

ВЕСТНИК

Саратовской государственной академии права

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ • Основан в январе 1995 года • Выходит 6 раз в год

Saratov State Academy of Law **HERALD**
SCIENTIFIC JOURNAL

№ 5 (75) 2010

Редакционная коллегия:

- И.Н. Сенякин**, доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
- В.М. Баранов**, доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
- Н.А. Баринов**, доктор юридических наук, профессор
- М.А. Вукот**, доктор юридических наук, профессор
- Е.В. Вавилин**, доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
- А.И. Демидов**, доктор философских наук, профессор
- О.В. Исаенкова**, доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
- В.Т. Кабышев**, доктор юридических наук, профессор
- В.М. Корнуков**, доктор юридических наук, профессор
- В.А. Летяев**, доктор юридических наук, профессор (Волгоград)
- В.М. Манохин**, доктор юридических наук, профессор
- Н.И. Матузов**, доктор юридических наук, профессор
- Б.Т. Разгильдиев**, доктор юридических наук, профессор
- О.Ю. Рыбаков**, доктор юридических наук, профессор (Москва)
- С.В. Поленина**, кандидат юридических наук, профессор
- В.В. Степанов**, кандидат юридических наук, профессор
- С.Б. Суворов**, доктор социологических наук, профессор
- В.М. Сырых**, доктор юридических наук, профессор (Москва)
- Н.И. Химичева**, доктор юридических наук, профессор
- Т.И. Хмелева**, кандидат юридических наук, доцент
- З.И. Цыбуленко**, доктор юридических наук, профессор
- Б.С. Эбзеев**, доктор юридических наук, профессор (Черкесск)

ISSN 1561-9494

Журнал включен ВАК Минобразования и науки РФ в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора наук

Издание включено в Реферативный журнал и Базы данных ВИНТИ РАН. Сведения о журнале ежегодно публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям «Ulrich's Periodicals Directory».

Электронная версия на сайте: www.sgap.ru

E-mail: vestnik@sgap.ru

Распространяется по подписке
Подписной индекс 46490

Цена для подписчиков 200 руб., в розничной продаже — свободная.

Редактор **Т.Ф. Батищева**

Компьютерная верстка **С.В. Демченко**

Подписано в печать 26.10.2010 г. Формат 70x108^{1/16}.
Усл. печ. л. 18,9. Уч.-изд. л. 24,09.
Тираж 950 экз. Заказ 555.

Журнал зарегистрирован
Поволжским межрегиональным территориальным управлением
Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций 13 января 2004 г. ПИ № 7-2540.

Учредитель ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Теория государства и права

- 8 **Ризккинен М.А.** Мнение ребенка в публичном праве
- 12 **Журавлев В.И.** Благотворительность как институт гражданского общества
- 15 **Недилько Ю.В.** Логический способ толкования правовых норм: общая характеристика и правила осуществления
- 18 **Осипов М.Ю.** Ошибки в применении права и пути их профилактики
- 21 **Барахоева А.Р.** Некоторые особенности регулятивных оснований психологических установок к правовому поведению
- 25 **Ильина О.В.** Современная реформа образования в России: правовой аспект
- 29 **Осипова М.В.** Понятие социальной ценности
- 33 **Шубенкова К.В.** Научно-экспертная деятельность А.С. Пиголкина в сфере правотворчества и систематизации законодательства

Конституционное право

- 38 **Либанова С.Э.** Демокурийная функция институциональной адвокатуры
- 41 **Михеев Д.С.** К вопросу о формировании общественных палат в субъектах Российской Федерации
- 42 **Зырянов И.А.** Институт политического многообразия в системе конституционного строя России
- 45 **Мамочкина Е.М.** Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Саратовской области в социально-экономической сфере

Административное и муниципальное право

- 49 **Ищенко С.А.** Реализация административно-правового статуса общественных спортивных объединений в российском и международном спортивном движении
- 53 **Вулах М.Г.** Законодательная основа государственного управления физической культурой и спортом
- 56 **Йонаш В.В.** К вопросу об эффективности законодательного установления отдельных видов административных наказаний
- 58 **Соколов А.Ю.** Основания и порядок применения привода как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении
- 62 **Тарасова Н.В.** Понятие и структура административной ответственности за нарушение жилищного законодательства
- 66 **Яичникова Ю.С.** Контроль за муниципальными органами и должностными лицами: видовые характеристики
- 69 **Девяткина А.И.** Реализация антикризисных правовых мер органами местного самоуправления в Российской Федерации: теория и практика

- 73 **Завгородний М.А.** Структура административно-правового статуса политической партии в России
- 76 **Челпаченко О.А.** Организационно-правовые проблемы взаимодействия органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности

Гражданское право

- 79 **Вавилин Е.В., Бабаков В.А.** Гражданско-правовая ответственность государства: постановка проблемы
- 82 **Ахметьянова З.А.** О механизме охраны вещных прав
- 86 **Волков А.В.** Проблемы правоприменения статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации
- 91 **Вятчин В.А.** О защите гражданских прав взысканием неустойки
- 96 **Пазына М.А.** Условия договора аренды

Гражданский процесс

- 99 **Исаенкова О.В.** Перспективы развития преподавания дисциплин кафедры гражданского процесса на современном этапе
- 102 **Шугурова И.В.** Проблемы определения международной исключительной юрисдикции по делам о нарушении патентных прав в Европейском союзе
- 108 **Николайченко О.В.** Тенденции развития метода правового регулирования гражданских процессуальных отношений
- 112 **Лейканд Е.В.** Особенности доказывания по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации

Уголовное и уголовно-исполнительное право

- 116 **Бытко Ю.И.** Опыт реализации идеи уголовной ответственности юридических лиц в эпоху нефтяной цивилизации в документах международных организаций
- 121 **Горкин В.И.** Аспекты правового регулирования деятельности по профилактике правонарушений и преступлений
- 124 **Арзуманян А.А.** Историческое развитие понятия субъекта преступления в уголовном законодательстве России X–XVII веков
- 127 **Турнаев А.В.** Проблемы квалификации корпоративных захватов (рейдерских деяний) как мошенничества
- 132 **Екимовская А.Н.** Особенности производства допроса с участием специалиста по делам о преступлениях, связанных с профессиональной деятельностью

Криминалистика

- 136 **Иванов А.Н., Иванова В.Г.** Обстоятельства, подлежащие установлению в структуре криминалистической методики расследования преступлений
- 139 **Ивашина В.М.** Выдвижение и проверка криминалистических версий как основной вид познания при расследовании преступлений

Проблемы продовольственной безопасности России на современном этапе

- 144 **Гущин Н.Э.** Аграрная модернизация России: правовой аспект
- 148 **Сотникова Е.С.** Увеличение производства сельскохозяйственной продукции как одно из направлений обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации

Финансовое, банковское и таможенное право

- 152 **Попов В.В.** Вопросы реализации прав муниципальных образований в сфере налогообложения
- 155 **Мурысева Е.А.** Финансово-правовой статус адвокатского кабинета

- 158 **Николаева Е.С.** Налогообложение дохода, полученного в результате сдачи налогоплательщиком в аренду транспортных средств
- 162 **Чернова Ю.С.** Процедура и сроки зачета и возврата излишне уплаченных налогов и сборов в Российской Федерации

История права и государства

- 166 **Ворошилова С.В.** Правовое положение женщин, осужденных за преступления, в дореволюционной России
- 171 **Ростова О.С.** Обеспечение прав ребенка в Советском государстве в годы Великой Отечественной войны
- 176 **Егорова Д.В.** Военно-медицинская служба как объект государственно-правовой политики в годы Великой Отечественной войны
- 180 **Мишин А.Н.** Возраст наступления уголовной ответственности в России XVIII–XIX веков

Экономика

- 184 **Троекурова И.С.** Особенности экономической интеграции на пространстве форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество»
- 190 **Найденова Н.В.** Повышение эффективности государственного управления в процессе формирования информационного общества в России

Рецензии

- 195 **Конин Н.М., Петров М.П.** Государственное управление на этапе модернизации (рецензия на монографию: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. — 508 с.)
- 200 **Желдыбина Т.А.** Рецензия на монографию: Серегин А.В. Эволюция учения о монархической форме правления в истории политико-правовой мысли. Ростов н/Д: ИПО ПИ ЮФУ, 2010. — 192 с.

Информация

- 203 **В диссертационных советах**
- 204 **Аннотации**

CONTENT

Theory of State and Law

- 8 **Riekkinen M.A.** Views of the Child in Public Law
- 12 **Zhuravlev V.I.** Charity as an institution of civil society
- 15 **Nedil'ko Yu.V.** Logical way of law statute interpretation: general characteristics and rules of existing
- 18 **Osipov M.Y.** The errors in applicaion of law and ways of their prevention
- 21 **Barahoeva A.R.** Some features of the regulatory basis attitudes to the rule of behavior
- 25 **Ilyina O.V.** Modern reform of formation in Russia: legal aspect
- 29 **Osipova M.V.** Concept of Social Values
- 33 **Shubenkova K.V.** Scientific-expert activity of A.S. Pigolkin in lawmaking and systematization of legislation

Constitutional Law

- 38 **Libanova S.E.** Demokurij funkcional institutionally of the bar
- 41 **Mikheyev D.S.** To question on formation of public chambers in subjects of the Russian Federation
- 42 **Zyryanov I.A.** Institute of Political Pluralism in the System of Constitutional Order of Russia
- 45 **Mamochkina E.M.** Problems of distribution of the objects of a jurisdiction and proxies between bodies of state power of Russian Federation and bodies of state power of Saratov Region in the socio-economic sphere

Administrative and Municipal Law

- 49 **Ishchenko S.A.** Implementation of administrative and legal status of public sports associations in the domestic and international sports movement
- 53 **Vulakh M.G.** Legislative Basis of Physical Training and Sports
- 56 **Yonash V.V.** To question on efficiency of legislative establishment Separate kinds of administrative punishments
- 58 **Sokolov A.Y.** Reasons and form of bringing to trial as the means of providing judicial examination in civil cases
- 62 **Tarasova N.V.** Concept and structure of administrative responsibility for violation of housing laws
- 66 **Yaichnikova Y.S.** Control of municipal authorities and officials: specific characteristics
- 69 **Devyatkina A.I.** Implementation of anti-crisis legal action by local authorities in the Russian Federation: theory and practice
- 73 **Zavgorodniy M.A.** Structure of Administratively-legal Status Political Party in Russia
- 76 **Chelpachenko O.A.** Organizational-legal problems Interactions of enforcement authorities in sphere of maintenance of national safety

Civil Law

- 79 **Vavilin E.V., Babakov V.A.** Civil-law responsibility the states: problem statement
 82 **Ahmetyanova Z.A.** About the estate rights protection mechanism
 86 **Volkov A.V.** Difficult in using of article 10 of Civil Code Russian Federation
 91 **Vyatchin V.A.** The protection of citizens rights by the taking of forfeit
 96 **Pazyna M.A.** Lease treaty conditions

Civil Procedure

- 99 **Isaenkova O.V.** Prospects for development of the teaching of disciplines of civil procedure at the present stage
 102 **Shugurova I.V.** The problems of determination of international exclusive jurisdiction in proceedings concerning with infringements of patent rights in the European Union
 108 **Nikolajchenko O.V.** Trends in the development of the method of legal regulation in the field of civil procedure relations
 112 **Leykand E.V.** The features of proof for cases about defense of universal suffrage and right to vote in referendum for Russian Federation citizens

Criminal and Criminal-executive Law

- 116 **Bytko Ju.I.** Realization experience of the criminal responsibility idea of legal persons in the oil civilization age in international organizations legal documents
 121 **Gorkin V.I.** The aspects of legal regulation of crime and offence preventive activity
 124 **Arzumanjan A.A.** Historical development of concept of the subject of a crime in the criminal legislation of Russia X–XVII centuries
 127 **Turnaev A.V.** Problems of qualification of Takeover (Corporate Raiders acts) as fraud
 132 **Ekimovskaya A.N.** Features of production of interrogation with involvement of the expert in affairs about the crimes linked to professional work

Criminology

- 136 **Ivanov A.N., Ivanova V.G.** The circumstances, which are need to be defined within the structure of criminalistic methods of crimes investigation
 139 **Ivashina V.M.** Statement and check of versions as the main tool of crime investigation

The Problem of Food Security of Russia at the Present Stage

- 144 **Guschin N.E.** Agrarian modernization of Russia: law aspect
 148 **Sotnikova E.S.** Agriculture production increase as the line of Russian Federation production security

Financial, Banking and Customs Law

- 152 **Popov V.V.** The problems of municipal formations rights in the sphere of assessed taxation
 155 **Muryseva E.A.** Financial and legal status bar cabinet
 158 **Nikolaeva E.S.** The taxation of the income received as a result of delivery by the taxpayer in rent of vehicles
 162 **Chernova Yu.S.** The process and terms of unnecessarily paid taxes in Russian Federation

History of Law and State

- 166 **Voroshilova S.V.** Legal status of the women condemned for crimes in pre-revolutionary Russia
 171 **Rostova O.S.** Children's Rights Providing in the Soviet State during the Word War II
 176 **Egorova D.V.** Military-medical service as object of a state-legal policy in days of the Great Patriotic War

180 Mishin A.N. The age of criminal responsibility in Russia XVIII–XIX century

Economics

184 Troyekurova I.S. Peculiarities of economic integration at the “Asia-Pacific Economic Cooperation Forum”

190 Naidenova N.V. Increasing the Effectiveness of Public Administration in Course of Information Society Formation in Russia

Reviews

195 Konin N.M., Petrov M.P. The Government at a Modernization Stage (The Review of the Monography: Bartsits I.N. Reform of the Government in Russia: Legal Aspect. M.: Formula Prava, 2008. — 508 p.)

200 Zheldybina T.A. The Review of the Monography: Seryogin A.V. Evolution of the Doctrine about the Monarchic Form of Government in the History of Policy-Legal Thought. Rostov n/D: IPO PI JFU, 2010. — 192 p.

Information

203 In dissertation councils

204 Summary

М.А. Ризккинен

МНЕНИЕ РЕБЕНКА В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

Право участвовать в управлении делами государства (далее — право на гражданское участие), гарантированное каждому ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и иными документами по правам человека¹, составляет «первооснову» процесса принятия решений в демократическом обществе². Граждане реализуют это право посредством избирательных прав, доступа к государственной службе и иных способов непосредственного выражения мнений, например, на демонстрации. Ввиду возрастных ограничений³ дети не могут воспользоваться большинством способов реализации этого права. Полное отстранение детей от участия в политике шло бы наперекор основным демократическим принципам, согласно которым эффективная реализация воли граждан при осуществлении публичной политики предполагает активное гражданское участие и учет мнения всех слоев населения. Ярчайшая среди множества учений об обществе теория «совещательной демократии» Юргена Хабермаса рассматривает гражданское участие как активное обсуждение противоречивых политических вопросов с целью отыскания компромисса⁴. Как особая подгруппа гражданского общества дети наделены собственными правами и соответствующими легитимными ожиданиями их осуществления. Поскольку голоса всех способных на осознанный диалог должны учитываться в общем количестве конфликтующих гражданских предпочтений, дети, достигшие определенного уровня психического развития, могут и должны высказываться по касающимся их управленческим вопросам. Схожие аргументы в поддержку подобного вывода можно встретить и в публикациях западных ученых⁵.

Итак, значительный сегмент политических прав закрыт для детей, которые в то же самое время признаются равными носителями прав со всеми остальными. Такая асимметрия отчасти компенсируется Конвенцией ООН о правах ребенка, предоставляющей дополнительные гарантии для детей в области гражданского участия. В рамках этой Конвенции государства несут ответственность не только за уважение гарантированных ею прав, т.е. за невмешательство в них. Международно-правовые обязательства касаются и их обеспечения, т.е. принятия законодательных, административных и прочих мер, направленных на их исполнение и защиту.

Гарантируя участие в выборах и доступ к государственной службе, право на участие в управлении делами государства представляет собой «рулевой центр» политических прав. В силу многогранности общественных и политических процессов и взаимосвязанности основополагающих прав человека эффективная реализация этого права немыслима без сопряженных демократических прав и свобод. То, что свобода слова и выражения мнений, свобода собраний и объединений подкрепляют осуществление права на гражданское участие, особо подчеркнуто Комитетом ООН по правам человека⁶. Таким образом, право на гражданское участие — это мета-норма международного права⁷. Имея в качестве «ядра» правомочия, закрепленные ст. 25 Пакта о гражданских и политических правах, гражданское участие задействует и периферийные нормы. Такая мета-характеристика рассматриваемого права является основанием от-

© М.А. Ризккинен, 2010

Кандидат юридических наук, М.Soc.Sc., докторант (Университет Åbo Akademi, Финляндия).

стаивать легитимность существования ограниченных политических прав детей и, в частности, их права на гражданское участие.

Участие несовершеннолетних в управлении вызывает большой общественный резонанс отчасти из-за того, что существование политических прав детей находится под вопросом в юридической науке. Российская правовая доктрина окончательно не определилась с вопросом о наличии у детей политических прав⁸. Различия во мнениях встречаются и среди западных исследователей⁹. Однако, как утверждают зарубежные ученые, почти каждое направление государственной политики имеет отношение к детям¹⁰. Решение по вопросам образования, здравоохранения или социального обеспечения затрагивают детей, т. к. они выступают адресатами такой государственной поддержки.

Мы разделяем мнение ученых, которые отстаивают справедливость существования у детей ограниченных политических прав. С одной стороны, международное право отчетливо не лишает детей политических прав, вверяя гарантированные права каждому. Соответственно, некоторые государства наделяют лиц, не достигших 18 лет, полными избирательными правами. Суверенное государство Иран и Остров Мэн, принадлежащий к зависимым территориям Великобритании, закрепляют 16-летний минимальный порог для принятия участия в выборах¹¹. Австрийский опыт также интересен¹². Социологические опросы, проведенные в Германии, выявляют, что дети, достигшие 13 лет, считают себя достаточно взрослыми для голосования¹³. Однако делать вывод о существовании детского избирательного права, основываясь на ограниченном опыте отдельных государств, преждевременно. Как уже говорилось, международное право предусматривает ограничения политических прав на основании возраста, что также воспринято внутринациональной практикой государств-членов ООН. Подавляющее число стран связывает возникновение избирательных прав с совершеннолетием. В данном контексте многое зависит от того, какое значение мы вкладываем в понятие «право». Если рассматривать его как нормативно обеспеченное притязание и соответствующее ему обязательство обеспечить его исполнение, то существование политических прав детей — под большим сомнением¹⁴. Поэтому многие ученые, признавая центральную роль избирательных прав, зависящих от совершеннолетия, в парадигме прав политических, делают вывод об отсутствии у детей политических прав.

Разрешению данной проблемы содействует разграничение между политическими правами. Новак, например, выделяет исключительно политические права, закрепленные непосредственно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Им противопоставлены политические права в широком смысле, дополненные периферийными политическими свободами¹⁵. При такой классификации нельзя утверждать, что дети не наделены политическими правами.

Таким образом, было бы справедливо говорить, что дети, обладая ограниченными политическими правами, как правило, участвуют не во всех политических процессах, а только в тех, которые напрямую затрагивают их интересы. Вспоминая слова Бакстрем, объем детских политических прав «не достигает высоты политического голоса, но позволяет высказывать собственное мнение по тем политическим вопросам, которые их затрагивают»¹⁶. Главная проблема в том, как обеспечить, что выраженное по таким вопросам мнение ребенка будет рассмотрено и принято к сведению государственными органами.

Конвенция ООН о правах ребенка является одним из самых широко ратифицированных международных договоров в области прав человека. Ее действие подкреплено контрольным механизмом, осуществляемым через Комитет ООН по правам ребенка¹⁷. Гарантируя широкий объем прав, эта Конвенция не проводит разграничений между политическими, личными и социально-экономическими, культурными правами. Она закрепляет несколько положений, имеющих отношение к гражданскому участию. В частности, ст. 12 обеспечивает несовершеннолетним возможность участвовать в процессе принятия административных решений¹⁸, т. е. этой же статьей можно оперировать, отстаивая легитимность прав несовершеннолетних на участие в принятии публично-правовых решений¹⁹. Кроме того, сопряженные права и свободы ребенка, такие как право на информацию, свобода слова, свобода мысли, совести и религии способствуют реализации права на участие в управлении. Ле Бланк обозначает совокупность этих прав «наделяющими правами». Они все относятся к тому, что у ребенка есть возможность быть выслушанным по важным вопросам, которые затрагивают его интересы²⁰. Свобода собраний и ассоциаций также способствуют реализации права на выражение собственного мнения.

Итак, Конвенция о правах ребенка не приравнивает свои положения о процессуальном участии детей к «классическим» правам на участие в управлении государством. Компенсируя «закрытые» для несовершеннолетних каналы для участия в управлении, Конвенция недвусмысленно указывает на прочие возможности участвовать в принятии публичных решений.

Генезис детских прав в России происходил в достаточной степени под влиянием Конвенции ООН о правах ребенка. Право детей на гражданское участие хоть частично, но отражено в российском законодательстве. По общему правилу полная дееспособность в отношении политических прав находится в прямой зависимости от совершеннолетия. Возможностью осуществлять избирательные права могут воспользоваться те, кому на день голосования исполнилось 18 лет²¹. Парадоксально, но при этом несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства²². Центральная Избирательная Комиссия издала рекомендации нижестоящим комиссиям по вопросам применения соответствующих норм КоАП²³. Следуя этому разъяснению, принимая во внимание саму природу избирательных деликтов, только совершеннолетние, как правило, могут быть привлечены к административной ответственности²⁴. Что касается сопутствующих политических прав и свобод, некоторые из них могут быть реализованы несовершеннолетними. Это открывает возможности для тех, кто еще не достиг совершеннолетия, участвовать в принятии управленческих решений.

Наделение несовершеннолетних правами участвовать в «государственно-гражданских» диалогах можно встретить в нескольких отраслях российского законодательства. Среди случаев, когда мнение ребенка небезразлично публичному праву, находятся решения о гражданстве Российской Федерации, для получения или выхода из которого согласие несовершеннолетнего, достигшего 14 лет, обязательно²⁵. Помимо этого, право ребенка выражать свое мнение в суде и в административных органах закреплено ст. 57 Семейного кодекса РФ. Реализация этих двух возможностей гражданского участия происходит в форме дачи согласия по публично значимым вопросам, которые имеют индивидуальный характер. Российский правовой режим намного строже в отношении участия детей в «общих» публично-правовых отношениях или собственно в управлении государственными делами. Редкие исключения предусмотрены в отношении членства в детских объединениях, начиная с 8 лет²⁶. Федеральным законом предусмотрена возможность их членам присутствовать на заседаниях органов государственной власти при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы детей²⁷. Указанная возможность также могла бы быть упомянута в государственном отчете России перед Комитетом по правам ребенка. Также несовершеннолетние в возрасте от 16 лет могут быть организаторами «взрослых» митингов²⁸.

Такая возможность для гражданского участия, как опросы, нормативно не гарантирована российским несовершеннолетним²⁹. Для сравнения: опросы немецких несовершеннолетних проводятся регулярно и считаются «барометрами детских мнений»³⁰. Результаты этих опросов служат ориентирами для совершенствования образовательных подходов к правам человека, помогая делать выводы о том, какие дополнительные гражданские дисциплины необходимо включать в образовательные программы. Нет видимых причин, препятствующих внедрению подобного опыта и в нашей стране.

В государственных отчетах России перед Комитетом по правам ребенка упоминаются принятые усилия к обеспечению «должного внимания» к мнению ребенка³¹. Отмечая, что дети выдвигали собственные «комментарии и поправки» к отдельным проектам нормативно-правовых актов, российские представители также описывали конкретный механизм учета таких мнений³². Судя по государственным отчетам, российская правовая система предусматривает возможность учета мнений детей при «принятии решений экономического, правового, политического и иного характера»³³.

Опыт зарубежных стран подсказывает интересные примеры, как на практике обеспечить должное принятие мнения детей к сведению государственных органов. В Мали после каждой сессии детских парламентов — специальных совещательных детских форумов, нацеленных на обсуждение социально-значимых вопросов и выяснение по ним детского мнения — соответствующим государственным органам представляются подробные отчеты. В таких сессионных отчетах описываются проблемы и то, каких действий дети ожидают от правительства³⁴. Детские парламенты существуют во многих странах различных правовых систем и географических зон. Однако в России в настоящее время они представляют нечто вроде политической ролевой игры, при которой дети «примеряют на себя» роли избирателей и кандидатов в де-

путаты³⁵. Хотелось бы видеть такие форумы законодательно обеспеченными регулярными площадками для обсуждения вопросов, важных для детей и донесения этой информации до сведения государства. Мы не можем судить, насколько действенным является механизм учета мнения ребенка, описанный представителями Мали. Тем не менее, при должном применении он мог бы способствовать надлежащему исполнению обязательств в рамках ст. 12 Конвенции о правах ребенка.

Используя право на выражение мнений, закрепленное ст. 12 Конвенции о правах ребенка, и сопутствующие права и свободы, дети могут высказываться и по политическим вопросам, затрагивающим их интересы. Российская Федерация в целом справляется с принятыми на себя обязательствами в рамках Конвенции о правах ребенка обеспечить эти права³⁶. Тем не менее, Комитет ООН по правам ребенка выражает озабоченность в связи с обеспечением должного учета мнения детей органами публичной власти³⁷. Возможно, в связи с этим Комитет настоятельно рекомендует государствам отойти от «стихийного подхода к организации различных детских мероприятий к систематическому вовлечению детей в решение вопросов политики»³⁸. Значимость изменений в регулировании прав ребенка в России очевидна. Хотелось бы только пожелать, чтобы российские официальные представители, следуя примеру зарубежных стран, включали в периодические отчеты как можно больше полной информации о различных способах вовлечения несовершеннолетних в принятие публично-властных решений. Это обеспечило бы наиболее полную и всестороннюю оценку Комитетом степени исполнения международных обязательств.

¹ Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст. 5), Европейской конвенцией о правах человека (ст. 3 Протокола 1), Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств (ст. 15).

² Комитет ООН по правам человека, Комментарий общего порядка № 25, Право на участие в управлении государственными делами, избирательные права и равный доступ к государственной службе (ст. 25), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), ч. 1.

³ Возрастной ценз для осуществления избирательных прав и прав на доступ к государственной службе рассматривается в качестве «разумного» ограничения этих прав. Комитет ООН по правам человека, Комментарий общего порядка № 25, ч. 4, ч. 10.

⁴ См.: *Habermas J. Legitimation Crisis*. Cambridge, 1989; *Habermas J. Between Facts and Norms*. Cambridge, 1996.

⁵ См.: *Fattore T. and Turnbull N. Theorizing Representation of and Engagement with Children: the Political Dimension of Child-Oriented Communication* // *Mason J. and Fattore T.*, eds. *Children taken Seriously: in Theory, Policy and Practice*. London; Philadelphia (Pa.): Jessica Kingsley Publishers, 2005. P. 49.

⁶ См.: Комитет ООН по правам человека. Комментарий общего порядка № 25, ч. 8.

⁷ См.: *Beetham D. Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press, 1999. P. 91; *Mitchell N.J. and McCormick J.M. Human Rights Violations, Umbrella Concepts, and Empirical Analysis* // *World Politics*. 1997. Vol. 49. P. 510–525.

⁸ А.В. Заряев и В.Д. Малков признают такие политические права детей, как право на собрания и объединения. См.: *Заряев А.В., Малков В.Д. Ювенальное право: учебник для вузов*. М., 2005; В.Е. Чиркин отрицает возможность существования детских политических прав. См.: *Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права*. М., 2007. Нельзя отрицать противоречия между их взглядами на один и тот же вопрос.

⁹ Петрен и Хаммарберг утверждают, что дети и подростки не имеют политических прав (см.: *Hammarberg T. and Petren A. The Political Influence of Children* // *Petren A., Himes J.*, eds. *Children's Rights, Turning Principles into Practices*. Stockholm, 2000. P. 61). В то же время они приходят к выводу, что Конвенция о правах ребенка — «первый международный договор, признающий гражданские и политические права детей» (см.: *Ibid.* P. 62). Другие авторы не исключают возможности наделяния несовершеннолетних политическими правами. В частности, Ле Бланк настаивает, что Конвенция о правах ребенка закрепляет все виды прав, в т. ч. и политические (*Le Blanc L.J. The Convention on the Rights of the Child*. Lincoln, 1995. P. XVI). Этот автор приводит пример делегации США, которая мотивировала необходимость принятия статьи о праве на объединение тем, что Конвенция о правах ребенка «должна быть нормативно в соответствии с остальными источниками прав человека общего профиля» (см.: *Ibid.* P. 173–174). Аналогична точка зрения Листер, которая заявляет, что снижение возраста избирательного права — сильный контраргумент, «оспаривающий отсутствие детских избирательных прав» (см.: *Lister R. Why Citizenship: where, when and how Children?* // *Theoretical Inquiries in Law*. July, 2007. P. 705).

¹⁰ *Hammarberg T. and Petren A.* Op. cit. P. 62; *Naznin Ahmed Shabnam. The Breached Contract: what Society Owes its Children for Minimizing their Constitutional Rights*. // *Howard Law Journal*. 2007. 50. P. 860.

¹¹ Об Иране: Комитет ООН по правам ребенка, Первичный периодический отчет Ирана (Исламской республики), 23 июля 1998, UN Doc. CRC/C/41/Add.5 (1997), ч. 4 (е). Об острове Мэн см.: Комитет ООН по правам ребенка, Третий и четвертый периодические отчеты Великобритании, 25 февраля 2008, UN Doc. CRC/C/GBR/4, остров Мэн, ч. 4.

¹² Несмотря на то, что несовершеннолетние не допускаются в этой стране до голосования, они оказывают косвенное влияние на процесс формирования национального парламента. Мандаты в Австрийский Национальный парламент распределяются не в соответствии с количеством обладающих избирательными правами, а согласно составу всего населения, включая детей и подростков. Комитет ООН по правам ребенка. Первичный периодический отчет Австрии, 26 июня 1997, UN Doc. CRC/C/11/Add.14, ч. 79. Кроме того, 16-летние могут голосовать на муниципальных выборах в отдельных Австрийских землях: в Бургенландии, Каринтии или Стирии. Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Австрии, 8 июля 2004, UN Doc. CRC/C/83/Add.8, ч. 99.

¹³ См.: Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Германии, 24 июля 2003, CRC/C/83/Add.7, ч. 31.

¹⁴ *Martin R. A System of Rights*. Oxford, 1997.

¹⁵ *Nowak M. UN Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, N.P. Engel Publisher, 2005. P. 565.

¹⁶ *Backström K. The International Human Rights of the Child: do they Protect the Female Child?* // *George Washington Journal of International Law and Economics*. 1996–1997.30. P. 541–582.

¹⁷ Комитет рассматривает периодические отчеты государств, которые предоставляют информацию о мерах, принятых во исполнение Конвенции и о достигнутом прогрессе в реализации прав, гарантированных ею. Комитет также дает заключительные комментарии о состоянии прав ребенка в конкретном государстве и издает общие рекоменда-

ции всем сторонам-участникам Конвенции на основании представленной информации. Общие рекомендации также направляются в Генеральную Ассамблею ООН.

¹⁸ Согласно этой статье: «1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка. 2. С этой целью ребенку, в частности, представляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства».

¹⁹ Комитет ООН по правам ребенка, Комментарий общего порядка № 7 (2005), Внедрение правребенка в раннем детстве, 20 сентября 2006, UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, ч. 14.

²⁰ *Le Blanc L.J.* Op. cit. P. 157.

²¹ См. ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

²² Сталкиваясь с избирательными деликтами несовершеннолетних, избирательные комиссии, наделенные КоАП РФ правом составлять протоколы об административных правонарушениях, пренебрегают необходимостью рассматривать общие нормы о 16-летнем возрасте привлечения к административной ответственности в совокупности с положениями о 18-летнем избирательном возрасте. За этим следует вовлечение несовершеннолетних в процедуру привлечения к административной ответственности.

²³ Протокол заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 сентября 2006 № 187-4-4 «О рекомендациях по некоторым вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях избирательными комиссиями». Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.04.2010).

²⁴ Исключение составляют лишь некоторые составы, такие как ст. 5.12 или 5.14 КоАП РФ.

²⁵ См. ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

²⁶ См. ст. 19 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

²⁷ См. ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27, ст. 2503.

²⁸ См. ст. 5 Федерального закона от 9 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2485.

²⁹ В России законодательно предусмотрены опросы по вопросам местного значения, результаты которых обязательны к рассмотрению органами местного самоуправления. Участвовать в опросах имеют право только граждане, наделенные избирательными правами (см. ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822).

³⁰ В Германии опросы детей по общественно значимым вопросам — события регулярные. «Молодой опрос» проводится каждые 5 лет, начиная с 80-х гг. Эти опросы показывают социально-политическую ориентацию людей в возрастной группе от 16 до 29 лет (см.: Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Германии, ч. 31, 32).

³¹ См.: Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Российской Федерации, 20 ноября 1998, UN Doc. CRC/C/65/Add.5, ч. 130.

³² Детские предложения сначала рассматривались детскими объединениями. По итогам этих обсуждений составлялся документ, направляемый в орган государственной власти. К сожалению, нам не доступна официальная информация о том, что как происходила дальше процедура учета мнений детей в рамках органов государственной власти. Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Российской Федерации, 20 ноября 1998, UN Doc. CRC/C/65/Add.5, ч. 130.

³³ Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Российской Федерации, 20 ноября 1998, UN Doc. CRC/C/65/Add.5, ч. 130.

³⁴ При этом не упоминается, как правительство должно реагировать на такие отчеты. Возможно, госорганы комментируют, какие действия планируется совершить, в какое время и куда обращаться за дальнейшей информацией по этому вопросу. Комитет ООН по правам ребенка, Второй периодический отчет Мали, 11 апреля 2006, UN Doc. CRC/C/MLI/2, ч. 193.

³⁵ См., например: Постановление Центризбиркома РФ от 28 апреля 1999 г. № 4/20-III «О работе избирательной комиссии Архангельской области по повышению правовой культуры молодых избирателей» // Вестник Центризбиркома РФ. 1999. № 4.

³⁶ В частности, Комитетом ООН по правам ребенка отмечены достижения нашей страны в области разработки нормативно-правовой базы в области прав детей. Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные замечания по Российской Федерации, UN Doc. CRC/C/90, ч. 67.

³⁷ Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные замечания по Российской Федерации, UN Doc. CRC/C/RUS/CO/3, ч. 30.

³⁸ Комитет ООН по правам ребенка, День общих дискуссий, Право ребенка быть услышанным (2006), Recommendations, UN Doc. CRC, CRC/C/43/3 (2007), ч. 1008.

В.И. Журавлев

БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье «Россия, вперед!», размещенной в Интернете 10 сентября 2009 г., Президент России Д.А. Медведев отметил: «Мы сумели собрать страну, остановить центробежные тенденции. Но проблем еще очень много. Включая самые острые. Террористические атаки на Россию продолжают. Жители республик Северного Кавказа просто не знают покоя. Гибнут во-

© В.И. Журавлев, 2010
Кандидат юридических наук (г. Москва).

енные и работники правоохранительных органов, государственные и муниципальные служащие, мирные люди. Конечно, эти преступления совершаются при поддержке международных бандгрупп. Но давайте признаем: ситуация не была бы настолько острой, если бы социально-экономическое развитие юга России было по-настоящему результативным»¹.

Низкий уровень социально-экономического развития, коррупция во власти, неэффективная национальная политика характерны для сегодняшнего Дагестана. О «незрелости» гражданского общества, «вековой» коррупции, разъедающей его по причине присутствия государства во всех сколько-нибудь денежных сферах экономической и иной общественной деятельности говорилось и на встрече Президента России Д.А. Медведева с представителями общественности в Махачкале в июне 2009 г. 12 декабря нынешнего года Конституции РФ исполнится 17 лет. Этот период зрелости позволяет говорить об эффективности механизмов реализации ее норм, обобщить высказанные за прошедший период идеи в правовой науке и высказать соображения о путях дальнейшего развития отечественного конституционализма. За эти годы центральное место в дискуссиях представителей юридической мысли занимали проблемы прав и свобод человека, поиски оптимальных моделей взаимоотношений государства, общества и граждан в достижении баланса их интересов. И это закономерно. Так, В.Т. Кабышев пишет: «Свобода и права человека — это тот камертон, по которому определяется уровень демократизма, законности, конституционности. Это идеал, к которому стремится человечество. Вся история развития общества свидетельствует, что каждая ступень его развития была вехой в обретении и расширении объема свободы человека»².

В иерархии безусловных для человека ценностей ключевое значение принадлежит праву каждого на жизнь, без которого какие-либо возможности не могут быть реализованы и потому теряют свой смысл. Жизнь, не обеспеченная минимально необходимым уровнем материальных, духовных или культурных благ, неизбежно превращается лишь в биологический процесс. Голодному или больному не нужны свободы, размышления о путях развития цивилизации. Его счастье сиюминутно и примитивно. Преобладание подобных идеалов в социальной группе ведет к ее деградации, неспособности к прогрессу. Современная конституционная доктрина исходит из необходимости обеспечения гражданам России достойной жизни (гл. 2 Конституции РФ).

Необходимо различать понятия «достойная жизнь» и «достаточный жизненный уровень». Конституция РФ не рассматривает право на достойную жизнь как самостоятельное, т. к. довольно сложно определить и сформулировать нормативное содержание понятия «достойная жизнь». Признание права на достойную жизнь предполагает новые конструкции перераспределения национального богатства. Достоинство предполагает высокий уровень признания значимости индивида у окружающих и общества в целом. Категория «достоинство» связана с совестью, т. е. чувством нравственной ответственности за свои поступки, внутренним сознанием, оценкой собственного поведения. Осознание своего поведения нравственным принципом укрепляет чувство собственного достоинства и внешне выражается в достойном образе жизни. Степень достойности жизни не определяется исключительно уровнем богатства того, кому она принадлежит. Человек с солидным состоянием, хотя формально является законопослушным, может не пользоваться авторитетом и уважением у соотечественников, если он, например, тратит принадлежащие финансовые средства на предметы роскоши. Это особенно справедливо в те периоды истории, когда имеет место значительная дифференциация доходов населения, а капиталы нажиты за короткий период или в их основе лежит эксплуатация природных богатств.

Достойная жизнь — необходимое условие счастья, которое для человека с «чистой» совестью невозможно при бедности, неудовлетворенности, озлобленности окружающих. Если члены общества, прежде всего, представители национальной элиты начинают измерять счастье единицами собственной физиологической комфортности, то государство неминуемо приближается к опасной черте социального недовольства и взрыва.

В такой ситуации одним из эффективных путей (но не единственным) достижения достойной жизни для состоятельных и нуждающихся граждан может стать институт благотворительности, способствующий единению представителей различных социальных групп в общность — многонациональный народ Российской Федерации. Н.И. Матузов в качестве одной из идей гражданского общества называет классовый мир, партнерство и национальное согласие³. Задача государства — организовать благотворительность таким образом, чтобы:

во-первых, были удовлетворены нравственные потребности жертвователей по организации окружающего их социума на уровне, позволяющем им осознавать свою жизнь достойной;

во-вторых, получающие помощь могли повысить степень участия в пользовании производимыми в стране благами до уровня, необходимого для ощущения себя полноценными членами общества;

в-третьих, были сохранены и приумножены объекты исторического и культурного наследия, составляющие гордость нации, позволяющие с уважением относиться к ней другим народам.

Достойная жизнь возможна при осознании принадлежности к народу, величие предков и традиции которого признаются мировым сообществом.

В Конституции РФ нет упоминаний о гражданском обществе, однако в ходе разработки проекта Конституции России в начале 90-х гг. XX в. идеи о включении в ее основной текст соответствующих статей высказывались различными объединениями. В проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, был выделен специальный раздел «Гражданское общество». В настоящее время — это одно из активно обсуждаемых в науке конституционного права понятий, хотя какого-то единства в подходах к понятию «гражданское общество» нет. Поэтому нам важно выяснить роль и влияние благотворительности на формирование гражданского общества.

Следует дать рекомендации выработки приемлемых для России путей взаимодействия свободных рыночных отношений и социальной политики государства для реализации положения, закрепленного в ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». На протяжении всей истории своего развития Российское государство стремилось всячески организовать или подавлять попытки общества заявлять и защищать свои интересы. Можно найти лишь редкие исключения из этой закономерности. Оправданием этому служат субъективные факторы, но главная причина такого явления носит объективный характер. Особое геополитическое положение, необходимость эффективного обеспечения национальной безопасности, территориальной целостности требовали мобилизации материальных, человеческих, интеллектуальных и иных ресурсов для подавления всего, что могло бы помешать этому. В статье «Россия, вперед!» Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул: «Мы, современное поколение российского народа, получили большое наследство. Заслуженное, завоеванное, заработанное упорными усилиями наших предшественников. Иногда ценой тяжелых испытаний и действительно страшных жертв. Мы располагаем природными богатствами, солидным нравственным потенциалом, впечатляющим списком ярких достижений в области науки, техники, образования, искусства, славной историей армии и флота, ядерным оружием. Авторитетом державы сыгравшей значительную, а в некоторые периоды и определяющую роль в событиях исторического масштаба»⁴.

Торжество западных либеральных идей 90-х гг. прошлого столетия не продвинули Россию на пути достижения идеалов гражданского общества. Некоторые его принципы, закрепленные в Конституции РФ, например, самостоятельность местного самоуправления, остались лишь формальностью. Это наглядно показали прошедшие 11 октября 2009 г. выборы в территориальные органы самоуправления. Во многих субъектах РФ были вскрыты факты злоупотреблений служебными полномочиями должностных лиц при проведении предвыборных компаний, использование административного ресурса.

В феврале 2009 г. на территории Республики Дагестан, по инициативе Общественной палаты, были исследованы мотивы благотворительной деятельности. В результате анкетирования проведен анализ статистических материалов. Выборка составила 1000 чел.: в возрасте от 18 до 24 лет — 250 респондентов (120 мужчин и 130 женщин); от 25 до 29 — 250 чел. (110 и 140 соответственно); от 30 до 39 — 310 чел. (105 и 205); от 40 до 49 — 90 чел. (46 и 44); от 50 до 59 — 63 чел. (22 и 41); от 60 лет и старше — 37 чел. (16 и 21). Характеристика респондентов по социальному статусу: руководители высшего звена — 3 %, среднего звена — 5 %, предприниматели — 9 %, специалисты с высшим образованием — 17 %, служащие — 23 %, рабочие — 21 %, студенты — 19 %, пенсионеры — 3 %.

Под «благотворительностью» респонденты понимали: «участие в мероприятиях» — 31 %; «поддержка общественных организаций» — 28 %; «помощь инвалидам» — 42 %; отчисления предприятиями средств конкретным лицам или учреждениям — 36 %; обман граждан — 12 %. Наиболее приемлемыми формами респонденты называли: «подавание нищим» — 83 % и «оказание материальной помощи конкретным гражданам» — 89 %.

По мнению участников опроса, основным благотворителем должно выступать государство. Оно должно оказывать помощь пенсионерам — 88 %; инвалидам — 90 %; ветеранам — 94 %; многодетным семьям — 75 %. Мотивами благотворительности были названы: самореализация — 59 %; безопасность — 63 %; воспитание — 66 %; религиозность — 67 %.

Большинство респондентов указали на социальную востребованность деятельности благотворительных фондов — 53 %. При этом 25 % указали, что при проведении благотворительных мероприятий фонды преследуют собственные цели. По мнению 11 % респондентов, общественным организациям вообще не стоит доверять.

Наиболее непривлекательными оказались такие благотворительные программы, как поддержка женских движений (79 %), финансирование научных программ (59 %). Респонденты выразили желание лично участвовать в таких благотворительных акциях, как экологические программы (33 %); помощь системе здравоохранения (42 %); помощь беженцам (49 %); помощь детским организациям (57 %).

Нести финансовые затраты на благотворительные цели готово, прежде всего, население в возрасте от 40 до 50 лет (9 % от общего количества респондентов, среди которых 61 % — мужчины и 39 % — женщины). У людей старше 50 лет наблюдается меньшее желание принимать участие в благотворительной деятельности. При этом наиболее приемлемой суммой, которую граждане могут выделить на благотворительные цели, чаще всего называлась 500 руб. в год. 21 % указали, что сами нуждаются в благотворительной помощи.

Опрос показал, что жители мало осведомлены о проводимых в Республике благотворительных акциях. Значительная часть граждан считают, что благотворительность — дело государства (87 %); церкви (89 %) или бизнеса (93 %). О благотворительных акциях респонденты узнавали, прежде всего, из сообщений средств массовой информации (31 %); друзей, знакомых (30 %); уличной рекламы (11 %); на работе (6 %); из иных источников (3 %).

Дагестан — многонациональная республика со сложными межнациональными и территориальными отношениями. Общественная палата Республики Дагестан совместно с общественными организациями сейчас активно работает, чтобы не допустить чьих-то односторонних действий, которые могли бы нанести ущерб национальным интересам, которые, в конечном счете, негативно скажутся на нашей внутренней национальной политике. Общая задача — сплотить народы Дагестана, искоренить вековую коррупцию, истощившую Республику. Огромное трудолюбие, чувство собственного достоинства, богатое наследие мусульманских традиций помогут решить политические и экономические задачи. Благотворительность — уникальный инструмент цивилизованного общества — будет активно способствовать этому. Общественными благотворительными организациями делается все возможное, чтобы улучшить жизнь людей на Северном Кавказе. При активном участии Общественной палаты Республики Дагестан экономические и гуманитарные программы сейчас пересмотрены и конкретизированы. Цель одна — повысить качество жизни населения, включая улучшение материального положения малообеспеченных; социальная реабилитация безработных, инвалидов; формирование и укрепление идеалов гражданского общества.

¹ URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 20.10.2009).

² Кабышев В.Т. Конституция России — правовая основа модернизации общества и государства // Конституция России и современное законодательство: Проблемы реализации и тенденции развития: материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2003. С. 24.

³ См.: Матузов Н.И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 1995. № 3.

⁴ URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 20.10.2009).

Ю.В. Недилько

ЛОГИЧЕСКИЙ СПОСОБ ТОЛКОВАНИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВИЛА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Использование внутренних источников толкования норм права позволяет применять логический способ, который в литературе также носит название формально-логического. Такое название обуславливается тем, что он предполагает использование определенных средств, способов и правил формальной логики¹ (т. е. разнообразных логических приемов) для понижения смысла правовой нормы.

Следует отметить, что не все авторы признают самостоятельное значение логического способа толкования, аргументируя свой вывод тем, что при грамматическом, синтаксическом и

© Ю.В. Недилько, 2010

Кандидат юридических наук, ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права (Кубанский государственный аграрный университет).

ином анализе текста правовой нормы интерпретатор использует логическое мышление, стараясь постигнуть мысль законодателя, выраженную словами.

Их противники подчеркивают самостоятельное использование логических приемов. При этом они указывают, что предметом логического толкования являются не отдельные слова, а обозначаемые ими понятия, суждения и умозаключения². Считается, что данный способ толкования должен применяться в том случае, когда для определения сущности и содержания нормы (статьи, правового акта) недостаточно использования грамматического и систематического способов толкования. Однако следует отметить, что логический способ подлежит применению лишь после осуществления грамматического толкования³. Он способствует правильному пониманию правовой нормы, несмотря на ее лаконичную форму и в некоторых случаях — на просчеты законодателя при формулировке правового предписания.

Следует выделить две точки зрения на материал, которым может оперировать интерпретатор в процессе применения логического способа толкования. Первая сводится к тому, что материалом служит информация, заключающаяся только в тексте самой правовой нормы⁴, вторая предполагает исследование не только толкуемой нормы, но и всего нормативного акта⁵. Но и в первом, и во втором случае исключается обращение интерпретатора к другим источникам. Такая точка зрения основывается на мысли о том, что закон, хотя бы в краткой форме, содержит в себе все, что позволяет при детальном его исследовании дать точную правовую оценку конкретной ситуации. Функция толкователя заключается в том, чтобы изучить смысл нормы права путем анализа самого текста.

Исследователи, ограничивающие логический способ толкования содержанием только конкретной нормы права, считают, что исследование ее в связи с другими правовыми положениями будет представлять собой уже не логический, а систематический способ толкования. В этой же связи имеет право на существование концепция, на основании которой отрицается возможность самостоятельного логического способа толкования, и утверждается, что он может иметь право на существование только в совокупности с другими. Однако в интерпретационном процессе зачастую бывает недостаточно использования только одного способа толкования, т. к. постичь действительный смысл правовой нормы наилучшим образом помогает использование сразу нескольких методов. Такой подход не дает основания утверждать о невозможности самостоятельного существования каждого из используемого интерпретатором способов.

В ходе логического толкования используются различные законы логики: закон тождества, закон (не)противоречия, закон исключенного третьего, закон достаточного основания.

Закон тождества сводится к тому, что всякое понятие или суждение должны быть тождественны сами себе. Поскольку законодатель может выразить одну и ту же мысль по-разному, правильность применения данного логического закона во многом зависит от степени юридической подготовки интерпретатора. Он должен иметь в виду, что не следует отождествлять различные мысли, равно как и считать разными мысли тождественные.

Сущность закона (не)противоречия заключается в том, что два противоположных суждения не могут быть одновременно истинными или одновременно ложными. К нему примыкает закон исключенного третьего, заключающийся в том, что при наличии двух противоположных суждений одно обязательно будет истинным, второе — ложным, а третьего не дано.

Истинное же суждение, как следует из закона достаточного основания, должно быть достаточно обоснованным. Таковыми, по мнению исследователей, являются: проверенные практикой разъяснения субъекта толкования; доказанные и твердо установленные истинные положения, из которых выводятся новые; общепризнанные принципы и иные фундаментальные правовые предписания; легальные дефиниции; юридические аксиомы и презумпции, а также другие жизненные обстоятельства, позволяющие установить истинное содержание объекта толкования⁶.

Для того чтобы постигнуть действительный смысл закона, в ход идут разнообразные логические приемы. В рамках такого логического анализа субъектами толкования используются различные суждения, на которых необходимо остановиться подробнее.

Прежде всего, следует отметить, что использование таких приемов необходимо и оправданно с учетом общего и абстрактного характера современных правовых норм. Они содержат в себе не описание конкретного жизненного случая, а правило поведения, сформулированное законодателем с помощью общих и абстрактных понятий. Тем не менее, норма права подлежит применению к какой-либо конкретной ситуации. Для удобства применения она нуждается в конкретизации и детализации содержания. С этой целью необходимо прибегнуть к логи-

ческому анализу понятий, включенных в содержание правовой нормы, разложив их на составные элементы. Это позволяет одновременно выявить общие элементы, «из различных комбинаций которых составляется все разнообразие наших представлений известного рода»⁷. Эти общие элементы интерпретатор может комбинировать по своему усмотрению в целях получения новых понятий, необходимых для осуществления точного толкования.

В свою очередь, эти понятия имеют собственные признаки, определенный объем и наполнены конкретным содержанием. На выявление этих элементов и направлен логический анализ понятий. Ценность данного логического приема состоит в том, что он позволяет произвести деление общего объема понятий и выразить его через несколько конкретных суждений, более приближенных к жизненным ситуациям, чем текст правовой нормы.

Лицо, толкующее правовую норму, в рамках логического толкования может прибегать и к взаимному соотношению понятий, которое может осуществляться в различных формах: взаимоисключения (случай и умысел), соотносительности (право и обязанность), соприкосновения (*dies incertus an, certus quando u conditio*), перекрещивания (вещные и имущественные права) и т. д.⁸

Немаловажное значение имеет логическое преобразование, которое представляет собой внесение изменений в интерпретируемую правовую норму. Данный прием эффективен в том случае, если содержание правового предписания не совпадает с его текстом. Причиной такой ситуации являются правила юридической техники, согласно которым закон должен сочетать в себе и краткость, и емкость содержания. В этих целях законодатель прибегает к иносказанию, логическое преобразование которого, тем не менее, зачастую осуществляется без значительных умственных усилий со стороны интерпретатора, но в то же время помогает постигнуть смысл правового предписания. Можно отметить следующую закономерность: чем более общий характер имеют правовые предписания, тем обширней сфера применения логического способа толкования. Задача интерпретатора состоит в том, чтобы извлечь их действительный смысл, следуя за волей законодателя.

Следующее суждение заключается в использовании вывода, полученного при толковании одного предмета, для интерпретации другого на том простом основании, что для него он более подходит, чем для первого. Такой логический прием в зарубежной литературе получил название суждения «*a fortiori*» — «от большего основания»⁹, а в отечественной литературе — умозаключение степени¹⁰.

Для характеристики данного вида суждений исследователи использовали различные правила: «кто управомочен или обязан к большему, тот управомочен или обязан к меньшему»¹¹, «кому воспрещено большее, тому запрещено меньшее»¹², «кто может много, может и мало»¹³. Следует подчеркнуть, что применение подобного суждения может осуществляться только в отношении однородных объектов. Ошибка правоприменительных органов при использовании этого логического приема зачастую состоит в игнорировании данного правила, либо в неправильном сопоставлении объектов, что, в свою очередь, приводит к неправильным выводам, а следовательно, к ошибочному применению толкуемой нормы.

Суждение по аналогии в зарубежной литературе получило название суждения «*a pari*»¹⁴. Отечественные исследователи чаще используют латинскую терминологию: «*analogia intra legem*»¹⁵. Предполагается распространение правила, регулирующего конкретную ситуацию, на другую, схожую с ней, требующую правового регулирования, но по каким-либо причинам не удостоенную внимания законодателя. В частности, применение суждений по аналогии имеет место при толковании правовых норм, включающих в себя незаконченный перечень. В данной ситуации законодатель использует термины: «и другие», «и в других случаях» и т. п., позволяя таким образом интерпретатору расширить перечень за счет объектов, аналогичных ранее перечисленным. Следует отметить, что применение этого приема исключается в случае необходимости осуществления строгого толкования — например, при рассмотрении уголовного дела. Однако следует отличать этот способ толкования от аналогии как от способа восполнения пробелов в праве.

Суть суждения «*a contrario*», или довод «от противного» состоит в том, что из противопоставления в гипотезах вытекает противопоставление в выводах. Иначе говоря, если правило оговаривается определенными условиями, обратное по смыслу правило должно применяться в том случае, когда эти условия, или даже одно из них, не выполняются¹⁶. Данный логический прием приобретает особую ценность в том случае, когда нужно от исключительного по-

ложения обратиться к принципам, или когда необходимо придать вес уже существующим другим аргументам.

Применение суждения, основанного на рациональности взаимодействия различных законов, имеет особое значение при возникновении коллизий правовых норм, а именно — между общим и специальным законами. Согласно данному суждению в таком случае должен применяться специальный закон в соответствии с принципом: «*specialia generalibus derogant*» — «частные случаи отступают от общих правил».

В юридической науке при толковании неясных правовых положений используется также такой логический метод, как доведение до абсурда. С его помощью доказывается истинность противоречащих друг другу положений с помощью признания одного из них абсурдным, а потому неистинным¹⁷. В этой связи действует правило, согласно которому при возможности нескольких толкований, одно из которых приводит к абсурду, а другое — нет, предпочтение следует отдавать последнему¹⁸. Иными словами, в подобных случаях интерпретатор должен руководствоваться принципом «*lex est dictamen rationis*» — право диктуется разумом.

К сожалению, очень часто перед интерпретатором возникает проблема выбора не одного из двух, а из большего количества суждений, многие из которых нельзя признать однозначно истинными или ложными. Поэтому из всего многообразия существующих суждений следует выбирать наиболее рациональное. Если же в числе таковых оказывается несколько, то целесообразной признается точка зрения, которая предлагает выбор наиболее «мягкой» интерпретации нормы¹⁹.

Логический прием толкования имеет огромное значение для т. н. «реконструкции» правовых предписаний, имеющей место в тех случаях, когда отдельные правовые положения, позволяющие правильно понять смысл правовой нормы, содержатся в различных статьях нормативно-правового акта или в различных актах.

¹ См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 4: Интерпретационная юридическая практика: текст лекций. Ярославль, 1998. С. 46.

² См.: Там же. С. 46–47.

³ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1995. Т. 2, вып. 1. С. 737.

⁴ См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Право. М., 2006. С. 771; *Макуев Р.Х.* Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 481 и др.

⁵ См.: *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник. М., 2005. С. 331.

⁶ См.: *Карташов В.Н.* Указ. соч. С. 49–50.

⁷ *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 2004. С. 422.

⁸ См.: Там же. С. 425.

⁹ *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права. М., 2000. С. 426.

¹⁰ См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Право. С. 772.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ *Бержель Ж.-Л.* Указ. соч. С. 427.

¹⁴ Там же. С. 426.

¹⁵ Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Право. С. 772.

¹⁶ См.: *Бержель Ж.-Л.* Указ. соч. С. 427.

¹⁷ См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 266.

¹⁸ См.: *Смирнов А.В., Манукян А.Г.* Толкование норм права: учебно-практическое пособие. М., 2008. С. 38.

¹⁹ См.: Там же. С. 48.

М.Ю. Осипов

ОШИБКИ В ПРИМЕНЕНИИ ПРАВА И ПУТИ ИХ ПРОФИЛАКТИКИ

Одной из актуальных проблем в общей теории права является проблема профилактики ошибок в правоприменении. Ее актуальность, как представляется, имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку ошибки в применении права по мере их накопления дискредитируют судебную систему и нарушают право человека на справедливое судебное разбирательство, гарантированное ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹. Необходимость профилактики ошибок в правоприменении очевидна. Однако для того чтобы понять, каким образом осуществляется профилактика ошибок в правоприменении, необходимо рассмотреть вопрос относительно понятия «профилактика

© М.Ю. Осипов, 2010

Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник (Институт законоведения и управления Всероссийской полицейской ассоциации).

ошибок в правоприменении», а также основных ситуаций, складывающихся в процессе правоприменения.

На наш взгляд, профилактика ошибок в правоприменении представляет собой деятельность, направленную на предотвращение ошибок в правоприменении, а под ошибкой в применении права следует понимать необоснованное игнорирование субъектом правоприменения некоторых норм права, результатом которого является вынесение незаконного, необоснованного и несправедливого решения.

Чтобы определить виды ошибок в правоприменении, необходимо проанализировать основные ситуации, возникающие в процессе правоприменения. Так на стадии возбуждения процесса правоприменения возможно возникновение следующих ситуаций:

Ситуация 1. В ходе анализа представленных в суд (или иной компетентный орган) доказательств было установлено, что поводы и основания, предусмотренные законом для возбуждения дела, отсутствуют. В данном случае суд (или иной компетентный орган) обязан вынести решение об отказе в возбуждении дела.

Ситуация 2. В ходе анализа представленных в суд (или иной компетентный орган) доказательств было установлено, что поводы и основания, предусмотренные законом для возбуждения дела, имеются. В данном случае суд (или иной компетентный орган) обязан вынести решение о возбуждении производства по делу.

На стадии рассмотрения и разрешения дела по существу возможно возникновение следующих ситуаций:

Ситуация 3. В ходе установления фактических обстоятельств дела обстоятельства, на которых сторона в процессе основывает свои требования, не были установлены. В данном случае суд (или иной компетентный орган) обязан вынести решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Ситуация 4. В ходе установления фактических обстоятельств дела, обстоятельства, на которых сторона в процессе основывает свои требования, были установлены. В данном случае суд (или иной компетентный орган) обязан проверить, не имеется ли в данном случае иных обстоятельств, препятствующих удовлетворению заявленных требований. Если таких обстоятельств не имеется, суд (или иной компетентный орган) обязан удовлетворить заявленные требования. В противном случае он обязан отказать в удовлетворении заявленных требований.

Ситуация 5. В ходе производства по делу норма, которая подлежит применению в данном деле, судом или иным компетентным органом не установлена. В данном случае суд обязан продолжить поиск нормы, которая подлежит применению в данном деле. При невозможности обнаружения такой нормы он обязан применить аналогию закона, а если это невозможно, то и аналогию права. При этом суд (или иной компетентный орган) обязан мотивировать свое решение.

Ситуация 6. В ходе производства по делу норма, которая подлежит применению в данном деле, судом или иным компетентным органом установлена. В данном случае суд обязан вынести решение на основе нормы, подлежащей применению в конкретном деле. При этом суд (или иной компетентный орган) обязан мотивировать свое решение.

На стадии пересмотра решения возможно возникновение следующих ситуаций:

Ситуация 7. В ходе пересмотра дела судом был установлен ряд нарушений законодательства, которые препятствовали вынесению законного, обоснованного и справедливого решения. В данном случае суд обязан отменить вынесенное решение и направить дело на новое рассмотрение либо принять новое решение, если обстоятельства дела установлены полно и правильно, в деле не были допущены процессуальные нарушения, но судом (или иным компетентным органом), рассматривающим дело, была допущена ошибка в применении норм материального права.

Ситуация 8. В ходе пересмотра дела судом не были установлены нарушения законодательства, которые препятствовали вынесению законного, обоснованного и справедливого решения. В данном случае он обязан оставить решение, вынесенное по делу в силе, а жалобу или протест без удовлетворения.

На стадии исполнительного производства возможно возникновение следующих ситуаций:

Ситуация 9. В ходе исполнительного производства должник добровольно исполнил решение суда или иного органа, уполномоченного рассматривать данное дело. В данном случае основания для принудительного исполнения решения суда отсутствуют.

Ситуация 10. В ходе исполнительного производства должник не исполнил добровольно решение суда или иного органа, уполномоченного рассматривать данное дело. В данном случае оснований для принудительного исполнения решения суда имеются.

Анализ ситуаций, складывающихся в процессе правоприменения, позволяет выявить следующие основные типы ошибок в правоприменении:

1. *На стадии возбуждения дела:* а) возбуждение дела при отсутствии законных оснований для его возбуждения; б) отказ в возбуждении дела при наличии законных оснований для его возбуждения.

2. *На стадии рассмотрения дела по существу:* а) вынесение решения об удовлетворении требований стороны, при отсутствии законных оснований для удовлетворения заявленных требований; б) вынесение решения об отказе в удовлетворении заявленных требований, при наличии законных оснований для удовлетворения заявленных требований и отсутствии законных оснований, препятствующих удовлетворению заявленных требований.

3. *На стадии пересмотра дела:* а) вынесение решения о отмене судебного решения и направлении дела на новое рассмотрение либо принятие нового решения в ситуации, когда судом не были установлены нарушения законодательства, которые препятствовали вынесению законного, обоснованного и справедливого решения; б) отказ в пересмотре дела в ситуации, когда судом был установлен ряд нарушений законодательства, которые препятствовали вынесению законного, обоснованного и справедливого решения.

4. *На стадии исполнения решения:* а) вынесение решения о принудительном исполнении в случае, когда должник добровольно исполнил решение суда или иного правоприменительного органа; б) отказ в принудительном исполнении в ситуации, должник добровольно не исполнил решение суда или иного правоприменительного органа.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сформулировать алгоритм правоприменения, который состоит из следующих вопросов:

1. Установлены ли законные поводы и основания для возбуждения дела при наличии требований (заявления). Если ответ на данный вопрос положительный, то необходимо выяснить, не имеются ли обстоятельства, препятствующие возбуждению дела. Если таких обстоятельств нет, то необходимо принять решение о возбуждении дела. В противном случае необходимо принять решение об отказе в возбуждении дела. Если законные поводы или (и) основания для возбуждения дела не установлены, то необходимо вынести решение об отказе в возбуждении дела.

2. Определен ли предмет доказывания по данному делу? Если ответ на данный вопрос положительный, то можно начинать процесс доказывания по данному делу; если ответ на данный вопрос отрицательный, то необходимо определить предмет доказывания по данному делу.

3. На основании собранных и представленных доказательств можно ли сделать вывод о том, что обстоятельства, лежащие в основе заявленных требований, установлены. Если ответ положительный, то можно приступать к юридическому обоснованию решения об удовлетворении заявленных требований. В противном случае необходимо приступать к юридическому обоснованию решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

4. Установлена ли норма, подлежащая применению, в данном деле? Если такая норма установлена, то необходимо применить данную норму в данном деле путем вынесения правоприменительного решения в противном случае необходимо продолжить поиск.

5. Проверка того, не нарушает ли правоприменительное решение, вынесенное на основе данной нормы, чьих либо субъективных прав и не препятствует ли исполнению обязанностей, возложенных на лицо другой нормой. Если установлено, что такая норма препятствует осуществлению субъективных прав или (и) исполнению обязанностей в данной ситуации, то она применению не подлежит в данном деле, и, следовательно, перед нами имеется пробел в праве, который восполняется по правилам восполнения пробелов в праве². Ярким примером такого нарушения является принятое решение о депортации Финляндией немощной женщины из России, где она проживала со своей дочерью, от которой она имеет право получать содержание, а дочь по семейному праву обязана осуществлять за ней уход и предоставлять содержание.

7. Имеются ли законные основания для пересмотра вынесенного решения по делу? Если таких оснований не имеется либо они не установлены, то необходимо вынести решение об отказе в пересмотре вынесенного решения по делу; если такие основания имеются, то необходимо отменить вынесенное решение и направить дело на новое рассмотрение либо принять новое решение, если обстоятельства дела установлены полно и правильно, в деле не были до-

пущены процессуальные нарушения, но судом (или иным компетентным органом), рассматривающим дело, была допущена ошибка в применении норм материального права.

8. Имеются ли законные основания для принудительного исполнения решения? Если такие основания имеются, то необходимо принять решение о принудительном исполнении решения. В противном случае следует отказать в принудительном исполнении решения.

На наш взгляд, данный алгоритм поможет в какой-то мере осуществлять профилактику ошибок в правоприменении и тем самым будет способствовать повышению доверия граждан к судебной системе РФ.

¹ См.: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Лазарев В.В. Социально-психологический механизм правоприменения. Казань, 1982; Он же. Пробелы в праве и пути их устранения М., 1974; Он же. О видах пробелов в праве // Правоведение. 1969. № 6. С. 30–37.

А.Р. Барахоева

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛЯТИВНЫХ ОСНОВАНИЙ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ УСТАНОВОК К ПРАВОВОМУ ПОВЕДЕНИЮ

Упорядоченность общественных отношений с помощью правовых предписаний, взаимосвязь между ними, основанная на правовых началах взаимодействия различных субъектов (индивидов и общностей) — обуславливается широким кругом различных обстоятельств собственно правового, социологического и биологического характера. Некоторые из этих обстоятельств имеют комплексное значение для указанных процессов. Это в полной мере относится к психологическим установкам, связанным с правовым поведением личности.

По справедливому мнению В.Н. Кудрявцева, «правовым поведением является социально значимое поведение людей, предусмотренное нормами права и влекущее юридические последствия»¹. Правовое поведение, как правило, представляет собой результат объективации соответствующих установок личности. Как известно, установка — психологическое состояние предрасположенности субъекта к определенной активности в определенной ситуации. Установка, будучи целостным состоянием, ложится в основу совершенно определенных психических явлений, возникающих в сознании. Она не следует в какой-нибудь мере за этими психическими явлениями, а, наоборот, предваряет, определяя их состав и течение².

Для изучения формирования установки, обуславливающей участие личности в правоотношениях, существенное значение имеют представления самой личности, а также господствующие представления в обществе о границах правомерного и неправомерного поведения.

Традиционно правомерное поведение определяется как вид правового поведения, соответствующий правовым предписаниям³. Наряду с этим большинство авторов, затрагивающих проблему правомерного поведения, говоря о соответствии поведения правовым нормам, часто выделяют виды правомерного поведения, которые не во всем соответствуют правовым предписаниям. Так, например, весьма распространена классификация, в рамках которой выделяются следующие виды правомерного поведения: правоактивное, правопассивное и ординарное⁴. Встречаются и иные классификации, например, Л.П. Рассказов выделяет по форме выражения: *активное поведение* (приводится в пример, уплата налогов) и *пассивное поведение* (приводится в пример воздержание от правонарушения); по мотивам поведения: а) *маргинальное поведение* — поведение, соответствующее праву из-за боязни государственного принуждения; б) *конформистское поведение* (приводится в пример пассивное соблюдение личности норм права, приспособление своего поведения к мнению других); в) *привычное поведение* — действия в силу образовавшейся привычки, не противоречащей праву; социально-активное поведение, направленное на решение социальных задач и основанное на целесообразности правомерного поведения⁵.

Представляется, что некоторые указанные виды правомерного поведения не во всем соответствуют правовым предписаниям. Следовательно, основываясь на вышеизложенном опре-

© А.Р. Барахоева, 2010

Соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова).

делении понятия правомерного поведения, можно заключить, что эти некоторые виды не являются правомерным поведением. Для того чтобы было полное соответствие правовым мерам, поведение должно корреспондировать формам реализации законодательства, т. е. запрещающие нормы личность должна соблюдать, т. е. воздерживаться от действий, запрещенных законом под угрозой применения юридической ответственности. Обязывающие нормы личность должна исполнять, т. е. действовать активно в соответствии с ее обязанностями. Управомочивающие нормы личность должна использовать, т. е. осуществлять имеющиеся права.

Если не имеется представленного выше соответствия, то нельзя говорить, что поведение адекватно правовым предписаниям. Вместе с тем нельзя его в полном объеме назвать противоправным или правонарушением. В связи с установленными обстоятельствами предлагаем следующее.

Во-первых, к противоправному поведению относить только поведение, нарушающее нормы запреты, а также неисполнение обязывающих норм, если они подкрепляются правовыми запретами, предусматривающими ответственность за нарушение обязанности (например, уклонение от воинской обязанности). Противоправное поведение можно подразделить на два вида: объективно-противоправное поведение и правонарушение.

Во-вторых, к правомерному поведению относить только поведение, реализующее правовые предписания в форме соблюдения исполнения и использования.

В-третьих, поведение, которое не соответствует мерам, содержащимся в праве, можно обозначить как неправомерное правовое поведение. Как представляется, неправомерное правовое поведение, помимо противоправного типа поведения, включает в себя медиальный тип поведения, иногда называемый лиминальным⁶. Правомерное и противоправное поведение — это противоположности. В соответствии с законом единства и борьбы противоположностей между ними существует зона взаимоперехода⁷, которую и можно обозначить в качестве медиального поведения, которое неправомерно, но и не противоправно (например, уклонение от реализации активного избирательного права).

Итак, правомерное поведение — это предусмотренный правовыми мерами тип правового поведения, характеризующийся социальной необходимостью и полезностью, основанный на позитивных установках личности. Иными словами, правовое поведение может соответствовать, а может и противоречить действующим нормам права, а обуславливающие его установки вообще могут быть не связанными с правом.

Как видим, правовое поведение личности поливариантно. Отсюда следует, что и установки, обуславливающие это поведение, также могут быть неоднозначны. Один из основателей теории установок Д.Н. Узнадзе исходит из того, что установка может сформироваться при наличии лишь двух основных условий, без которых акты поведения человека или какого-либо другого живого существа были бы невозможны. Это, прежде всего, наличие какой-либо потребности у субъекта поведения, а затем и ситуации, в которой данная потребность могла бы быть удовлетворена. Это основные условия возникновения всякого поведения и, прежде всего, установки к нему⁸.

Представляется, что основания возникновения установок можно дополнить еще и факторами регулирования, имеющими свою специфику, в особенности в связи с правовым поведением. Понятие «регулировать» используется в русском языке как действие по значению глагола «регулировать» в трех значениях: «1. Упорядочивать, налаживать. 2. Направлять развитие, движение чего-нибудь с целью привести в порядок, систему. 3. Приводить механизмы и части их в такое состояние, при котором они могут правильно, нормально работать»⁹. В значении упорядочивающего, налаживающего фактора «регулировать» толкуется и в других справочных материалах и изданиях¹⁰.

Безусловно, применительно к различным отраслям знания трактовка понятия «регулировать» осуществляется по-разному¹¹, применительно к исследованию установок личности к участию в правоотношениях его можно понимать как процесс формирования регулирующего фактора и воздействия его на человека, результатом данного процесса является упорядочение поведения.

В целях уточнения особенностей регулирования как основания установок личности при участии автора было проведено социологическое исследование с использованием метода фокус-групп¹². В качестве методологических предпосылок исследования в части, касающейся установок личности, рассматривались следующие обстоятельства.

Во-первых, любое нормативное регулирование стереотипно, основано на повторяющихся процессах. Следовательно, повторяющиеся связи процессы, отраженные в норме это фактическое внешнее, формализованное выражение установки¹³.

Во-вторых, оценочные суждения, содержащиеся в большинстве норм (праве, морали, религиозных нормах, и т. д.), являются средством формирования личностных оценок. Эти оценки, в свою очередь, становятся установками, обуславливающими правовое поведение.

В-третьих, правила поведения, вошедшие в привычку, фактически являются установками к правовому поведению в чистом виде, за счет многократного повторения.

В качестве способа анализа проблем установок личности, обуславливающих ее правовое поведение, была избрана техника фокус-групп. Фокус-группа представляет собой групповое, сфокусированное (полу-стандартизированное) интервью, проходящее в форме групповой дискуссии и направленное на получение от ее участников субъективной информации о том, как они воспринимают исполнение различных видов наказания и их правовое и иное социальное регулирование, а также связанные с ними события, процессы и их продукты. Будучи систематизированной и пройдя процедуры юридического и психологического анализа, эта информация не только помогает понять глубинные, устойчивые закономерности, определяющие особенности регулирования как основания установок личности к правовому поведению, но и становится основой для разработки и экспертизы различных социальных программ обеспечения правомерного поведения.

Фокус-группа как исследовательский инструмент отвечает не столько на вопрос о количестве людей, придерживающихся данного мнения, сколько на вопрос: *почему* они думают, чувствуют, поступают именно так, а не иначе.

В настоящем исследовании принимали участие три фокус-группы: первая — 18 человек, сотрудники учреждений ФСИН из 18 регионов России, проходящие переподготовку на базе Владимирского юридического института ФСИН России. Вторая фокус-группа объединяла 22 курсанта выпускного курса ВЮИ ФСИН России. Третья фокус-группа — это студенты (28 чел.) I курса юридического факультета ВГУ. Участникам фокус-групп были предложены следующие вопросы:

1. Что такое регулирование?
2. Что такое правовое регулирование?
3. Что такое установка личности?
4. Можно ли назвать психологическую установку, обуславливающую правовое поведение, правовой?

5. Имеются ли какие-либо особенности правового и иного социального регулирования при формировании установок личности, ориентированной на участие в правовом поведении?

6. Можно ли назвать установку на противоправное поведение правовой или антиправовой?

По общим вопросам (1–3) расхождения обобщенных мнений фокус-групп весьма незначительны и в большей степени носят терминологический характер. Ответы на вторую группу вопросов (4–6) отличались качественными и количественными характеристиками оценивания установок личности. Вместе с тем тенденции в развитии и описании исследуемых явлений представляется возможным обобщить.

С учетом приведенного исследования регулирования как основания формирования установок на правовое поведение, а также обобщая мнения респондентов и анализируя действующее законодательство, можно выделить общие закономерности и некоторые особенности данного вида установок.

Прежде всего, следует отметить, что через регулирование реализуется преимущественно целесообразное поведение. В этом смысле регулирование как основание формирования установок личности тесно связано с другим основанием, выделяемым Д.Н. Узнадзе — потребностью. Целесообразное поведение производно от определенной потребности и имеет два типа регуляторов: личные (индивидуальные) либо групповые (общественные). Личные регуляторы обеспечивают целесообразное поведение индивидуума на уровне принятия решений, на уровне психики человека или его модели. Общественные регуляторы — это механизмы, которые модифицируют личное поведение с учетом условий его существования в среде себе подобных. Они действуют не прямо, не самостоятельно, а через личные регуляторы, путем их модификации и настройки. Поэтому общие правила, отраженные в правовых предписаниях, не всегда срабатывают, т. к., преломляясь через индивидуальные регуляторы, они могут породить деформированные установки.

Кроме того, проведенное исследование позволяет заключить, что регулирование как основание формирования установок на правовое поведение — это специфический процесс. Известно, что процесс — это и последовательная смена явлений, состояний, изменений в развитии чего-либо, это и совокупность последовательных действий, направленных на достиже-

ние определенных результатов¹⁴. Процесс складывается из определенных этапов или стадий. С учетом регулятивного воздействия на установку к правовому поведению можно усмотреть следующие стадии формирования установки: а) первичное воздействие на сознание регулирующего фактора (влияние природы, социально-психологических факторов, знакомство с текстом нормы, приказом начальника учреждения и т. д.); б) восприятие и осознание регулирующего фактора (уяснение воздействия и определение возможных последствий в результате его учета либо игнорирования в поведении человека; в) формирование подсознательной готовности следовать (либо не следовать) требованию правового предписания. Сложность и многоступенчатость процесса регулирования поведения, на наш взгляд, охватывает два вида установок в связи с правовыми нормами: и установки на действие в соответствии с правом и установки на действия, противоречащие праву. Оба указанных вида установок личности можно считать правовыми. Но в одном случае — правомерными, а в другом — неправомерными.

Регулятивные предпосылки психологических установок могут оказывать корректирующее воздействие на сами установки личности к участию в правовом поведении в зависимости от типа и вида регулирования. Например, установка на правомерное поведение в состоянии сильного душевного волнения, как правило, деформируется или разрушается, и индивидуальный регулятивный импульс может преодолеть традиционную нормативную установку.

Следует отметить и тот факт, что может сформироваться неверная установка на правовое поведение, в случае неверной личностной оценки или ошибочной пропаганды формы реализации законодательства. Например, очень часто в средствах массовой информации звучит призыв «соблюдать права человека», а между тем соблюдать следует лишь запреты, а права надо исполнять либо осуществлять. Следовательно, указанный призыв может сформировать правопассивную правовую установку.

Взаимодействие психических установок и правового поведения связи с правовым регулированием носит синхронный и асинхронный характер. Синхронный характер установок основан на конвергенции (сближении установки с требованиями нормами права) и предполагает готовность к правомерному поведению, которое являет собой предпосылку правомерной стандартизации и формирования обычая-установки действовать правомерно (привычная готовность реализовывать закон или его охранять). Асинхронное влияние установки на реализацию правового поведения основывается на дивергенции (расхождении) с правовыми предписаниями. Эта ситуация возникает в том случае, если стереотипы внутренней или внешней деятельности личности, формально основанные на праве, реально осуществляются на основе других социальных регуляторов, которые не всегда обеспечивают правомерность поведения, что, впрочем, не исключает правовой оценки данного вида поведения.

Наибольший эффект в обеспечении правомерного поведения личности может быть достигнут при синхронизации права и установок привычного поведения. Процесс синхронизации права и установки в этом случае включает два направления. Во-первых, за счет позитивного и негативного стимулирования добиться многократной реализации образцов правомерного поведения, чтобы оно вошло в привычку, т. е. стало бы своеобразно новой ретроправовой установкой. Во-вторых, сближение права с психологической установкой, ему не противоречащей и на нем основанной, формирует устойчивый комплекс установка — правомерное поведение и наоборот — правомерное поведение — установка, вплоть до создания на этой основе правовых обычаев. В-третьих, жесткое блокирование с помощью права и всей системы нормативного регулирования, установок и основанного на них поведения, явно противоречащих правовым предписаниям.

Как показало проведенное исследование, установки к правовому поведению формируются у лиц, еще не имеющих юридического образования, скорее — на основе психологической части правосознания, с опорой на эмоции и чувства, нежели на четкие, технически выверенные основы правовой идеологии. К реальным текстам законов большинство людей обращаются от случая к случаю. К тому же, само по себе чтение юридических текстов без соответствующей подготовки не только не формирует адекватную установку и не проясняет смысла реализации права, но и может сформировать неверное представление, (следовательно, и установку), о соответствии поведения правовым предписаниям. Так, например, многие устно опрошенные граждане считают, что должны *соблюдать* свои права, что вступление в брак реализуется в форме исполнения и т. д.

Восприятие и оценка регулятивно-правовой информации, влияющие на формирование установки у исследованной категории лиц, наслаиваются на интерпретационный план сознания, который следует рассматривать в качестве особой системы показателей восприятия, истолкования

и оценки регулятивно-правовой информации. Разнородная входящая правовая информация (от друзей, родственников, телевидения) вступает во взаимодействие с существующим интерпретационным планом личности и уже существующими установками, обеспечивающими взаимодействие с другими людьми, усваивается сознанием и часто вступает в психологическую коллизию с предписаниями правовых норм, созданных по идеальным технико-юридическим моделям, что, в конечном итоге, формирует правовую установку, противоречащую целям законодательства. Данный процесс может носить позитивный и ретроспективный аспекты и происходить по двум направлениям: от правовой модели в сознании и установки к возможному будущему поведению, и наоборот — от прошлого поведения к его правовой оценке и новой установке.

И, наконец, в связи с исследованием психологических установок к правовому поведению можно заметить, что не все установки в связи с правовым поведением можно назвать правовыми. К *правовым установкам*, на наш взгляд, можно отнести осознанные состояния готовности к участию в опосредованной правом деятельности. Другие установки, предопределяющие правовое поведение, можно подразделить на два вида: а) *квазиправовые установки* — это установки, обуславливающие готовность к деятельности в правовой сфере, но реально данная деятельность правовой не является; б) *юридически нейтральные* установки личности — это установки, направленные изначально на поведение, по мнению личности, не являющееся правовым, фактически таковым является.

Таким образом, обобщая анализ выявленных особенностей регулирования, рассмотренного в качестве основания психологической установки личности на правовое поведение, можно резюмировать, что формирование психических установок под воздействием регулирования весьма неоднозначно. Само по себе наличие правовых предписаний не всегда формирует установку на правовое, а уж тем более, на правомерное поведение. Дело в том, что, с одной стороны, регулирование не всегда проявлено во вне и технически исполнимо, а с другой стороны, не всякое правовое регулирование личностно воспринимается как таковое.

¹ Кудряцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982.

² URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 08.06.2010).

³ См., например: Бабаев В.К. Правомерное поведение // Теория государства и права. М., 2002. С. 482; Рассказов Л.П. Теория государства и права. М., 2008. С. 409.

⁴ См., например: Кожевников С.Н. Правовая активность личности. Н. Новгород, 1994.

⁵ См.: Рассказов Л.П. Указ. соч. С. 410–412.

⁶ Подробнее об этом см.: Фортова Л.К. Правовое поведение несовершеннолетних и его детерминация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007.

⁷ См.: Гегель Г.В.Ф. Наука логики. М., 1998. С. 818–820.

⁸ Подробнее об этом см.: Узнадзе Д.Н. Психологические исследования. М., 1966. С. 140–152, 164–169, 180–183.

⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 2003. С. 672.

¹⁰ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 4. М., 1882. С. 89; Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 502; Большой энциклопедический словарь. М.: СПб., 2000. С. 1004.

¹¹ Подробнее об этом см.: Головкин Р.Б. Понятие регулирования и его особенности // Морально-правовое регулирование частной жизни. Владимир, 2004. С. 7–18.

¹² Исследование проводилось в феврале-марте 2010 г. творческим коллективом в составе: автора, М.А. Воронковой, П.В. Шумова и А.В. Коломиной под руководством Р.Б. Головкина на базе Владимирского юридического института ФСИН России и юридического факультета ВГГУ.

¹³ При условии, если норма адекватно отражает существующие отношения.

¹⁴ См.: Социологический энциклопедический словарь / под ред. Г.В. Осипова. М., 2000. С. 276.

О.В. Ильина

СОВРЕМЕННАЯ РЕФОРМА ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Одна из важнейших комплексных задач науки общей теории права состоит в обобщении и систематизации правовых явлений, процессов и состояний в различных сферах действия права. Образование как социальный институт, с одной стороны, тесно связано с другим социальным институтом — правом, с другой — выступает объектом правового воздействия. Есть и третья сторона этой проблематики: образование представляет собой важнейший сегмент правового пространства (правовой системы), равно как и право выступает столь же значимым сегментом образовательного пространства. Концепция социального развития России на ближайшее будущее — движение к знаниям и преобразованиям¹. Развернувшаяся реформа рос-

© О.В. Ильина, 2010

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная академия права).

сийского образования, процессы интернационализации в сфере высшего образования, создание единого европейского пространства делают теоретические исследования системы нормативно-правового регулирования образования особенно актуальными.

Законодательство об образовании включает в себя законодательные и подзаконные акты самого разного уровня, содержания и характера. К основным законам государства, прямо или опосредованно регулирующим отношения, возникающие на всех уровнях образования, устанавливающим нормативную основу деятельности образовательных учреждений всех уровней и типов, всех субъектов образовательного процесса, а также решающим вопросы образовательной политики, относятся два действующих закона: Закон РФ «Об образовании» (1992) и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996)². Закон РФ «Об образовании» выполняет интегрирующую функцию, т. е. объединяет в единую отрасль законодательства весь массив нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере образования. Поэтому его можно назвать основополагающим, или базовым законом. Такие законодательные акты, в соответствии с правилами законодательной техники, вводят «общие принципы и режимы правового регулирования, которые получают затем развитие в видовых законах³. Как и всякий закон, он обладает высшей (после Конституции РФ) юридической силой. В нем регламентируются вопросы, общие для всех элементов и уровней системы образования в Российской Федерации. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» относится, с одной стороны, наряду с Законом РФ «Об образовании», к числу базовых образовательных законов, с другой стороны, это первый профильный законодательный акт, в котором определяются система высшего и послевузовского профессионального образования, цели и задачи, круг субъектов учебной и научной деятельности в данной системе, их права и обязанности, управление данной системой, ее экономика, принципы государственной политики и международная деятельность вузов. Своеобразие современного российского высшего образования, готовящегося к широкомасштабному вступлению в европейское образовательное пространство, выражается в законодательном закреплении ступеней, сроков и форм получения высшего профессионального образования.

Активно проходящие в последние годы процессы модернизации значительно актуализировали проблему совершенствования законодательства в области образования. Формирование новых подсистем образования, образовательных институтов и процедур, введение современных форм и технологий обучения, а также управленческих и экономических механизмов требуют их надлежащего законодательного оформления, своевременного обновления правовых механизмов реализации конституционных гарантий права граждан на образование, обеспечения равных условий доступа к качественному образованию, сохранения и развития единого образовательного пространства России. Характер, объем и содержание изменений в системе образования предполагают необходимость кардинального пересмотра основного массива законодательных норм и формирования правовых моделей, адекватных решению поставленных задач. Заслуживает отдельного внимания стремление законодателя к разработке федерального закона «Об образовании». Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности (протокол от 1 июня 2009 г. № 20) утверждена Концепция проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Основная идея законопроекта состоит в установлении системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования; обеспечении стабильности и преемственности в развитии законодательства об образовании; совершенствовании законодательных основ отечественной системы образования, обеспечивающих ее эффективное функционирование и развитие в современных условиях. Будущий федеральный закон позволит сформировать эффективный механизм правового регулирования образовательных и иных отношений в сфере образования, направленных на реализацию права на образование, государственных гарантий на получение качественного образования; значительно укрепить защиту интересов личности в области образования; повысить качество образования; расширить гарантии реализации прав в области образования; обновить отечественную систему образования в соответствии с запросами личности, общества, государства и реальной экономики; обеспечить ее поступательное развитие, что послужит одной из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности. В целом будущий закон станет важным фактором гармонизации социальных отношений в обществе и ускорения социально-экономического развития России. Таким образом, принятие законопроекта создаст правовые условия, обеспечивающие превращение образования в дви-

жующую силу и ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, повышения конкурентоспособности страны при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полного удовлетворения образовательных потребностей личности, повышения социального статуса педагога.

Организационной основой государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования является Федеральная программа развития образования на 2006–2010 годы, направленная на реализацию системы мер по совершенствованию нормативно-правовой базы, кадровому, информационному и материально-техническому обеспечению сферы образования⁴. Программа как организационная основа государственной политики в сфере образования представляет собой комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, охватывающих изменения в структуре, содержании и технологиях образования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов образовательной деятельности и финансово-экономических механизмах. Основная стратегическая цель Программы — обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования. Стратегическими задачами Программы являются: совершенствование содержания и технологий образования; развитие системы обеспечения качества образовательных услуг; повышение эффективности управления в системе образования; совершенствование экономических механизмов в сфере образования. Решение этих задач позволит ликвидировать следующие проблемы: несоответствие действующего законодательства целям интенсивного развития системы образования; чрезмерное государственное регламентирование финансово-хозяйственной деятельности и трудовых отношений в сфере образования при нехватке средств и недостаточной свободе их использования; отсутствие формируемых вне системы образования требований к содержанию и качеству образования; несоответствие ресурсного обеспечения сферы образования задачам социально-экономического развития страны.

Для обеспечения качественного образования, его равной доступности для всех граждан необходима институциональная перестройка его системы. Экономика завтрашнего дня — это инновационная экономика знаний и наукоемких технологий. Для преодоления усиливающегося разрыва между содержанием образования, образовательными технологиями, структурой образовательной сферы, уровнем ее кадрового потенциала и задачами новой экономики необходимо создать механизмы, ориентированные не только на внутренние социально-экономические потребности страны, но и на обеспечение конкурентоспособности России на мировом рынке труда.

Особое место в системе образовательного законодательства занимает Национальная доктрина образования в Российской Федерации — документ, выступающий наряду с Конституцией РФ политико-правовой основой правового регулирования российской системы образования. В то же время политическая и поэтому в какой-то мере декларативная составляющая этого документа имеет гораздо больший удельный вес, чем собственно правовое его содержание. И все же неопределимо историческое значение доктрины. Ведь впервые в России постсоветского периода определена стратегия развития образования на ближайшие четверть века, задан вектор развития российского общества в контексте развития образования не только как ведущего социального института, но и как одной из самых значимых социальных сил новой, информационной эпохи, в которой знание становится едва ли не главной движущей силой цивилизации. Анализ приведенных в ней целей и задач показывает, что они действительно являются логичным и достойным отражением ответа современного Российского государства и общества вызову времени. В документе отражена общегосударственная идея, лежащая в основе содержания образования и направленная на возрождение духовности и нравственности населения, формирование современного научного мировоззрения, культуры межнациональных и межконфессиональных отношений.

Однако Национальная доктрина образования пока еще не заняла предназначенного ей места в государственной образовательной политике. Главная причина этого состоит в том, что правовой статус этого уникального и исключительно важного документа не отвечает его политико-правовому статусу и назначению. Статус доктрины явно и необоснованно занижен, поскольку она утверждена подзаконным актом — постановлением Правительства РФ. И как

бы ни был высок авторитет этого высшего федерального органа исполнительной власти, данные акты все же не являются законодательными. А ведь Национальная доктрина должна иметь статус именно законодательного акта, что обеспечило бы решение многих вопросов, в т. ч. связанных с чрезмерной и не всегда продуманной практикой внесения поправок в действующее образовательное законодательство и проведением столь же не всегда продуманных образовательных «реформ», с чем мы столкнулись в последнее время. Сегодня научно-педагогической общественностью настойчиво и обоснованно проводится идея о разработке новой по содержанию и уже имеющей статус закона Национальной доктрины образования.

Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р одобрена Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., а постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 848 «О мерах государственной поддержки субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования» (в ред. от 3 октября 2009 г.) утверждены меры государственной поддержки субъектов РФ, внедряющих комплексные проекты модернизации образования⁵. Целью Концепции объявляется «создание механизма устойчивого развития системы образования», а «обеспечение государственных гарантий доступности полноценного образования» как одна из задач, необходимых для достижения названной цели⁶. В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. были выдвинуты следующие приоритеты образовательной политики: 1) обеспечение государственных гарантий доступности качественного образования; 2) создание условий для повышения качества общего образования; 3) создание условий для повышения качества профессионального образования; 4) формирование эффективных экономических отношений в образовании; 5) обеспечение системы образования высококвалифицированными кадрами, их поддержка государством и обществом; 6) управление развитием образования на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики. Данные тезисы основаны на демократической, социальной идеологии базового образовательного закона, они реализуют эту идеологию в конкретном образовательном материале.

Еще одним шагом, направленным на модернизацию системы образования, является национальный приоритетный проект «Образование». 5 сентября 2005 г. Президент РФ объявил о старте четырех приоритетных национальных проектов: «Образование», «Здоровье», «Доступное жилье» и «Развитие агропромышленного комплекса». Приоритетный национальный проект «Образование» призван ускорить модернизацию российского образования, результатом которой станет достижение современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям. В нацпроекте заложено два основных механизма стимулирования необходимых системных изменений в образовании. Во-первых, это выявление и приоритетная поддержка лидеров — «точек роста» нового качества образования. Во-вторых — внедрение в массовую практику элементов новых управленческих механизмов и подходов⁷. Проект разработан с целью обеспечения системных изменений по основным направлениям развития образования России, эффективного содействия становлению гражданского общества и современного образовательного менеджмента. Проект призван способствовать открытости системы образования, обеспечению конструктивной общественной заинтересованности в ускорении модернизации российской школы.

Примечателен также тот факт, что Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 259 2010 год объявлен годом учителя. Это сделано в целях развития творческого и профессионального потенциала учителей, повышения социального престижа профессии учителя.

Таким образом, можно утверждать, что сегодня Россия находится на поворотном этапе развития своей системы образования и поэтому очень важно, чтобы выбор стратегических путей этого развития определялся бы правом, хотя в целом в настоящее время образованию отводится значительное место. Ярким и позитивным примером здесь может служить приоритетный национальный проект «Образование», Национальная доктрина образования в Российской Федерации до 2025 г., вступление России в единое образовательное пространство и участие в «Болонском процессе». Одновременно, если оценить в целом образовательное законодательство, то следует признать, что сегодня законодательство не обеспечивает функционально полного регулирования отношений ни в одной из отраслей образования. Поэтому совершенствование системы образования и образовательного законодательства остается важнейшей задачей социально-экономического развития и одним из приоритетов современной государственной политики. Но, только используя право как мощный инструмент, особый механизм регулятивного воздействия, обеспечивающего с помощью юридических средств точность,

определенность и контроль за развитием общественных отношений, можно достичь исторически необходимых целей социального развития, а именно благополучного состояния образовательной системы в России.

¹ См.: Гребенникова И.Д. Инновационные аспекты современного образовательного процесса в контексте присоединения России к Болонской конвенции (правовой анализ) // Юридическое образование и наука. 2007. № 1.

² См.: Ягофаров Д.А. Нормативно-правовое обеспечение образования. Правовое регулирование системы образования: учебное пособие. М., 2008.

³ См.: Сласская В.В. Современная система российского законодательства об образовании // Право и образование. 2006. № 5.

⁴ См.: Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М., 2006.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 2, ст. 119; 2007. № 1, ч. 2, ст. 299.

⁶ См.: Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. URL: <http://www.fcpro.ru> (дата обращения 05.04.2010).

⁷ См.: Приоритетный национальный проект «Образование». URL: <http://mon.gov.ru/pro/pnpo/> (дата обращения: 05.04.2010).

М.В. Осипова

ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ

Первые постулаты современных общечеловеческих ценностей (а их истоки восходят к древним временам, христианству, мусульманству, иудаизму, конфуцианству и т. д.), по мнению В.Е. Чиркина, сложились на базе гуманистических идей эпохи Возрождения и последующих событий в Европе и Северной Америке. Однако их характеристика как ценностей утвердилась в науке гораздо позже. Начало этому положили разработки немецких и австрийских авторов в конце XIX – начале XX в.

Сначала речь шла просто о ценностях (определение «общечеловеческие» им было дано позже), под которыми понимались априорные принципы человеческой деятельности. Они использовались в связи с отбором и обобщением исторических факторов (в основном на философско-социологической основе) в исследованиях В. Вильденбанда и Г. Риккерта. Позже М. Шелер составил градацию ценностей (чувственные, гражданские, культурные, религиозные). М. Вебер основное внимание уделял уже социальным ценностям. Предвестник идеологии фашизма О. Шпенглер сформулировал тезис, что каждая цивилизация создает свои ценности. Австромарксисты М. Адлер и К. Реннер к числу социальных ценностей относили не только свободу и равенство, но и справедливость. Американец Дж. Дьюи связывал ценности с их практической полезностью для общества и относил к ним демократию и свободу. Испанец Ортега-и-Гассет особенно настаивал на индивидуальности. Француз Э. Мунье, напротив, выступал за коллективизм, видя в нем особую ценность. Свою иерархию ценностей предложил К. Поппер, идеолог «открытого общества». Он отдавал предпочтение свободе перед справедливостью, считая, что свободу можно осуществить только в открытом обществе, отличном от любого, в т. ч. социалистического, тоталитаризма. Известный американский социолог Дж. Ролс (он активно занимался и социологическими проблемами права), напротив, утверждает, что справедливость — первая необходимость для социальных институтов, а другой американский автор, Р. Нозик, считает, что, как и в XIX в., абсолютной ценностью является «минимальное государство», созданное для защиты людей и не вмешивающееся в процессы естественного развития общества¹.

В советской философской и социологической литературе проблема ценностей анализируется с начала 60-х гг. Первой работой, посвященной этому вопросу, была книга В.П. Тугаринова «О ценностях жизни и культуры» (Л., 1960).

Он показал несостоятельность той точки зрения, будто само понятие «ценность» принадлежит идеалистической, неокантианской философской традиции. «Ценностный подход, — писал он в другой работе, — органически присущ марксизму-ленинизму, как живому учению, зовущему к революционному действию. Он представляет собой необходимый «мост» от теории к практике, посредствующее звено между ними... Мы можем определить понятие ценностей в самом общем смысле так: ценности суть те явления (или стороны, свойства явлений) природы и общества, которые полезны, нужны людям исторически определенного общества

© М.В. Осипова, 2010

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная академия права).

или класса в качестве действительности, цели или идеала. Из этого определения следует, что ценностью может быть не только то, что существует, но и то, что еще надо осуществить, за что надо бороться»².

В современной российской литературе существуют разные точки зрения по вопросу о понятии и природе ценностей. Ценность рассматривается как предмет или свойство явления, имеющего какую-либо пользу и способного удовлетворить ту или иную потребность человека; как идеал; как норма; как позитивная значимость чего-либо вообще для человека, социальной группы, окружающей действительности в целом. Все эти понимания отражают определенную, реальную сторону ценностей и их следует рассматривать не как взаимоисключающие, а как взаимодополняющие общую концепцию ценностей³. Они имеют разные основания и связаны с разными субъектами ценностного отношения. Поэтому каждый из подходов имеет право на существование, ибо отражает то или иное реально существующее в социальной действительности ценностное отношение. В этом плане, например, религиозные ценности, связанные с верой в сверхъестественное, являются также реальными ценностями, которые служат ориентиром в жизни верующих, обуславливают нормы и мотивы их поведения и поступков. Если иметь в виду самое общее понимание ценностей, то можно сказать, что ценность — это понятие, указывающее на культурное, общественное или личностное значение (значимость) явлений и фактов действительности.

Ценности всегда связаны с существованием и деятельностью человека. Они носят социальный характер, формируются на основе общественной практики, индивидуальной деятельности человека, а также в рамках определенных конкретно-исторических общественных отношений и форм общения людей. Ценности не возникают неизвестно откуда и не вкладываются в человека извне. Они складываются в процессе его социализации и носят динамичный характер. В этой связи следует сказать, что весь жизненный опыт человека и система его знаний непосредственно влияют на характер его ценностей. Одно и то же вино будет оцениваться по-разному и представлять различную ценность для дегустатора вин и для обычного человека. Примерно то же самое можно сказать и об отношении к Богу верующего и атеиста.

Ценности — все то, что позволяет людям удовлетворять их желания, потребности, интересы и заставлять прилагать усилия по их достижению, созиданию, сохранению и приумножению⁴.

Ценности — это абстрактные понятия, являющие собой ориентиры или идеалы, с которыми человек соотносит, сравнивает свои реакции или деятельность других индивидов. В общекультурном смысле ценности являются проекцией метафизических представлений человека. Наличие ценностей придает смысл социальным нормам, т. к. нормативное поведение направлено на достижение разделяемых в социуме идеалов. Например, дети — ценность, воспитание детей — социальная норма. Широкий спектр социальных ценностей затрудняет выбор формы поведения индивида. Этот феномен указывает на родство ценностей и природных потребностей, желаний человека. Проблема выбора между противоречивыми устремлениями составляет основу нравственных, а, точнее, психологических конфликтов.

Стремление к удовлетворению природных потребностей обуславливает механизм тяготения людей к достижению и сохранению системы ценностей, одобряемой в рамках конкретной культурной традиции⁵. Реализация такого тяготения институализируется в виде социальных норм, правил поведения, регулирующих общественные отношения и подразумевающих наличие ценностей, на достижение которых они направлены. Система социальных норм ретранслируется новому поколению через институт воспитания и другие социальные институты, что служит необходимым условием существования общества в его традиционных формах. Некоторые из таких норм закрепляются юридически, а некоторые так и остаются в виде устной традиции или являются подразумеваемыми (религиозные, корпоративные, семейные и другие нормы).

Кроме того, ценность⁶ — это еще и принятое в философии понятие, с помощью которого определяется социально-историческое значение определенных явлений действительности для общества и индивидов.

Ценности можно рассматривать с двух сторон: а) предметной (значимые свойства реальных объектов); б) нормативной (требования к поведению людей).

Ценностями являются не сами по себе предметы окружающего мира, а их свойства, важные для людей. В первом значении ценности — это «объекты, вызывающие благоговейное отношение» (Т. Парсонс), во втором — «общепринятые убеждения относительно целей, к которым человек должен стремиться» (Н. Смелзер), и средства, которые он может использовать для достижения этих целей. В предметной форме ценности транслируются из поколения в поколе-

ние и составляют элемент традиции. Во втором значении ценности делятся на терминальные (ценности-цели) и инструментальные (ценности-средства).

Содержание ценностей обусловлено культурными достижениями общества. Мир ценностей⁷ — это, прежде всего, мир культуры в широком смысле слова, сфера духовной деятельности человека, его нравственного сознания, привязанностей — тех оценок, в которых выражается мера духовного богатства личности. Именно в силу этого ценности нельзя рассматривать как простое продолжение или отражение интересов. Они обладают относительной самостоятельностью.

Система ценностей в широком смысле слова⁸ — это внутренний стержень культуры, объединяющее звено всех отраслей духовного производства, всех форм общественного сознания. Она пребывает во всех произведениях духовного производства, во всех направлениях, свойственных творческому процессу, и ни в одном из них не воплощается до конца, полностью.

Сколько бы ни обсуждались различные определения ценностей, они никогда не выходили за пределы понятий, установленных к середине XX в. Различия были лишь в том, как рассматривать ценности по отношению к ценностному носителю, субъекту или к тому и другому одновременно. И основных вариантов сложилось три: 1) ценности независимы от субъекта и объекта (неокантианцы); 2) ценности объективны (феноменологи, неатомисты, «критические» онтологи); 3) субъективистская трактовка ценностей (Д. Дьюи, Р.Б. Перри, экзистенциализм — «философия жизни»).

Понятие «ценности» очень трудно поддается однозначному определению. Не случайно в философской литературе имеется множество различных формулировок, каждая из которых раскрывает отдельные стороны этого многогранного понятия, но общепринятых, не вызывающих никакой критики определений ценности нет. Внутренне противоречивое понятие «ценность» по смыслу очень близко многим словам (значение, значимость, цель, идеал, потребность, норма, интерес и т. д.), но не сводится к ним. Эти близкие по смыслу слова используются при определении понятия «ценность» в зарубежной философии. В многочисленных определениях ценности, как правило, затрагивается одна какая-либо существенная особенность содержания этого понятия. Поскольку каждое направление в аксиологии выделяется своими особенностями в определении категории «ценность», необходимо рассмотреть наиболее типичные для каждого особенности, ибо это лучший способ подойти к такой дефиниции, в которой бы были учтены наиболее существенные особенности, составляющие содержание данного понятия.

Наиболее характерными для неокантианцев Юго-западной школы являются такие определения ценности, в которых уже развивались идеи основоположников Баденской школы — Виндельбанда и Риккерта⁹. Бруно Баух предпринял попытку рассмотреть истину, ценность и действительность как единую проблему, в которой они могут быть сближены с различных сторон. Ценность он рассматривал как задачу, но она — не только задача. Она — задача лишь постольку, поскольку субъект ею может руководствоваться. По Бауху, содержание понятия «ценность» состоит только в его значении и поэтому объективно. «Объективность» при этом понимается в кантовском смысле как общезначимость. Как Виндельбанд и Риккерт, Баух считал значение и объективность самыми важными атрибутами ценности. В значении заключается объективность ценности чисто как ценности. Ценность следует рассматривать как придающую смысл. Задача при этом выполняет опосредствующую роль. Истина — вид всеобщей ценности и сфера во всеобщей ценностной сфере вообще.

Несколько иное определение ценностям дают Ю.Г. Волков и И.В. Мостовая: ценности — разделяемые в обществе (общности) убеждения относительно целей, к которым люди должны стремиться, и основные средства их достижения (терминальные и инструментальные ценности)¹⁰.

Некоторые авторы при изложении проблем ценностей допускают упрощения такого типа: дорогие нам идеалы — наши ценности; полезные предметы — тоже ценности; человек — высшая ценность; вся наша жизнь — ценность для нас. А.В. Миронов¹¹ считает, что принятие такой точки зрения привело бы к тому, что взгляды, характерные для обыденного массового сознания, определяли бы теорию, тогда как, наоборот, чтобы избежать упрощений, надо двигаться от теории через популярную литературу к обыденному сознанию. Поэтому когда о ценности говорят как о понятии, обозначающем блага, нормы поведения, идеалы, истины и т. д., то таким образом стирается специфика категории ценность.

Персоналист В. Штерн¹² утверждал, что дать определение понятию «ценности» невозможно, т. к. не имеется никакого другого элементарного понятия, к которому оно могло бы быть

сведено. Однако он допускал возможность попытки объяснения ценности окольным путем. Его попытка начиналась с акцента важности данного понятия. В. Штерн называет ценность атрибутивным понятием и не считает (как и основатели Баденской школы), что ценность сама по себе существующая субстанция, и не причастна к чему-нибудь или к кому-нибудь. Это кое-что (кое-кто) он называл носителем ценностей. В. Штерн возражает против субстантивного употребления выражения «ценность» на том основании, что нельзя в строгом смысле сказать «это или то является ценностью», но «это имеет ценность». Это утверждение рассматривается как определяющее для понимания категории «ценность». По В. Штерну, трактовка ценностей как чего-то независимого ведет к отрицанию аксиологии. Носитель ценности, по его мнению, может быть образованием, имеющим самостоятельное объективно-обнаруживаемое существование (человек, произведение искусства, деньги и т. д.).

Ф.И. фон Ринтелен¹³ признан самым глубоким знатоком проблем ценностей в XX в. По взглядам его следует отнести к неотомистам. Ф.И. фон Ринтелен считает, что ценность есть идейное содержание, которое должно реализоваться как цель осознанного или неосознанного стремления к различной степени высоты совершенства.

Проблема ценностей — это личностно-общественная проблема, в значительной степени проблема отношения субъекта (социальной группы) к явлениям материального и духовного мира. Понятие ценности в этом смысле предполагает оценку субъектом явлений общественной жизни и их значения в определенных исторических условиях. Ценность есть единство объективного и субъективного, абсолютного и относительного, прошлого, настоящего и будущего. В ее содержании отмечается, что нужно, что полезно, важно и необходимо для дальнейшего развития человека. Категория ценности, как и другие категории, идеальна в силу своей всеобщности, высокой абстрактности; отсюда же ее относительная устойчивость, «вечность»¹⁴.

Ценность — философская категория, объемлющая предметы и явления материального и духовного мира как предметы стремления, желания, влечения, цели, интереса, идеала, имеющие значение для определенного общества, общественной группы и личности. К ценности следует подходить как к категории, обозначающей общественное, личностное или культурное значение (значимость) явлений и предметов. Проблема ценности обязательно включает в себя проблему объяснения значения того или иного общественного явления, а затем его оценки.

«Ценность, — пишет, например, социолог Ивин А.А., — приобретенное, усвоенное из опыта, обобщенное и стабильное понятие о том, что является желательным; это — тенденция выбора и критерий постановки целей и результатов действий... Каждое общество имеет четко определенные главные ценности, с которыми члены этого общества в целом согласны»¹⁵.

Таким образом, ценностями можно назвать «все то, что вызывает к себе положительное отношение, что рассматривается как благо, добро, польза, должное. Они представляют собой цели, к которым люди стремятся и связаны с удовлетворением потребностей людей»¹⁶. Ценности пронизывают все стороны жизни человека и общества, представляют собой высшие принципы, а потому для их обоснования трудно прибегать к рациональным аргументам. Однако попытаемся вывести несколько общих признаков для социальных ценностей.

1. Изменчивость ценностей как на разных исторических этапах развития государств, народов, цивилизаций, так и под влиянием различных факторов экономического, политического характера и др.

2. Не все ценности будут общепризнанными, т. к. у каждого государства, народа, общественной группы, у каждого человека свои приоритеты в ценностных установках на жизнь. И лишь особо значимые для всего государства получают свое закрепление на государственном уровне.

3. Порождаются историческим опытом, традициями.

4. Не исчезают в неизвестности; сменяют друг друга в зависимости от необходимых приоритетов.

5. Являются принципиальными ориентирами развития общества, осуществляют самую общую, стратегическую регуляцию поведения людей и социальных групп.

Исходя из всего вышеизложенного, можно дать следующее определение понятию «ценности»: ценности — высшие сменяемые принципы, порождаемые историческим опытом и традициями, служащие ориентирами развития общества на определенном этапе его развития, не являющиеся одинаковыми по своей значимости для разных субъектов.

¹ См.: Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. № 2. С. 6; Мартышин О.В. Справедливость и право // Право и политика. 2000. № 12. С. 9–11; Диденко П.Г., Селиванов В.Н. Право и свобода // Правоведение. 2001. № 3. С. 4–10.

- ² Тугаринов В. П. Марксистская философия и проблема ценности. Проблемы ценности в философии. М; Л., 1966. С. 15–16.
- ³ См.: Лавриненко В.Н. Философия: учебник / под ред. В.Н. Лавриненко, В.П. Ратникова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 472.
- ⁴ См.: Бачинин В.А., Сальников В.Г. Философия права: краткий словарь. СПб., 2000. С. 351.
- ⁵ См.: Пахоль Б.Е. Ценности и смыслы. URL: www.yogi.com.ua (дата обращения: 26.05.2010).
- ⁶ См.: Лавриненко В.Н. Указ. соч. С. 472.
- ⁷ См.: Здравомыслов. А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. М., 1986. С. 160.
- ⁸ См.: Там же. С. 169.
- ⁹ См.: Миронов А.В. Понятие ценности, виды и иерархия ценностей // Социально-гуманитарное знание. 2007. № 1. С. 93.
- ¹⁰ См.: Волков Ю.Г., Мостовая И.В. Социология: учебник для вузов / под ред. В. И. Добренкова. М., Гардарики. 2002. С.424.
- ¹¹ См.: Миронов А.В. Указ. соч. С. 100.
- ¹² URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3726/ШТЕРН (дата обращения: 26.05.2010); URL: <http://psy.rin.ru/cgi-bin/article.pl?id=1842> (дата обращения: 26.05.2010); URL: <http://psylib.org.ua/books/psiteol/txt20.htm> (дата обращения: 26.05.2010).
- ¹³ URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/36/АКСИОЛОГИЯ (дата обращения: 26.05.2010).
- ¹⁴ См.: Миронов А.В. Указ. соч. С. 100–101.
- ¹⁵ Ивин А.А. Основы социальной философии: учебное пособие для вузов / под ред. А.А. Ивина. М., 2005. С. 213.
- ¹⁶ Неновски Н. Право и ценности. М., 1987. С. 25.

К.В. Шубенкова

НАУЧНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ А.С. ПИГОЛКИНА В СФЕРЕ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Послевоенное поколение российских ученых-юристов, ярким представителем которого был Альберт Семенович Пиголкин, на протяжении почти половины XX столетия определяло содержание, характер и направление поисков в советской и российской юриспруденции. Изучение их наследия важно для выявления внутренней логики развития российской теории права и государства как в то время, так и сейчас. Это важно и для точного понимания сделанного ими для науки, для исследования творческой лаборатории ее непосредственных творцов.

А.С. Пиголкин не был только абстрактным теоретиком в области права. Он всегда опирался на результаты юридической практики. Этот опыт рождался и из его участия в работе законодательных комиссий, особенно в советское время, в период создания сводов законов СССР и РСФСР, из участия в деятельности рабочих комиссий при Министерстве юстиции. При этом его экспертное наследие в таких важнейших сферах теории права, как правотворчество и систематизация законодательства, является совершенно не изученным, но достаточно актуальным для понимания сути данных процессов в науке.

Считая работу по систематизации важной теоретической задачей, А.С. Пиголкин полагал, что именно Свод должен стать инструментом современного законодательства по воплощению важнейших конституционных принципов, определяющих правовой статус развитого социалистического общества, основы управленческой деятельности, права и свободы граждан, режим социалистической законности¹. Формирование Свода должно производиться с учетом того, что по мере дальнейшего развития и совершенствования законодательства он должен систематически пополняться новыми актами, поскольку, отражая потребности общественного развития, современное законодательство носит динамичный характер. Часто возникает необходимость в отмене или частичном изменении тех или иных норм, в разработке и установлении новых правил поведения, без знания которых не может нормально осуществляться правоприменительная деятельность. Как единый источник действующего законодательства Свод законов, по мнению ученого, должен быть «работающим» юридическим документом, дающим точную информацию всем должностным лицам и отдельным гражданам о действующих нормативных предписаниях, быть вполне доступным для восприятия, надежным и удобным для практического использования. Поэтому так необходима оптимально продуманная система поддержания Свода законов в действующем состоянии².

В связи с этим А.С. Пиголкин предлагал на всех этапах подготовки и издания Свода законов максимально использовать современные средства правовой информации. Они будут полезны для подборки действующих актов по проблематике готовящихся проектов кодифика-

© К.В. Шубенкова, 2010

Аспирант кафедры теории государства и права (Волгоградский государственный университет).

ционных, укрупненных и иных актов, подлежащих помещению в Свод, для подборки актов в процессе формирования разделов и других подразделений, для хранения нормативных материалов Свода в памяти ЭВМ и выдачи о них разнообразных справок, поддержания разделов Свода в действующем состоянии и т. д.³

Даже сейчас, когда мы располагаем большим выбором справочных правовых систем, в числе которых такие распространенные, как «КонсультантПлюс» и «Гарант», проблемы компьютерной систематизации остаются актуальными, поскольку носят только справочный характер и не являются официальными источниками права. Ведь нет и юридической ответственности для создателей данных информационных систем за ошибки в размещении нормативных актов⁴.

А.С. Пиголкин участвовал в разработке управленческих решений в Государственной Думе, Совете Федерации, федеральных органах исполнительной власти, привлекался в качестве эксперта Конституционным Судом РФ, Правительством Москвы, принимал участие в разработке классификатора правовых актов РФ. На всех этапах работы проводилось широкое обсуждение классификатора, предусматривающее ознакомление с ним специалистов, проведение представительных семинаров, сбор, анализ и публикацию отзывов. Материалы по классификации включались в справочные правовые системы Консультант Плюс, а также размещались в сети Интернет, на специализированном правовом сервере Консультант Плюс www.consultant.ru. Все это получило логическое завершение с вступлением в силу Указа Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов», который в настоящее время уже используется в новых системах семейства «КонсультантПлюс», идет подготовка к переводу на него остальных справочных правовых систем этого семейства.

А.С. Пиголкин неоднократно участвовал в дискуссиях по вопросам систематизации и кодификации законодательства, толкования норм права на совместных заседаниях экспертно-консультативных советов по проблемам систематизации и кодификации законодательства и по международному праву при Председателе Государственной Думы. Его интересовали вопросы распределения актов законодательства по рубрикам классификатора, касалось ли это только федерального законодательства или законодательства и федерального, и субъектов Федерации, сущности и содержания нормативно-правовых актов⁵.

Актуальным остается и предложение А.С. Пиголкина использовать планирование кодификации законодательства. Он отмечал, что научно обоснованное проведение этой работы возможно только на плановых началах. Планирование способствует усилению эффективности кодификационной деятельности, укреплению гарантий против принятия скороспелых, непродуманных законодательных решений. Неуклонное осуществление плана законопроектных работ повышает ответственность министерств и ведомств, разрабатывающих первоначальные проекты законодательных и правительственных актов, за своевременность и высокое качество их подготовки, за совершенствование законодательства. При этом органы и организации, которым поручено составление проекта, будут заранее готовить материалы и документы, проанализируют эффективность действующего правового регулирования по соответствующему вопросу, изучат разные варианты решения, проведут эксперименты, социологические и иные исследования, составят и тщательно отредактируют проект⁶. Вопросы планирования должны решаться и при кодификации современного российского законодательства, что позволит избежать таких недостатков, как бессистемность принятия нормативных актов, низкий уровень правовых дефиниций, их противоречие и нелогичность, неэффективное регулирование тех или иных вопросов. Часто у современного законодателя отсутствует экономическое обоснование проектов, не всегда учитываются нормы уже действующего российского законодательства. В результате остается актуальным тщательный анализ всего массива действующего законодательства и проведения работы по его унификации⁷.

Кроме того, неупорядоченность правотворчества также создает благоприятные условия для появления разрозненных, малоэффективных, зачастую противоречащих друг другу предписаний, усложняющих процесс правоприменения. Особенно отчетливо это проявилось в период становления новых федеративных отношений в России, когда зачастую игнорировались субординационный характер правотворчества, его регламентационная процедура и компетенция. Все происходящее вносило хаос, вседозволенность и беззаконие в решение многих не только локальных, но и общегосударственных вопросов, особенно в условиях отсутствия юридической ответственности должностных лиц и министерств, разрабатывающих законопроект. В настоящее время такой ответственности не установлено, что сказывается на качестве разрабатываемых нормативных актов.

В период перестройки и создания российской правовой системы А.С. Пиголкин принимал активное участие в различных комиссиях и комитетах, выступал экспертом в работе Государственной Думы РФ. Как вспоминала М.А. Бочарникова, научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, особенно ученый был востребован по проблематике терминологии законов.

В числе других известных российских ученых А.С. Пиголкин принимал участие в разработке проекта первой Конституции РФ, готовил комментарии к принятой Конституции РФ. Рассматривая механизм принятия федеральных законов (ст. 105 Конституции РФ) он отмечал, что процедура принятия федерального закона должна осуществляться в соответствии с Регламентом Государственной Думы в трех чтениях. По завершении прений Государственная Дума приступает к принятию решения по законопроекту с учетом всех высказанных замечаний и предложений. В случае решения о принципиальном одобрении законопроекта и продолжении работы над ним законопроект передается на обсуждение комитета, ответственного за его подготовку. Комментируя нормы Конституции РФ, А.С. Пиголкин отмечал, что, установив последовательное принятие закона обеими палатами, Конституция тем самым закрепляет их равный правовой статус в осуществлении законодательных функций и обеспечивает единство парламента, а также сочетание общих интересов всего российского народа и специфических интересов субъектов Федерации при принятии федеральных законов⁸.

Особое внимание он уделил и процедуре вступления закона в силу (ст. 107 Конституции РФ). Ученый писал, что в практике законодательной деятельности многих зарубежных государств активно применяется промульгация закона, т. е. официальное провозглашение, объявление в установленные Конституцией сроки принятого парламентом закона, его опубликование в официальных источниках, после чего закон приобретает обязательную силу. Обычно промульгация осуществляется главой государства⁹. Значительное внимание им было уделено проблематике официального опубликования актов, их вступлению в силу¹⁰. Данные рекомендации обеспечивали удобство в понимании механизма вступления в силу нормативных актов, а также установление точного времени вступления в силу закона, что при спорных ситуациях является немаловажным фактором.

А.С. Пиголкин выступил одним из инициаторов подготовки проекта Закона о нормативных актах (закон прошел первое чтение). Он понимал, что с увеличением общего массива действующих источников права, усилением внимания к качеству правовых документов, к юридической культуре правотворчества все более отчетливо проявляется тенденция повышения степени урегулированности правотворческого процесса, упорядочения содержания и форм нормативно-правовых актов, установления их четкого соотношения, и обратил внимание на то, что в других странах все чаще издаются специальные нормативно-правовые акты по этим вопросам¹¹.

В нашем законодательстве указанные цели частично достигались с помощью отдельных норм российской Конституции, Регламентов Съезда народных депутатов, Верховного Совета РФ. Однако они лишь фрагментарно регулировали отдельные стороны правотворчества. Подавляющее большинство возникающих в процессе правотворчества вопросов решалось должностными лицами и органами по своему усмотрению. В лучшем случае при этом учитывались сложившиеся на практике деловые обыкновения. Неурегулированность процедуры правотворчества прежде мало кого волновала, но в условиях демократизации и ускорения темпов законодательной деятельности она осложняла взаимоотношения участников правотворческого процесса. Кроме того, это отрицательно сказывалось на качестве и эффективности норм права.

Представляется целесообразным поддержать тех, кто предлагает принять специальный Закон РФ «О нормативно-правовых актах Российской Федерации». Это позволит упорядочить всю систему действующих в стране нормативно-правовых актов, обеспечить более высокие требования к их содержанию и форме, предусмотреть меры по улучшению научной обоснованности и повышению эффективности принимаемых правовых норм. Предлагаемый закон мог бы способствовать укреплению законности, совершенствованию участия представительных органов в создании и реализации права.

Следует отметить, что многие юридико-технические вопросы составления законов и иных нормативно-правовых актов недостаточно значительны, чтобы решаться в законе. Поэтому А.С. Пиголкин рекомендовал в развитие и во исполнение закона принять Методические правила о порядке подготовки законодательных актов Российской Федерации. Они могли бы содержать приемы и подробные правила, методику составления и изложения законодательных актов, их изменения и признания утратившими силу. Правила можно было бы утвердить не за-

коном, а постановлением Верховного Совета РФ или его Президиума¹². Он считал, что в условиях укрепления и развития суверенитета республик, входящих в состав Российской Федерации, представляется, что такого рода законы и другие акты о правотворчестве должны быть приняты и в этих республиках, что вытекает из их права на собственное законодательство. В названных актах должны получить отражение особенности системы республиканских органов, их компетенция и т. д. Вопросы правотворчества местных органов самоуправления, объединений, предприятий (в условиях политической и экономической реформы значение этих форм правотворчества возрастает) вообще могли бы в основном регулироваться в республиканских законах о нормативно-правовых актах, тем более что речь идет, главным образом, об органах республиканского подчинения. Однако при этом должно быть обеспечено необходимое единство нормативно-правовой системы в целом.

Помимо этого, А.С. Пиголкин, в качестве консультанта и члена Рабочей комиссии участвовал в подготовке к изданию Собрания действующего законодательства г. Москвы, включающего законы г. Москвы, общенормативные постановления Московской городской Думы и Правительства Москвы, правовые акты нормативного характера Мэра Москвы, а также подлежащие применению нормативные правовые акты, изданные по вопросам государственно-правовой, хозяйственной и социально-культурной деятельности г. Москвы ранее существовавшими органами представительной и исполнительной власти г. Москвы¹³.

Собрание действующего законодательства г. Москвы представляет собой официальное систематизированное издание нормативных правовых актов г. Москвы и осуществляется в соответствии с распоряжением Мэра Москвы от 4 августа 1998 г. № 799-РМ «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы».

А.С. Пиголкин неоднократно выступал в качестве эксперта с заключениями по вопросам толкования положений Конституции РФ, федеральных законов. Так, он участвовал в заседании Конституционного Суда РФ в качестве эксперта по проблеме толкования положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ¹⁴. В данной работе необходимо было разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ и каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой одной и той же кандидатуры на указанную должность. А.С. Пиголкин, соглашаясь с мнением судей Конституционного Суда РФ, придерживался мнения о том, что Президент РФ вправе представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства РФ Государственной Думе, исходя из того, что законодательно таких ограничений для него нет.

Рассмотрев все точки зрения, в т. ч. и экспертное заключение А.С. Пиголкина, Конституционный Суд РФ постановил, что положение ч. 4 ст. 111 Конституции РФ о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата¹⁵. Таким образом, Конституционный Суд РФ согласился с толкованием этой конституционной нормы, сделанным А.С. Пиголкиным.

Экспертная деятельность А.С. Пиголкина включала анализ и регионального законодательства. Совместно с Т.Н. Рахманиной и З.С. Жалылетдиновой ученый проанализировал ряд законов, законопроектов, а также программ и планов по законодательной деятельности и дал свое заключение по региональному законотворчеству¹⁶.

Таким образом, были выработаны четкие правила и законотворческой работы субъектов РФ, исключавшие разброс в тематике, несогласованность и противоречивость нормативных актов. А.С. Пиголкиным также была выработана модельная схема законодательной программы субъекта РФ и примерная программа законотворческой деятельности. Данные программы устанавливали алгоритм действий законодателя субъекта РФ и его содержательную структуру. Однако, к сожалению, данные предложения не всегда оказываются востребованными юридической практикой, что не устраняет их актуальности как для теоретико-правовой науки, так и для юридической практики.

¹ См.: *Пиголкин А.С.* Свод законов СССР — теоретические и практические проблемы // *Правоведение.* 1978. № 6. С. 25–32.

² См.: Там же.

³ См.: *Пиголкин А., Чернобель Г.* Важный этап в развитии советского законодательства // *Советская юстиция.* 1978. № 22. С. 3–4.

⁴ См.: *Егоров Г.Г.* Роль справочных правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 25.

⁵ См.: Дискуссии. Стенограмма заседания Экспертно-консультативного совета по проблемам систематизации и кодификации законодательства при Председателе Государственной Думы (25.06.97). URL: www.sgap.ru/vestnik/files/06-2009 (дата обращения: 30.08.2010).

⁶ См.: *Пиголкин А.* Плановые основы кодификации законодательства // Советская юстиция. 1978. № 22. С. 5.

⁷ См.: *Сенякин И.Н.* Новые теоретико-правовые явления в законодательстве Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 2 (72). С. 14.

⁸ См.: *Абрамова А.И., Агапов А.Б., Азарова Е.Г., Андриченко Л.В. и др.* Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. А.С. Пиголкин, А.Е. Постников. 2-е изд., доп. и перераб. М., 1996. С. 264.

⁹ См.: Там же. С. 271.

¹⁰ См.: *Пиголкин А.С., Тихомиров Ю.А.* Заключение об особенностях вступления в силу нормативных правовых актов // Законодательство. 2004. № 11. С. 33.

¹¹ См.: *Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н.* Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76.

¹² См.: Там же. С. 77.

¹³ См.: Распоряжение Мэра г. Москвы от 4 августа 1998 г. № 799-РМ «О подготовке и издании собрания действующего законодательства города Москвы». URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 17.07.2010).

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Законодательство».

¹⁵ См.: Там же.

¹⁶ См.: *Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Жалялетдинова З.С.* Региональные программы законотворчества получают научное обоснование» // Журнал российского права. 1997. № 3. С. 39–41, 43.

С.Э. Либанова

ДЕМОКУРИЙНАЯ ФУНКЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ АДВОКАТУРЫ

До настоящего времени практически не исследована новая законодательная концепция разделения понятий «адвокатура» и «адвокатская деятельность», имеющая как сторонников, так и противников.

Адвокатура определена законодателем как профессиональное сообщество, что имело место в ранее даваемых определениях. В ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2007 г.) (далее — Закон об адвокатуре)¹ впервые это сообщество законодательно признано институтом гражданского общества. Некоторые авторы, например И.С. Яртых, считают это ошибкой². Противоположного мнения придерживается Н.В. Андрианов, который видит аксиологическую обоснованность признания адвокатуры институтом гражданского общества в обеспечении независимости от органов власти и управления адвокатуры как профессиональной корпорации³. Г.Б. Мирзоев полагает, что отсутствует нормативная база для юридического признания адвокатуры институтом гражданского общества, защищающим его права, а общепризнанные исторические суждения об адвокате как общественном деятеле, уполномоченном самим обществом и государством представлять общественные интересы, требуют переосмысления⁴. Институционализация триединостатусной российской адвокатуры имеет конституционную значимость, заключающуюся в защите конституционных прав и свобод всего гражданского общества перед системой публичной власти. Сравнительный анализ трех статусов адвокатуры — профессии адвокат (ст. 1), профессионального сообщества адвокатов (ст. 3) и института гражданского общества (ст. 3) — позволяет прийти к выводу о том, что субъектом адвокатской деятельности выступает лишь адвокат, а адвокатура в ее организационном единстве (корпорация и институт) осуществляет правозащитную деятельность, разграничиваемую по объектам защиты и функциям.

Современная российская адвокатура способна эффективно обеспечивать реализацию конституционных прав и свобод системой органов публичной власти, являясь особой организацией, признанной субъектом конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека. Институту адвокатуры как профессионально-правовому правозащитному институту гражданского общества отведена важная роль не только в механизме конституционного гарантирования судебной защиты прав и свобод и создания надлежащих условий последовательной реализации задач судопроизводства, но и в конституционно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека во всех сферах жизни. Адвокатура не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Публичность сферы отправления правосудия, экономическая и организационная независимость, охват всей территории страны, профессиональное знание права дают возмож-

© С.Э. Либанова, 2010

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин (Курганский государственный университет).

ность адвокатуры в лице ее исполнительно-представительного органа — Совета адвокатской палаты субъекта РФ — привлекать внимание к проблемам и изъянам в правовой системе государства. Адвокаты в процессе формирования и отстаивания правовой позиции доверителя в спорах и конфликтах с многочисленными чиновниками в административных и публичных спорах за конституционные права человека становятся их очевидцами. Институциональная адвокатура способна эффективно осуществлять жизненно важную для общества функцию квалифицированного профессионально-правового общественного надзора — демокурии (от лат. *kurij* — надзор и *demos* — народ) за обеспечением системой публичной власти конституционных прав и свобод человека, не закрепленной до настоящего времени законодательно. Требуется законодательное закрепление институционально-демокурийной функции адвокатуры.

На сегодняшний день в обществе нет института, который мог бы эффективно контролировать реальное обеспечение конституционных прав и свобод системой государственной власти. Институты гражданского общества не наделены властными полномочиями. Государственные органы обязаны подчиняться закону. Общество не может уполномочить какую-либо отдельную организацию контролировать правоприменительную деятельность власти, но может делегировать это право своему институту, способному осуществлять надзор за обеспечением конституционных прав и свобод человека в силу того, что его члены знают право не хуже правоприменителей. Справедливо подмечено, что проблема контроля власти — «ось современной жизни»⁵. И если государственный контроль как традиционная функция государства⁶ имеет давние исторические корни и осуществляется структурами государства, представлен множественным форм и видов, то система общественного контроля только формируется.

Целями правозащитных институтов гражданского общества являются: соблюдение прав человека и демократических свобод, сочетание прав и свобод с ответственностью человека перед обществом, эффективный общественный надзор за конституционностью деятельности всей системы публичной власти, формирование культуры сотрудничества на основе принципов партнерства между органами власти и организациями гражданского общества и их дальнейшей интеграции. Реализация этих целей до сих пор не обеспечена государством, а гражданское общество не потребовало передачи ему хотя бы ограниченных надзорных функций в области обеспечения конституционных прав и свобод человека. Функция общественного контроля у лишенных властных полномочий общественных правозащитных организаций отсутствует. Для подтверждения этого обратимся к трудам М.А. Шафира, полагающего, что орган, осуществляющий надзор, не может сам ни отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений. Контроль заключается в самом непосредственном вмешательстве контролирующих в деятельность контролируемых, в т. ч. посредством принятия обязательного для подконтрольного органа акта⁷. Следует согласиться с аргументированным мнением С.Э. Несмеяновой о том, что понятия «конституционный контроль» и «конституционный надзор» не являются тождественными и их необходимо разграничивать, несмотря на достижение единой цели. Деятельность органов, выполняющих функции надзора, носит предварительный характер. Они не наделены полномочиями решать вопрос о неконституционности правового акта или действия и принимать императивные меры к устранению конституционного нарушения. Орган же конституционного контроля выносит решение о совершенном нарушении и принимает меры к его устранению⁸.

Объектом защиты конституционно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека, регулятора, обеспечивающего действие всех институтов и госорганов общества в целом, являются именно права и свободы человека, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ. Поэтому субъекты как элемент этого механизма, подразделяемые нами на: 1) государственные, обладающие властными полномочиями и контрольно-надзорными функциями; 2) судебные органы; 3) исполнительные; 4) законодательные органы (федеральные; органы субъектов Федерации, муниципальные); 5) государственно-общественные; 6) общественные институты; 7) человек (гражданин), являются носителями функций контроля и надзора, в т. ч. общественного, за обеспечением конституционных прав и свобод человека.

Среди негосударственных субъектов системы обеспечения конституционных прав и свобод нет ни одного, наделенного государством контрольно-надзорными функциями и властными полномочиями в предлагаемом понимании «контроль и надзор за обеспечением конституционных прав и свобод человека», обладающего правом дачи обязательных указаний для проведения проверки и отстранения от должности чиновника, нарушающего конституционные права и свободы. Контроль за обеспечением конституционных прав сконцентрирован у

государственных чиновников⁹. Общественная палата законодательно наделена полномочиями по осуществлению общественного контроля за деятельностью Правительства РФ и органов исполнительной власти (п. 4 ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 23 июля 2010 г.)¹⁰), но снижения чиновничьего произвола не наблюдается, т. к. ее указания носят лишь рекомендательный характер. Следовательно, общественному контролю за обеспечением конституционных прав и свобод не существует. Власти, основанной на знании права, при его нарушении недостаточно для восстановления самого права.

Обеспечение реализации закрепленного в Конституции РФ приоритета признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека невозможно без выполнения государством задач по развитию гражданского общества и законодательного признания функции конституционного общественного надзора у отдельных институтов.

Зафиксировав в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ волю народа, гарантировав каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, в т. ч. в некоторых случаях бесплатно, приняв Закон об адвокатуре, государство существенно расширило официальное признание сферы действия адвокатуры. Принципиальное отличие адвокатуры как института гражданского общества от общественных объединений кроется в конституционно признанной функции защиты неограниченного круга физических и юридических лиц, нуждающихся в квалифицированной юридической помощи. Необходимость адвокатуры фактически определяется государством и подтверждается прямым конституционным регулированием ее деятельности (ст. 48, п. «л» ст. 72 Конституции РФ) и косвенным, связанным с деятельностью судебной системы (ст. 2, 18, 22, 24, 46, 47, 50 Конституции РФ).

По нашему мнению, общественные объединения адвокатов способны выйти за рамки своих корпоративных интересов и представлять адвокатуру как один из передовых институтов гражданского общества, способный реализовать следующие общественно значимые публичные функции: 1) защита общества в лице неограниченного круга лиц; 2) общественный надзор за соблюдением конституционных прав и свобод и соблюдением законов; 3) публичное присутствие в качестве представителя гражданского общества в государственных органах; 4) гарант доверительного взаимодействия общества и власти; 5) содействие формированию общественного правосознания; 6) воспитание нравственности и профессионализма, в первую очередь, у доверителей и студентов-практикантов, 7) социально-педагогическая, реализуемая путем создания стажированной школы адвокатуры, обучающей навыкам юридической практики всех без исключения будущих юристов; 8) просветительская (центры правовой помощи, консультации, лекции для населения); 9) медиаторная (обязательное предварительное урегулирование спора, при наличии у сторон спора представителей-адвокатов, во внесудебном порядке)¹¹.

Таким образом, институциональная адвокатура способна обеспечить защиту конституционных прав и свобод не только каждого человека в отдельности, но и гражданского общества в целом.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616.

² См.: *Яртых И.С.* Функции и правовой статус адвокатуры и ее общественных объединений в условиях формирования гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 3.

³ См.: *Андреанов Н.В.* Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

⁴ См.: *Мирзоев Г.Б.* Правоохранительная деятельность государства и вопросы общественного контроля. М., 2007. С. 63.

⁵ *Валадес Д.* Контроль над властью. М., 2006. С. 23.

⁶ См.: *Колоколов Н.А.* Судебная власть о сущем феномена в логосе. М., 2005. С. 187–188.

⁷ *Шафир М.А.* Компетенция СССР и союзных республик. М., 1968. С. 208–209

⁸ *Несмеянова С.Э.* Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: Проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004. С. 11.

⁹ См.: *Либанова С.Э.* Власть права, реализуемая путем общественного профессионального надзора над властью чиновников в механизме обеспечения конституционных прав // 2000–2010 годы: эволюция и генезис структуры социально-политических отношений в России и за рубежом: в 3 ч. Ч. 1 / под общ. ред. Д.П. Пискарева и И.Е. Пискаревой. М., 2010. С. 272.

¹⁰ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 23 июля 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277; 2010. № 30, ст. 4008.

¹¹ См.: *Либанова С.Э.* Адвокатура Российской Федерации механизме конституционной защиты прав. Курган, 2009. С. 243, 239.

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В многообразной палитре общественных органов РФ появился новый институт — региональные общественные палаты. Их зарождение напрямую связано с формированием гражданского общества, являющегося неотъемлемой частью любого современного демократического государства.

Начало этому процессу положил Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»¹, послуживший правовой основой для создания федерального общественного института.

На сегодняшний день в большинстве субъектов РФ также появились собственные законы об общественных палатах. Например, в Приволжском федеральном округе из 14 субъектов они приняты и действует в 12, в т. ч. в Республике Марий Эл².

Анализ вышеназванных законов показывает, что цели создания общественных палат в субъектах Федерации схожи между собой, а именно: данные органы призваны осуществлять свою деятельность для согласования общественно значимых интересов граждан и общественных объединений, обеспечения обсуждения важнейших проблем государственного, экономического и социального развития.

При этом наблюдаются и некоторые отличия, например, в Законе Республики Марий Эл указано, что Общественная палата создана в т. ч. с целью совершенствования механизма контроля и учета общественного мнения при принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, содействия процессу формирования гражданского общества. В Законе Пензенской области от 14 ноября 2006 г. № 1143-ЗПО «Об Общественной палате Пензенской области»³ сказано, что целью создания Общественной палаты является обеспечение законности, правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, демократических принципов гражданского общества.

На наш взгляд, приведенные отличительные особенности Общественной палаты Пензенской области носят, скорее, декларативный характер и не отражают самой сути ее создания. В Законе Республики Марий Эл указание на контроль при принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, напротив, представляется излишним, поскольку фактически данный орган какими-либо контрольными функциями не обладает. Вместе с тем безусловным является то, что общественные палаты призваны стать своеобразным «проводником» между органами государственной власти, органами местного самоуправления и населением.

Независимость членов общественной палаты от государственной власти обеспечивается закрепленными в законах субъектов РФ требованиями, предъявляемыми к членам общественной палаты, главное из которых состоит в том, что они не могут занимать должности в различных ветвях власти — судебной, исполнительной, законодательной, а осуществляют свою деятельность на общественных началах. Однако данная независимость, по нашему мнению, не является полной, поскольку финансовое обеспечение этих органов осуществляется за счет государства, формирование части членов общественной палаты происходит при непосредственном участии глав субъекта Федерации⁴. Подобные факторы свидетельствуют о наличии некоторой их косвенной зависимости от органов государственной власти.

В соответствии с законами субъектов Федерации общественные палаты представлены различными слоями населения. В частности, в Общественной палате Республики Марий Эл присутствуют работники культуры и искусства, экономисты, юристы, журналисты, религиозные деятели, предприниматели, врачи педагоги, ученые и др.⁵ Разнообразие составов палат позволяет наиболее полно отражать мнение различных категорий российского общества. Вместе с тем остается спорным вопрос о квалифицированности данных граждан, особенно в проблемах, касающихся осуществления общественной экспертизы законопроектов, проектов программ социально-экономического развития, правовых инициатив, поскольку лишь незначительная часть из них обладают специальными познаниями в области юриспруденции, экономики.

© Д.С. Михеев, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права России и зарубежных стран (Марийский государственный университет).

Помимо правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, деятельность общественных палат регулируется их собственными нормативными актами, главным из которых является регламент общественной палаты. Данные документы в различных субъектах РФ имеют свои характерные особенности. В одних регламентация деятельности этих учреждений более полно отражена в законах субъектов об общественных палатах и кратко — в регламентах, в других — наоборот. На наш взгляд, закон субъекта РФ должен содержать основные положения о деятельности общественной палаты с характерными особенностями, присущими данному региону. Регламент, в свою очередь, призван детально регламентировать работу общественной палаты, в особенности по тем вопросам, которые непосредственно отнесены законом к ее полномочиям.

В вышеназванном Законе Пензенской области в качестве полномочий к ведению Общественной палаты отнесено проведение общественных экспертиз проектов законов, нормативно-правовых актов, актов местного самоуправления Пензенской области. В Регламенте же Общественной палаты Пензенской области⁶ порядок проведения данной процедуры не только отсутствует, но и не упоминается, что затрудняет на практике осуществление общественной экспертизы. Напротив, в Регламенте Общественной палаты Республики Марий Эл этому вопросу посвящена целая глава, подробно регламентирующая данную процедуру, что позволило Общественной палате в 2009 г. провести общественные экспертизы трех социально значимых законопроектов и двух правовых актов Министерства юстиции республики⁷.

Общественные палаты, помимо регламентов, вправе издавать собственные постановления, например «Об утверждении персональной комиссии Общественной палаты Республики Марий Эл»⁸. Данные акты не подлежат государственной регистрации, не обладают нормативно-правовым характером, поскольку не обращены к широкому кругу лиц, а регулируют вопросы, связанные с непосредственной деятельностью общественного органа. Решения общественных палат для иных органов не являются обязательными, а носят рекомендательный характер.

Правовой статус общественных палат позволяет государственным органам, органам местного самоуправления принимать решения и вопреки мнению граждан, выраженному через своих представителей в общественных палатах. Однако представляется, что государству следовало бы предусмотреть действенные законодательные рычаги, обязывающие учитывать высказанное общественными палатами мнение по наиболее значимым социально-экономическим вопросам.

Общественные палаты в Российской Федерации на сегодняшний день находятся в стадии становления и, вероятно, рано делать выводы об их состоятельности как полноценного института гражданского общества. Их жизнеспособность и перспективность во многом зависят от совершенствования их правового регулирования, укрепления правовой базы, организации практики. Однако уже само наличие названных органов свидетельствует о демократических преобразованиях, происходящих в нашем обществе.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277.

² См.: Об Общественной палате Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 29 апреля 2008 г. // Собр. законодательства Республики Марий Эл. 2008. № 5, ч. 1, ст. 240.

³ Интернет-сайт Правительства Пензенской области. URL: <http://www.penza.ru> (дата обращения: 02.07.2010).

⁴ См.: Указ Президента Республики Марий Эл от 16 сентября 2008 г. // Марийская правда. 2008. 19 сент.

⁵ См.: Ежегодный доклад о деятельности Общественной палаты Республики Марий Эл. URL: <http://oprme.gov12.ru> (дата обращения: 02.07.2010).

⁶ URL: <http://www.penza.ru> (дата обращения: 02.07.2010).

⁷ URL: <http://oprme.gov12.ru> (дата обращения: 02.07.2010).

⁸ См.: Там же.

И.А. Зырянов

ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

В качестве оправдавшей себя модели устройства политических отношений в России в результате «перестройки» в 90 гг. прошлого века идея политического многообразия преобразовалась в один из основных принципов правового регулирования политической системы общества и получила конституционно-правовое признание¹.

© И.А. Зырянов, 2010

Преподаватель кафедры теории и истории государства и права (Саратовский юридический институт МВД России).

Впервые политическое многообразие было закреплено в ст. 13 Конституции России 1993 г. в гл. 1 «Основы конституционного строя». В связи с этим представляет научный и практический интерес определение его места в системе конституционного строя России.

В теории права под правовым институтом понимается «обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права»². С.А. Авакьян под правовым институтом понимает более узкую (хотя и достаточно большую) «совокупность норм, связанных и взаимообусловленных общностью предмета регулирования»³.

Так, к примеру, А.Д. Ермаков рассматривает совокупность правовых норм, регламентирующих основы организации и деятельности политических партий, в качестве правового института конституционного строя как самостоятельной подсистемы, подотрасли конституционного права России⁴. А.В. Теперик придерживается мнения, что многопартийные выборы — институт конституционного строя, представляющий собой действительное выражение его основ: народовластия, идеологического и политического плюрализма, результат их совместного развития, получивший конституционно-правовое признание⁵.

Мы также убеждены в том, что в силу конституционного содержания нормы, образующие институт политического многообразия, находятся на одном уровне правового регулирования с институтом политических партий и многопартийных выборов.

В связи с этим можно заключить, что совокупность правовых норм, регламентирующих конституционные основы политического многообразия, с точки зрения системного характера отрасли конституционного права России, образует самостоятельный институт конституционного строя, направленный на регулирование широкого круга политических отношений.

Исходя из фактического и юридического смысла Конституции России, политическое многообразие можно определить как институт конституционного строя, отражающий демократическое устройство политической системы общества, а также совокупность конституционных норм, закрепляющих базирующиеся на демократических ценностях и идеалах реально существующие политические устои российского общества и государства.

В данном случае политическое многообразие представляет собой действительное выражение единства его основ: идеологического многообразия, общественных объединений, многопартийности, народовластия, разделения властей, совокупности всех политических прав и свобод и политических институтов. Данные основы базируются на естественно неоднородных интересах общества и призваны обеспечивать периодическую ротацию власти конституционными способами, гарантировать деятельность конституционной политической оппозиции⁶.

По характеру институт политического многообразия является комплексным правовым институтом, состоящим преимущественно из норм одной отрасли права — конституционного права России с незначительным присоединением материальных норм иных отраслей права — административных, гражданских и уголовно-правовых, в т. ч. процессуальных — АПК РФ, ГПК РФ, УПК РФ и др.

Институт политического многообразия определяет перспективы общего правового развития, фиксирует состояние общественной жизни, связи между участниками конституционно-правового общения, реализация его имеет опосредованный характер за счет провозглашения (декларирования). Нормы данного института, как правило, не порождают конкретных правоотношений, в то время как определенные рамки поведения для субъектов правового общения конкретизированы в законах и подзаконных актах.

По нашему мнению, часть норм института политического многообразия выполняет учредительную и программно-целевые функции. Однако большую часть норм, составляющих институт основ конституционного строя, как верно утверждает Н.А.Ткачева, выполняют гарантирующую функцию⁷, в т. ч. нормы института политического многообразия.

Одним из наиболее важных специфических признаков, определяющих формально-юридическую природу норм института основ конституционного строя, является их наиболее высокая стабильность, которая выражается в юридически установленном усложненном порядке пересмотра и внесения изменений в Конституцию России, что также характерно для института политического многообразия. Фактический же институт политического многообразия на переходном этапе развития страны еще не стабилен, постоянно и кардинально меняется, преимущественно за счет реформирования законодательства о выборах и референдуме, общественных объединениях, средствах массовой информации.

Нормы института политического многообразия обладают наивысшей юридической силой, по сравнению с нормами текущего конституционного законодательства, и в соотношении ко всем другим структурным частями Конституции России, которые не могут противоречить основам конституционного строя согласно ч. 2 ст. 16.

Особенность норм данного института состоит также в том, что, обладая высоким уровнем нормативных обобщений, они по своим функциям являются определяющими для всех других институтов конституционного права, служат основными началами не только правового регулирования, но и иных социальных сфер — экономики, культуры, идеологии⁸.

При этом основное назначение института политического многообразия заключается в том, что он призван обеспечить стабильность всего конституционного строя, служит его гарантией, создает баланс институтов государственной власти, направлен на реализацию институтов прямой и представительной демократии.

В системе конституционного строя институт политического многообразия обычно относят к основам политической системы России⁹, что находит свое проявление в других основах конституционного строя. В реализации института политического многообразия наиболее важной составляющей является институт политических прав и свобод.

Так, В.Т. Кабышев указывает, что политический плюрализм «есть проявление политической свободы человека. Конституционный строй, утверждая политические свободы граждан, тем самым охраняет и право на инакомыслие, ибо свобода слова, мысли человека лежат в основе политического плюрализма»¹⁰.

Именно поэтому проявление свободы личности в сфере политики, осуществляемой индивидуально или коллективно¹¹ путем реализации различных политических прав, позволяет индивидам участвовать в управлении делами общества и государства, формировании и реализации политики государства, реализации суверенитета народа (как ассоциации граждан), принадлежащей ему власти¹².

С одной стороны, институт политического многообразия находит свою реализацию в народовластии¹³, посредством которого народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления, с другой — является важнейшей гарантией реализации народного суверенитета.

Институт политического многообразия занимает, несомненно, основополагающее место в федеративном устройстве государства, поскольку выстраивание федеративных отношений невозможно без учета мнения многонационального народа, проживающего в том или ином регионе. Конституция России гарантирует каждому народу право на участие в механизме властеобразования, вне зависимости от его численности и территории проживания. Учитывая сложный конфессиональный и этнический состав населения субъектов РФ, реализация политического многообразия обычно облегчается пропорциональной избирательной системой, гарантирующей пропорциональное представительство в парламенте различных этнических групп¹⁴.

Политическое многообразие выступает необходимой социальной базой формирования правового государства и гражданского общества, создает необходимые правовые механизмы и гарантии прав человека и основных свобод против тоталитаризма, господства единой официальной идеологии, насилия, возведенного в ранг политики¹⁵.

В системе культурно-духовных и социальных основ конституционного строя политическое многообразие также занимает немаловажное место. Без него невозможно нормальное свободное развитие культурного, художественного, литературного, спортивного и иных видов творчества, свободы выбора профессии и трудовой деятельности и, прежде всего, свободное духовное развитие личности. Политическое многообразие имеет также тесную связь с экономическими основами конституционного строя, т. к. базируется на многообразии форм экономической деятельности в Российской Федерации¹⁶.

В свою очередь политическое многообразие представляет собой неотъемлемый институт демократической организации государства и общества, который определяется конституционным строем, типом государства, характером политического режима, социально-политических и политико-идеологических отношений, историческими и национальными традициями и другими факторами¹⁷.

В целом реализация института политического многообразия направлена на создание баланса между публичными и частноправовыми интересами, при котором меньшинству гарантируются справедливость и должное обращение без ущемления интересов большинства.

¹ Отметим, что в самом общем виде о политическом многообразии было сказано в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. в статьях 12 и 13, в которых речь шла о разделении властей, о гаранти-

ровании всем гражданам, политическим партиям, общественным организациям и массовым движениям равных правовых возможностей участвовать в управлении государственными и общественными делами. См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

² См.: Большой юридический энциклопедический словарь / авт. и сост. А.Б. Барихин. М., 2000. С. 214.

³ *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. Т. 1. С. 79.

⁴ См.: *Ермаков А.Д.* Политические партии — институт конституционного строя Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 1. С. 44.

⁵ См.: *Теперик А.В.* Многопартийные выборы — институт конституционного строя Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2003. Вып. 4. С. 96, 97.

⁶ См.: Там же. С. 94, 95.

⁷ См.: *Ткачева Н.А.* Проблемы гарантированности основ конституционного строя: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 56.

⁸ См.: *Шантора А.А.* Принцип политического многообразия в Российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 40.

⁹ См.: *Енгибарян Р.В.* Сравнительное конституционное право: учебное пособие. Ростов н/Д, 2007. С. 159; *Зиновьев А.В.* Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб., 2000. С. 58.

¹⁰ Конституционное право России: лекции / отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов, 1995. С. 59.

¹¹ Среди коллективных прав особое место занимают права меньшинств, права народов и наций на самоопределение, право народов субъектов Федерации на государственную самостоятельность, право местных сообществ на местное самоуправление. См.: *Лебедев Л.В.* Политические права и свободы граждан Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 27.

¹² См.: *Кликушин А.А.* Политические права граждан и их генезис в отечественном конституционном законодательстве // Политика и право. 2008. № 4. С. 837.

¹³ См.: *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 60.

¹⁴ См.: Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под ред. А.В. Иванченко. М., 2003. С. 330.

¹⁵ См.: Конституционное право России: лекции / отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. С. 71.

¹⁶ См.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 117.

¹⁷ См.: *Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М.* Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль. 2000. № 11. С. 108.

Е.М. Мамочкина

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президента РФ от 12 ноября 2009 г. отмечалось: «...Нашим приоритетом была и останется поддержка людей, оказавшихся в трудной ситуации...»¹. По мнению Председателя Правительства РФ В.В. Путина, «сегодня важно работать «на перспективу», выделяя действительно стратегические, важнейшие для страны направления... Все правовые механизмы, включая региональное законодательство, должны содействовать эффективному решению несущих социально-экономических проблем граждан нашей страны...»².

В последнее время все большее внимание уделяется проблемам стратегического развития России в рамках реализации программы приоритетных национальных проектов, которая была сформулирована в качестве основной доктрины развития России Президентом РФ 5 сентября 2005 г. в обращении к Правительству, парламенту и руководителям регионов. В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» выделялись здравоохранение, образование, жилье, развитие АПК³. В 2008 г. была разработана и принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁴, цель которой состояла в определении путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

Сложившееся неравенство социально-экономического развития субъектов РФ, безусловно, оказывает влияние на стратегию и тактику при проведении государственной социально-экономической политики. Как справедливо отмечает В.Д. Мазаев, несмотря на значительные

© Е.М. Мамочкина, 2010

Аспирант кафедры публичного права (Поволжский кооперативный институт Российского университета кооперации).

различия в экономическом развитии отдельных субъектов Федерации, укрепление экономических основ федерализма возможно только в условиях единства экономического пространства Российской Федерации⁵.

В целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов, Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике»⁶ был создан Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов. В этих целях на территории Саратовской области постановлением Правительства Саратовской области от 26 декабря 2005 г. № 446-П «О реализации приоритетных национальных проектов на территории Саратовской области»⁷ (в ред. от 7 июля 2009 г.) образован Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Правительстве Саратовской области. Совет осуществляет свою деятельность в тесной взаимосвязи с федеральными органами государственной власти, что способствует решению вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов на территории Саратовской области, выработкой и реализацией демографической политики, проводимой территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти области.

Законом Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗСО «Об областных целевых программах» (в ред. от 3 июня 2009 г.)⁸ предусмотрено принятие областных целевых программ, направленных на политическое, социальное, экономическое развитие Саратовской области как субъекта РФ. В частности, были утверждены следующие программы: «Социальное развитие села до 2012 года»⁹, «Развитие агропромышленного комплекса Саратовской области до 2010 года»¹⁰, «Обеспечение населения Саратовской области доступным жильем и развитие жилищного строительства на 2005–2010 годы»¹¹, « Дети Саратовской области на 2007–2010 годы»¹² и др. В соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами области и другими нормативно-правовыми актами, органы государственной власти Саратовской области определяют задачи, цели, основные параметры и пути реализации Программы.

Проблемы отношений, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами относительно всего комплекса вопросов, связанных с приобретением, распределением, разграничением и функционированием механизма реализации государственной власти, исследуются в научных трудах А.Н. Черткова¹³, И.А. Умновой¹⁴, М.В. Глигич-Золотаревой¹⁵, Н.М. Добрынина¹⁶, В.А. Пленкина¹⁷, Л.Н. Васильевой¹⁸, Т.Д. Мамсурова¹⁹ и др. При этом в качестве субъектов федеративных отношений называют центральные органы государственной власти Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации.

М.В. Глигич-Золотарева, говорит о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между разными «этажами» публичной власти, в частности между Федерацией и ее субъектами, является одной из наиболее сложных и потому до конца не разрешенных проблем федерализма ни на теоретическом, ни на практическом уровнях. Размежевание компетенции относится, скорее, к факторам динамики федеративных отношений, ибо непосредственно влияет на систему сдержек и противовесов при разделении власти по вертикали²⁰.

Говоря о совершенствовании государственного устройства, политической организации общества и формах обеспечения национально-культурного единства, В.А. Пленкин²¹, Л.Н. Васильева²², Ю.К. Толстой²³ и другие авторы указывают на необходимость создания эффективного отлаженного механизма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

При разрешении проблемы разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами Н.М. Добрынин считает, что необходимо руководствоваться двумя принципами: субсидиарности и кооперативного федерализма²⁴. С этим мнением следует согласиться. Так, нет смысла передавать вопросы, которые может решить субъект Федерации самостоятельно (принцип субсидиарности). Этой точки зрения придерживается и В.Н. Лысенко²⁵.

Действующая Конституция РФ подтвердила необходимость формирования механизма совместного осуществления государственной власти на основе принципов федерализма, а именно государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Конституция РФ провозглашает, что во взаимоотношениях с федеральной властью все субъекты РФ равноправны между собой. Это еще раз подчеркивает, что вышеперечисленные принципы федерализма должны стать основой сбалансированного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, Конституция РФ закрепляет децентрализацию государственной власти.

Исторический опыт федерализма говорит о том, что если целесообразно разграничить предметы ведения между федерацией и ее субъектами, то вся деятельность федеративного государства в жизни общества соответственно будет направлена на удовлетворение политических, социально-экономических, национальных и культурных потребностей развития общества. Поэтому необходимо учитывать особенности становления и развития правовых отношений между центром и регионами.

Если говорить о российской модели разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, можно сказать что больше всего проблем возникает в сфере совместного ведения. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, установлены Конституцией РФ (ст. 72) и конкретизированы положениями п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 17 декабря 2009 г.)²⁶. Перечень таковых является исчерпывающим и может быть изменен не иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в п. 2 названной статьи.

Согласно ст. 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также ст. 8 Устава Саратовской области²⁷ исполнительные органы государственной власти Саратовской области по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит Уставу, законам и иным нормативным правовым актам области.

Статья 73 Конституции РФ наделяет субъекты РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Тем самым законодатель открыл широкий простор для законотворческих инициатив, как для органов государственной власти РФ, так и для органов государственной власти субъектов РФ.

Анализ Устава Саратовской области позволяет выделить ряд исключительных полномочий Саратовской области, закрепленных в нем:

- принятие, изменение Устава области и областных законов, контроль за их исполнением;
- административно-территориальное устройство области;
- установление системы органов исполнительной власти области;
- организация государственной гражданской службы области;
- государственная собственность области и управление ею;
- областной бюджет;
- областные награды и почетные звания;
- принятие областных программ в сфере экономического и социального развития области.

Распределение объема полномочий, составляющих компетенцию законодательных (представительных) или исполнительных органов власти региона, напрямую связано с финансовой составляющей и в дальнейшем определяет долю денежного участия бюджета соответствующего уровня. По смыслу буквального толкования положений гл. 5 Устава Саратовской области и ст. 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» распределение расходов, связанных с реализацией органами государственной власти Саратовской области, предоставленных им полномочий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что социально-экономическое развитие регионов и страны в целом является одной из главных задач в деятельности органов государственной власти как Федерации, так и ее составных частей. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами — сложная проблема, требующая особого внимания и изучения. От того, насколько правильно она будет решена, зависят политическая и социально-экономическая обстановка в стране. Законодательство Саратовской области в целом соответствует Конституции РФ и федеральному законодательству в

части регламентации наиболее значимых для населения социально-экономических вопросов создания условий для реализации национальных проектов.

Действующая Конституция РФ закрепляет децентрализацию государственной власти, которая реализуется путем расширения объема компетенции субъектов РФ за счет федерального центра, в результате чего субъекты РФ могут осуществлять государственную власть с учетом экономических, политических, национальных, территориальных и других особенностей.

Эффективное разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами будет способствовать тому, что вся деятельность федеративного государства будет направлена на удовлетворение политических, социально-экономических, национальных и культурных потребностей развития общества.

¹ Российская газета. 2009. 13 нояб.

² См.: Обеспечить приоритетные национальные проекты» (из выступления Президента РФ В.В. Путина на заседании коллегии Министерства юстиции РФ) // Российская юстиция. 2006. № 4. С. 4.

³ URL: <http://archive.kremlin.ru> (дата обращения: 01.03.2010).

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-п. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2010).

⁵ См.: *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 243.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 43, ст. 4374.

⁷ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2010).

⁸ См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2007. № 1.

⁹ URL: <http://www.saratov.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2010).

¹⁰ URL: <http://www.saratov.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2010).

¹¹ URL: <http://www.saratov.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2010).

¹² URL: <http://www.saratov.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2010).

¹³ См.: *Чертков А.Н.* Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М., 2005. С. 23–30.

¹⁴ См.: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 230.

¹⁵ См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 76.

¹⁶ См.: *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 221.

¹⁷ См.: *Пленкин В.А.* Проблемы разграничения полномочий органов власти разного уровня в области обеспечения прав граждан на охрану здоровья // Российский юридический журнал. 2007. № 2. С. 69–71.

¹⁸ См.: *Васильева Л.Н.* Взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти: пути совершенствования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 162–166.

¹⁹ См.: *Мамсуров Т.Д.* Регионализм: главная тенденция правовой эволюции // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 12–15.

²⁰ См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Указ. соч. С. 76.

²¹ См.: *Пленкин В.А.* Указ. соч. С. 69–71.

²² См.: *Васильева Л.Н.* Указ. соч. С. 166.

²³ См.: *Толстой Ю.К.* Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательной деятельности // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 66–69.

²⁴ См.: *Добрынин Н.М.* Указ. соч. С. 221.

²⁵ См.: *Лысенко В.Н.* Развитие Федерации и конституция России // Государство и право. 1997. № 8. С. 16.

²⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2000. № 31, ст. 3205; 2002. № 19, ст. 1792; 2004. № 25, ст. 2484; 2005. № 30, ст. 3104; 2006. № 23, ст. 2380; № 31, ст. 3452; 2007. № 10, ст. 1151; № 26, ст. 3074; 2008. № 13, ст. 1186; 2009. № 14, ст. 1576; № 29, ст. 3612.

²⁷ См.: Неделя области (спецвыпуск). 2005. 4 июня.

С.А. Ищенко

**РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
ОБЩЕСТВЕННЫХ СПОРТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
В РОССИЙСКОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ СПОРТИВНОМ ДВИЖЕНИИ**

Право граждан на объединение в Российской Федерации закреплено в ст. 30 Конституции РФ, которая устанавливает, что свобода деятельности объединений гарантируется.

Аналогичные нормы включены в конституции и уставы большинства субъектов РФ, СНГ и других зарубежных стран.

Систему законодательства и общие основы правовой базы общественных объединений, в т. ч. спортивных, образуют и регулируют ряд федеральных законов и нормативных актов. В Российской Федерации это Закон РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с посл. изм. и доп.)¹, действие которого распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, кроме религиозных и коммерческих организаций.

Необходимо заметить, что, кроме названного, действуют и другие законы об общественных объединениях². «Закон об общественных объединениях включает в эту систему без достаточных оснований Гражданский кодекс РФ, поскольку кодекс есть акт особого рода. Он содержит немало принципиальных положений относительно общественных объединений как субъектов гражданского права, но в целом, это не специальный закон о таких объединениях»³. И с этим выводом нельзя не согласиться.

Административная правосубъектность общественных спортивных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами. Государство, закрепляя административную правосубъектность общественных объединений, тем самым определяет виды административных правоотношений, в которых они могут выступать в качестве субъектов.

Наиболее важные вопросы, связанные с общественными объединениями, как уже отмечалось, решены в Законе о них. Он определяет содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации⁴.

Специфика российских спортивных объединений субъектов административного права проявляется во взаимоотношениях объединений с государственными органами, в основном — с органами исполнительной власти.

Взаимоотношениям общественных объединений с федеральными органами законодательной власти, органами законодательной (представительной) власти субъектов Федерации не свойственно властное подчинение одной стороны другой, однако, вступая в такие отношения, общественное объединение реализует свою административную правосубъектность⁵.

Исходя из вышесказанного, суть соответствующих правоотношений раскрывается через понятие «правоспособность», ее характер, содержание и объем. Более широко рассматривает этот вопрос Ю.Н. Стариков⁶.

© С.А. Ищенко, 2010

Доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Волжский университет им. В.Н. Татищева (г. Тольятти)).

На национальных уровнях преобладают в основном два вида спортивных организаций. Первый — это национальные общественные объединения, организационно входящие в соответствующие международные спортивные объединения (федерации, ассоциации, лиги, коллегии, союзы, национальные олимпийские комитеты и т. п.). Второй вид носит смешанный характер, где в некоторых странах, в пределах своей компетенции, государственные органы решают вопросы олимпийского и международного спортивного движения непосредственно с министерствами и ведомствами (например, в высших и средних учебных заведениях, в школах, медицинскими органами и другими организациями). Национальный уровень общественных спортивных организаций имеет два основных направления: развитие спорта в своей стране и международные связи как с соответствующими международными спортивными объединениями, так и национальными общественными спортивными организациями других стран. Это говорит о том, что деятельность национальных спортивных организаций, в определенной степени, связана с различными международными объединениями, однотипными по своей деятельности и имеющие контакты с государственными органами.

Составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта в спортивном движении, к которым с полной уверенностью можно отнести как спортивные общественные объединения, так и спортсменов, тренеров, спортивных судей и т. п.), являются административная правосубъектность и его права и обязанности, приобретенные в соответствии с нормами административного права. «Правосубъектность включает два основных структурных элемента: во-первых, способность обладания правами и несения обязанностей (правоспособность); во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность). Поэтому иногда правосубъектность называют праводеспособностью»⁷.

Административная правоспособность — это способность иметь права и нести обязанности, закрепленные нормами административного законодательства. Она возникает с момента утверждения, например, Положения о спортивных федерациях⁸, где предусматриваются права и обязанности членов президиума и комиссий федераций по видам спорта, а также содержание работы самих федераций.

Таким образом, особенности административной правоспособности общественных спортивных объединений заключаются в том, что она регулируется нормами административного права, ее содержание состоит в регламентации правовых способностей индивидов в отношениях с субъектами государственной исполнительной власти⁹, у конкретных лиц (спортсменов — после заключения договоров, например, на посещение спортивных тренировок, обеспечение спортивным инвентарем, у тренеров — после заключения контрактов).

Административная дееспособность — это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами. Так, например, Олимпийская хартия МОКа предусматривает полномочия президента, исполкома МОКа, а также меры и санкции в отношении МСФ, НОКов, ассоциаций, оргкомитетов олимпийского города, индивидуальных участников и команд¹⁰. Административная дееспособность граждан-спортсменов России, ее появление связано с физическим и интеллектуальным взрослением лица¹¹. Однако они имеют право обращаться к врачу во врачебно-физкультурный диспансер, получать спортивные разряды и спортивные звания (например, судья по спорту). Что же касается административной деликтоспособности — способности нести административную ответственность за свои действия, то спортсмены могут быть исключены из спортивной секции или клуба на любом этапе занятий, невзирая на возраст.

Объем правового воздействия в международном спортивном движении расширяется за счет государственных и управленческих договоров и соглашений, а также признанных международно-правовых актов. Отсюда следует, что спектр деятельности сравнительного административного права представляет лишь фрагменты международного административного права и лишь отчасти решает поставленные задачи. В то же время в зарубежных государствах административное право является одной из устойчивых отраслей с сочетанием материальных и процессуальных норм¹². Оно охватывает характеристику государств, территориальных коллективов, например, во Франции¹³, когда регламентирует юрисдикционный контроль за аппаратом управления и административную юстицию так же, как и в Польше; подробно описываются внутренние и внешние административные процедуры на примере Германии. В Англии административное право либо не выполняется строго в системе права, а его институты как

бы «рассыпаны» в ней, либо рассматривается в аспекте устройства исполнительной власти¹⁴. Сравнительный анализ предполагает учет не одного, а комплекса критериев.

Такие решения в общей теории права, административном и международном праве признаются источниками права. Однако, как справедливо подметил В.И. Маргиев, в литературе по международному праву до сих пор не уточнен вопрос о круге решений международных организаций, содержащих нормы права, как и о том служат ли данные решения источниками международного права или внутреннего права международных организаций¹⁵.

Система общественных спортивных объединений (ОСО) в международном спортивном движении (МСД) строится на регулировании межгосударственных отношений — как главная юридическая функция международного права, под которыми понимаются отношения с участием государств и межгосударственных организаций, являющихся субъектами рассматриваемой темы. В связи с этим нельзя не заметить характерные черты объекта регулирования, его особенности, выражающие особый вид общественных отношений ОСО в МСД. К таким особенностям в системе ОСО МСД, несомненно, можно отнести как содержание норм, так и весь механизм действия права. И в этой связи мы полностью поддерживаем мнение И.И. Лукашука, который говорит о том, что «воздействовать на поведение физических и юридических лиц современное международное право пока может только через государство, которое обладает соответствующим механизмом»¹⁶.

Не везде одинаково строится государственное управление ОСО в МСД, в большей части оно разобщено. В Бельгии, например, физическим воспитанием и спортом ведают пять министерств: Министерство национального образования обеспечивает постановку физического воспитания в средних учебных заведениях; Министерство здравоохранения курирует внешкольный спорт, массовую физкультурно-спортивную работу; Министерство юстиции занимается постановкой физического воспитания в высших учебных заведениях; Министерство обороны — физическим воспитанием и спортом в армии; Министерство внутренних дел — организацией физического воспитания и спорта в жандармских, полицейских и других формированиях¹⁷.

Однако В.Е. Чиркин, говоря о невмешательстве законодательства во внутренние дела общественных объединений, в то же время заостряет свое внимание в своем труде на следующие аргументы: «Поскольку они имеют публичный характер, закон регулирует некоторые принципиальные моменты их структуры и деятельности». В то же время В.Е. Чиркин не дает ссылки на конкретный закон или другой нормативный акт. Поэтому представляется, что приведенная аргументация в отношении «принципиальных моментов» общественных объединений является, на наш взгляд, недостаточной¹⁸.

ОСО в мировом сообществе имеют самые разнообразные названия. В некоторых государствах в форме общественных организаций создаются торгово-промышленные, ремесленные, крестьянские палаты. В странах Африки, например, существуют племенные объединения, в Индии — кастовые общества (во многих государствах они запрещены законом). Но в любом случае, создание ОСО в МСД осуществляется на основе конституционного права государства на объединение. Здесь необходимо отметить пограничное правовое регулирование конституционного и административного права. Конституционное закрепление значения физической культуры, спорта и права граждан на создание общественных организаций, в т. ч. спортивных, имеет место в конституциях практически всех стран мира. Так, в Конституции Болгарии (принята Народным собранием в 1971 г.) об этом гласят даже четыре статьи — 10, 39, 47, 52, Венгрии — § 65; Польши — ст. 72 и т. д.

Наиболее важные вопросы, связанные с общественными объединениями, как уже отмечалось, отражаются в законах о них. Они определяют содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

В то же время ст. 41 Закона об общественных объединениях недостаточно четко регулирует статус общественного спортивного объединения, поэтому мы вправе говорить о них в плане правового регулирования по своему усмотрению и умозаключению. Одновременно ряд международных правовых актов четко закрепляют статус многих общественных объединений, таких как спортивные федерации, спортивно-технические комиссии, коллегии спортивных судей и др. Об этом также говорится и в Олимпийской хартии. Для усиления данной позиции можно добавить, что Законом об общественных объединениях также не определена территориальная сфера деятельности объединения.

Для определения административной правосубъектности общественных спортивных объединений весьма важное значение имеет международное признание прав человека и основных свобод, а их защита и поощрение рассматриваются как одна из основных обязанностей правительств. На Всемирной конференции по правам человека в Вене (июнь 1993 г.) впервые удалось достичь согласия о соблюдении прав человека независимо от региональной или национальной специфики либо уровня развития, а также в том, что права человека не могут быть сугубо внутренним делом государств¹⁹, а являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества.

Отечественные и зарубежные ученые, несмотря на приведенные дефиниции общественных объединений, не раскрывали сущности и понятия общественных спортивных объединений в международном спортивном движении, с точки зрения международных норм о правах человека, включая право граждан на свободу ассоциации (объединения).

Так, Ц.А. Ямпольская пришла к мнению, что общественная организация — это добровольное, но закрепленное формальным членством объединение граждан, работающее для достижения уставных целей на основе демократического централизма, самоуправления и самостоятельности²⁰.

В монографии «Конституционный статус общественных организаций в СССР» определялось, что общественная организация — это «объединение граждан, основанное на добровольном членстве, самоуправлении и самостоятельности, имеющее собственную материальную базу и действующее на основе принимаемых ими уставов»²¹.

Из приведенных дефиниций видно, что общественные объединения представляются как признак добровольности, а некоторые — и законности. Членство описывается как формальная взаимосвязь, тогда как индивидуальный характер ассоциации является одним из основных характеристик ее правового статуса. Другие важные элементы, отражающие правовую природу общественного объединения, не затрагивались. Из начальных определений видно, что различные дефиниции никак не взаимосвязаны с международными нормами, однако именно при анализе международных документов, содержащих принцип свободы ассоциаций, можно раскрыть существенные элементы правового статуса этих организаций. Более того, представляется необходимым рассмотреть несколько групп первоисточников: международные документы универсального характера; региональные договоры; материалы международных организаций²².

Среди норм межправительственных организаций, касающихся общественных объединений, большое значение имеют конвенции Международной организации труда (МОТ). Важно отметить вклад международного сообщества в определении понятия общественной (неправительственной) организации. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 23 мая 1968 г. 1296 (XIV), международной неправительственной организацией (МНПО) считается «любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения»²³. В Европейской конвенции о признании правосубъектности международных неправительственных организаций, принятой Советом Европы 24 апреля 1986 г., выделяются два признака МНПО: некоммерческая цель деятельности, отношение к спортивной деятельности. Данный вид деятельности должен осуществляться не менее, чем двумя государствами²⁴.

Научный сравнительно-правовой анализ российских и международных документов дает основание для выделения следующих сущностных элементов понятия и юридического статуса общественных спортивных объединений в РМСД:

1. Правосубъектность общественных спортивных объединений в РМСД базируется на международно признанной правосубъектности каждого человека и праве каждого индивида на свободу ассоциации.

2. Персональное членство (международные нормы рассматривают право на свободу ассоциаций спортивного объединения как право индивида, а не иных субъектов).

3. Добровольность (никто не может принуждаться к участию в спортивном объединении или пребыванию в нем).

4. Негосударственный (общественный) характер.

5. Законность организации и деятельности.

На этой основе представляется возможным сделать вывод о том, что общественное спортивное объединение в РМСД — это добровольная, негосударственная (общественная) организация индивидов, законно реализующих право на свободу ассоциации.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 1997. № 20, ст. 2231; 1998. № 30, ст. 3608; 2002. № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2004. № 27, ст. 2711.

² См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» (с посл. изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950; 2002. № 12, ст. 1039; № 30, ст. 3029; 2003. № 26, ст. 2574; № 50, ст. 4855; 2004. № 52, ст. 5272; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» с последующими изменениями // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 148; 2002. № 7, ст. 745; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 27, ч. 1, ст. 2700; 2004. № 27, ст. 2711; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с последующими изменениями // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 1998. № 48, ст. 5849; 1999. № 28, ст. 3473; 2002. № 12, ст. 1093; № 52, ч. 2, ст. 5141; 2003. № 52, ч. 1; Закон РФ от 28 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных организаций» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27, ст. 2503 и др.

³ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2000. С. 186–187.

⁴ См.: Там же. С. 189.

⁵ См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., 2004. С. 248–249.

⁶ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С. 123–126.

⁷ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 129.

⁸ См., например: Положение о республиканских федерациях по видам спорта Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров Таджикской ССР: утверждено коллегией Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров Таджикской ССР 31 сентября 1979 г., № 85.

⁹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 62–63.

¹⁰ См.: Олимпийская Хартия МОКа. М., 1991, ст. 23–25.

¹¹ Например, спортсмены, достигшие определенного возраста (дети в возрасте до 10 лет не имеют права выступать в соревнованиях по настольному теннису, боксу, тяжелой атлетике и т. п.). См.: Единая спортивная классификация по видам спорта России. М., 1997.

¹² См.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина. М., 1996.

¹³ См.: Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988.

¹⁴ Barker D., Padjield C. Law. London, 1992; Adler V. Constitutional and Administrative Law. Second edition. London, 1994.

¹⁵ См.: Маргуев В.И. Об источниках внутреннего права международных организаций // Международное и внутригосударственное право: проблемы сравнительного правоведения: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1984. С. 117–123.

¹⁶ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: учебно-практическое пособие. М., 1997. С. 7.

¹⁷ См.: Переверзин И.И., Бугров Н.Н., Вилькин Я.Р. и др. Управление физической культурой и спортом: учебник для институтов физической культуры. М., 1987. С. 265–266.

¹⁸ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 101–103, 116–121.

¹⁹ См.: Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. М., 1995. С. 49–54.

²⁰ См.: Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 32–33.

²¹ Конституционный статус общественных организаций в СССР / отв. ред. А.И. Щиглик. М., 1983. С. 3, 47.

²² См.: Юрьев С.С. Указ. соч. С. 51.

²³ См.: Курс международного права. Т. 6. С. 151.

²⁴ См.: Там же. С. 152.

М.Г. Вулах

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ

Физическая культура и спорт основываются на твердой законодательной основе. Законодательство, регулирующее физкультурно-спортивные отношения, состоит из Конституции РФ, федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативно-правовых актов высших органов государственной власти субъектов РФ и нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, локальных нормативных актов, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

Конституция РФ является основным правовым источником, регулирующим физическую культуру и спорт. Речь в данном случае идет о двух основных моментах. Во-первых, в ч. 2 ст. 41 провозглашено, что в России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая развитию физической культуры и спорта.

Во-вторых, положение п. «е» ч. 1 ст. 72 относит регулирование общих вопросов физической культуры и спорта к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Именно второе из приведенных конституционных положений в совокупности с нормами ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, устанавливающей, что по предметам совместного ведения России

© М.Г. Вулах, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и государственного строительства (Полужская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации предопределили структуру законодательства о физкультуре и спорте. Часть 1 указанной статьи выделяет два уровня данного законодательства: 1) акты федерального законодателя, например Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹ (далее — Закон о спорте), а также другие федеральные законы; 2) акты законодателей субъектов РФ, принимаемые в соответствии с указанным Законом о спорте и другими федеральными законами, образующими спортивную отрасль законодательства.

Анализируя норму ч. 1 ст. 4 Закона о спорте, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что понятие «законодательство» используется в строгом его понимании, т. е. как совокупность только законодательных актов, в отличие от широкого понимания этого понятия, охватывающего не только непосредственно законодательные акты, но и иные нормативные правовые акты. В то же время в ч. 2 данной статьи говорится и о «иных» нормативных правовых актах, содержащих нормы, регулирующие отношения в области физической культуры и спорта. На федеральном уровне такими актами являются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а на региональном — нормативные акты органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Акты Президента РФ оказывают серьёзное влияние на организацию управления физической культурой и спортом в стране. Они регулируют широкий круг вопросов, связанных с обеспечением федеральной политики в рассматриваемой области общественных отношений, мерами государственной поддержки и материального обеспечения работников физической культуры и спорта, а также решают ряд других проблем, связанных с упорядочением управленческих отношений в исследуемой сфере.

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено ч. 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. Частью 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Отдельную группу источников правоотношений в области физической культуры и спорта составляют нормативно-правовые акты РФ. В качестве федерального органа Правительство РФ принимает постановления и издает распоряжения по вопросам, непосредственно связанным с реализацией положений действующего законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений. Причем особое место в системе нормативно-правовых актов Правительства РФ занимают утверждаемые его постановлениями положения о государственных органах управления физической культурой и спортом и их полномочиях, а также федеральные целевые программы и концепции в исследуемой области социальной сферы².

Издание Правительством РФ постановлений, регулирующих отношения в области физической культуры и спорта, прямо предусматривают нормы ч. 3 и 6 ст. 7, ст. 23, ч. 7 ст. 29 и ч. 3 ст. 35 Закона о спорте. До принятия Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации»³ этих норм было еще больше. Однако данным Законом в целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти с 1 января 2009 г. предусмотрено закрепление более 500 полномочий Правительства РФ за иными федеральными органами исполнительной власти в таких сферах общественных отношений, как государственное управление и местное самоуправление, образование и наука, охрана здоровья граждан, градостроительство, строительство и жилищные отношения, сельское хозяйство, пенсионное обеспечение, культура и социальная защита, а также в ряде других сфер. Соответственно, в результате изменений, внесенных указанным Законом, предусматривается издание нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области физической культуры и спорта, не Правительством РФ, а уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти.

Впрочем, данные изменения с опережением были учтены при издании постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408 «О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации»⁴, которым утверждено Положение о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, которое не только устанавливает, что Минспорттуризм России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики, а также по оказанию государственных услуг (включая противодействие применению допинга) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта. Это основано на положении п. 2 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»⁵, в соответствии с которым и образован Минспорттуризм России с возложением на него функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, но и прямо указывает, что Минспорттуризм России принимает ряд нормативных правовых актов, о которых идет речь в упомянутых выше нормах Закона о спорте⁶.

Таким образом, важное место в системе источников регулирования физкультурно-спортивных правоотношений занимают и нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти (в т. ч. и бывших), где основную роль играют акты специально уполномоченного органа исполнительной власти РФ в области физической культуры и спорта — Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ.

В систему нормативных актов, регулирующих отношения в сфере физической культуры и спорта, входят законодательные и иные акты субъектов РФ, а также нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, принимаемые по вопросам, отнесенным к их компетенции.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о спорте федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы, регулирующие отношения в области физической культуры и спорта, не могут противоречить данному Закону. При этом следует отметить, что данная норма имеет самостоятельное значение в отношении только федеральных законов, поскольку обязательность соответствия Закону о спорте иных нормативно-правовых актов, нежели федеральные законы, прямо закреплена в приведенных конституционных нормах, основанных на общем правиле ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, согласно которой Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России. Обязательность соответствия Закону о спорте законов и иных нормативных актов субъектов РФ следует из норм ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ, в соответствии с которыми законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения России и ее субъектов. Кроме того, в ч. 5 указанной статьи прямо закреплено, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в России, приоритет имеет федеральный закон.

Устанавливая, что содержащие нормы, регулирующие отношения в области физической культуры и спорта федеральные законы не могут противоречить и Закону о спорте. Норма ч. 2 ст. 4 этого Закона определяет центральное системообразующее место данного Закона в законодательстве о физической культуре и спорте. Однако следует учитывать, что приоритет имеют только те нормы Закона о спорте, которые непосредственно относятся к предмету его регулирования. Например, в ч. 2 ст. 30 Закона о спорте перечислены положения, которые могут включаться в соглашения, коллективные договоры и трудовые договоры между работодателями, их объединениями и работниками или их полномочными представителями. Однако, как установлено в ч. 3 ст. 5 ТК РФ, нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных актах, должны соответствовать данному Кодексу. Соответственно, в случае возникновения коллизий, положения ч. 1 ст. 30 Закона и ТК РФ, применению будут подлежать нормы данного Кодекса.

Часть 3 ст. 4 Закона о спорте предусматривает возможность принятия муниципальных правовых актов по вопросам деятельности в области физической культуры и спорта. Полномочия и права органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта определены ст. 9 и 9.1 Закона о спорте. Соответственно, в рамках реализации этих полномочий и прав органами местного самоуправления и издаются муниципальные правовые акты по вопросам деятельности в области физической культуры и спорта на основании и во исполнение федеральных законов, иных нормативно-правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Источниками регулирования отношений в области физической культуры и спорта в Российской Федерации являются и корпоративные нормативные акты физкультурно-спортивных организаций и их объединений (ассоциаций, лиг и т. д.), принимаемые в соответствии с порядком, закрепленным в их уставах, причем в настоящее время подобные правовые акты приобретают особое значение. Наиболее разработанной является система корпоративных нормативных актов, регулирующих отношения в сфере профессионального спорта.

Помимо нормативно-правовых актов к источникам правового регулирования отношений в области физической культуры и спорта также можно отнести нормативно-правовые договоры, такие как соглашения, заключаемые между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ; учредительный договор о создании физкультурно-спортивного учреждения и т. д.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, соответствующие нормативно-правовые акты, принятые наднациональными органами, и международные договоры РФ также являются источниками управленческих физкультурно-спортивных отношений. Так, в качестве примеров унифицированных международных нормативно-правовых актов можно привести следующие:

Международную хартию физического воспитания и спорта 1978 г.;

Спортивную хартию Европы 1992 г.

В свою очередь двухсторонними международными договорами являются:

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Мексиканских Соединенных Штатов о сотрудничестве в области культуры, образования и спорта (Мехико, 20 мая 1996 г.);

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Чад о культурном и научном сотрудничестве (Нджамена, 12 октября 1998 г.);

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Йеменской Республики о сотрудничестве в области культуры, науки, образования, спорта и туризма (Москва, 17 декабря 1999 г.).

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242.

² См., например: Распоряжение Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 1433-р О Концепции федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 38, ст. 3866.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2585.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2290.

⁶ См.: *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (постатейный). М., 2009.

В.В. Йонаш

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УСТАНОВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

В системе мер административной ответственности, предусмотренных ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, фигурирует административное наказание в виде возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения. Данная мера может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания (ч. 2 ст. 3.3), назначается судьей, состоит в принудительном изъятии соответствующего имущества и последующей его реализации с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов по реализации изъятых (ч. 1 ст. 3.6). Вместе с тем анализ нормативных положений, регламентирующих применение названной меры, показывает следующее.

Во-первых, ни одна из статей Особенной части КоАП РФ не содержит указания на возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения как на основной вид административного наказания, ограничиваясь его установлением в качестве дополнительного административного наказания только по трем составам административных правонарушений: нарушение правил хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему гражданами (ч. 2 ст. 20.8), нарушение правил коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему (ч. 3 ст. 20.8), а также нарушение правил использования

© В.В. Йонаш, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права).

оружия и патронов к нему (ч. 3 ст. 20.12). Причем, во всех трех случаях назначение данной меры носит альтернативный характер.

Во-вторых, в соответствии с ч. 1 ст. 23.3 дела: об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.8 и 20.12, вправе рассматривать органы внутренних дел (милиция), а именно: должностные лица, указанные в ч. 2 ст. 23.3. И только в случае, если данные органы (должностные лица) передают поступившее к ним дело о каком-либо из названных административных правонарушений судье, тот вправе осуществить его рассмотрение (ч. 2 ст. 23.1). Таким образом, решение о неназначении правонарушителю административного наказания в виде возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения может быть фактически принято уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел, тогда как полномочия судьи на решение данного вопроса ограничены предварительным условием передачи соответствующего дела на его рассмотрение.

В-третьих, в качестве отрицательных последствий назначения правонарушителю названной меры следует, очевидно, рассматривать как сам факт принудительного изъятия у владельца соответствующих предметов, так и лишение его права на приобретение аналогичных предметов (оружия и патронов к нему) в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении данного административного наказания, т. е. в течение срока административной наказанности (ст. 4.6). Тем самым именно лишение правонарушителя специального права на определенный срок составляет сущность такого вида административного наказания, как возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения. При этом в системе административных наказаний, закрепленных в КоАП РФ, в качестве обособленного вида фигурирует лишение специального права, предоставленного физическому лицу (ч. 1 ст. 3.2). Учитывая, что субъектами административной ответственности по трем статьям Особенной части КоАП РФ, устанавливающих возможность применения административного наказания в виде возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения, являются граждане, т. е. физические лица, возникает вопрос о целесообразности сохранения в системе административных наказаний данной меры.

Вместе с тем по одному из названных составов административных правонарушений в качестве субъекта административной ответственности законодатель называет и юридических лиц (ч. 3 ст. 20.8). В связи с этим возникает, на наш взгляд, необходимость введения в систему административных наказаний такой меры административной ответственности, как лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

Постановка данного вопроса представляется весьма актуальной в контексте анализа нормативных положений КоАП РФ, регламентирующих применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. По этой проблеме нами уже был высказан ряд суждений¹, сущность которых сводится к следующему.

В качестве относительно-определенной санкции, предусматривающей установление временного ограничения, административное приостановление деятельности характеризуется сроком, в пределах которого возможно его осуществление. Соответственно, право лица на возобновление приостановленной деятельности возникает по истечении срока наказания, т. е. с момента окончания его исполнения. В отсутствие иных условий, предваряющих прекращение действия наказательного запрета, возникает ситуация, когда правонарушитель получает право на осуществление деятельности, возобновление которой не обусловлено устранением причин, вызвавших ее приостановление.

Далее. Введение в систему административных наказаний административного приостановления деятельности означает, что при наличии обстоятельств, указанных в законе, на правонарушителя возлагается обязанность претерпевания отрицательных последствий, вызванных принудительным прекращением его деятельности на установленный срок. Причем, наступление последствий такого рода следует рассматривать как дополнительное, исходящее от государства, обременение лица, что составляет сущность всех правовых видов наказаний. Однако для применения административного приостановления деятельности характерна ситуация, когда объектом наказательного запрета становится деятельность, осуществление которой в силу возникновения указанных в законе обстоятельств (грубое нарушение установленных правил, причинение вреда) подлежит незамедлительному прекращению независимо от условий, предусмотренных законодательством об административной ответственности. Тем самым претерпевание правонарушителем отрицательных последствий прекращения такой деятельности (убытки, упущенная выгода) не может рассматриваться как дополнительное обременение лица. В отсутствие дан-

ного признака административное приостановление деятельности фактически утрачивает специфическое содержание меры, относимой к виду административного наказания.

На наш взгляд, в ряду мер, закрепляющих возможность прекращения деятельности хозяйствующего субъекта, только лишение специального права способно обеспечить реализацию функции административного наказания. В отличие от приостановления деятельности, предусматривающего ее возобновление по истечении определенного срока, лишение специального права связывает окончание срока своего установления с возможностью повторного обращения лица за получением соответствующего разрешения. Таким образом, исключается ситуация, при которой возобновление деятельности может быть не обеспечено устранением обстоятельств, вызвавших назначение административного наказания. Применительно к ее повторному осуществлению, гарантией такого обеспечения становится необходимость прохождения соискателем предварительных надзорных процедур, предусмотренных условиями предоставления лицу специального права.

С учетом изложенного представляется целесообразным вместо возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административного приостановления деятельности ввести в систему мер административной ответственности такой вид административного наказания, как лишение специального права, предоставленного юридическому лицу. Соответственно, следует расширить круг составов административных правонарушений, предусматривающих возможность применения административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу. Кроме того, по составам административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 20.8 и ч. 3 ст. 20.12 КоАП РФ, необходимо наделить органы внутренних дел полномочиями на осуществление изъятия указанных предметов (оружия и патронов к нему) на возмездной основе в рамках исполнения вынесенного судьей постановления о назначении правонарушителю административного наказания в виде лишения специального права. На наш взгляд, внесение в действующее законодательство соответствующих изменений будет способствовать эффективности установления и применения мер, составляющих систему административных наказаний.

¹ См.: *Йонаш В.В.* Административное пресечение в системе административного принуждения. Саратов, 2008. С. 105–110.

А.Ю. Соколов

ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ ПРИВОДА КАК МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Привод как самостоятельный вид мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, впервые был закреплен в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)¹. Указанная мера применяется в качестве средства обеспечения обязательного участия лица, уклоняющегося от явки в компетентный орган административной юрисдикции, рассматривающий дело об административном правонарушении в случае, когда его неявка препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом.

Вместе с тем возможность привода лица, привлекаемого к административной ответственности, уклоняющегося без уважительных причин от явки, предусматривалась и в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г.² Однако данный нормативный акт не содержал определения юридической природы данной меры административного принуждения. Отдельные положения, закрепляющие некоторые особенности применения привода, закрепились в ст. 247 КоАП РСФСР, регламентировавшей права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности.

Отсутствие должного нормативного регулирования влекло за собой отсутствие единства взглядов на сущность данной меры административного принуждения. Так, в юридической ли-

© А.Ю. Соколов, 2010

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права).

тературе второй половины XX в. привод рассматривался как обеспечиваемый принудительными средствами вызов или доставление правонарушителя в органы внутренних дел³, как мера, применяемая для предупреждения правонарушений⁴, и отождествлялся с вызовом лица в милицию повесткой⁵. Некоторые исследователи объединяли привод с официальным предупреждением и рассматривали их как единую группу мер административного принуждения⁶. Отдельные авторы полагали, что привод представляет собой объединение двух действий — задержания и доставления⁷.

В соответствии с действующим КоАП РФ привод представляет собой самостоятельную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, характеризующуюся специфическими целями, основаниями, субъектами и порядком применения.

Анализ ч. 2 ст. 27.15, ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что указанная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой принудительное препровождение некоторых категорий физических лиц к месту рассмотрения дела, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с их неявкой без уважительной причины, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом.

Таким образом, целью применения привода является принудительное обеспечение процессуальных действий ввиду невозможности их заочного производства.

Можно выделить три основания применения привода: *юридическое (нормативное), фактическое и процессуальное.*

Юридическим основанием применения привода является КоАП РФ, п. 4 ч. 1 ст. 1.3 которого относит порядок производства по делам об административных правонарушениях, а также установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях к предмету ведения Российской Федерации, что исключает компетенцию в этой сфере законодателя субъекта РФ.

Фактическим основанием выступает отказ физического лица, уведомленного должным образом, явиться по вызову компетентных органов административной юрисдикции, рассматривающих дело об административном правонарушении, в случае, если его отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом.

Согласно положениям ранее действовавшего КоАП РСФСР привод мог быть применен лишь по определенным категориям дел, требовавших обязательного присутствия лица, привлекаемого к административной ответственности. В отличие от указанных положений КоАП РФ не ставит возможность применения привода в зависимости от категории дела.

КоАП РФ, в отличие от аналогичных положений ст. 247 КоАП РСФСР, значительно расширил круг лиц, к которым может быть применен привод. В соответствии со ст. 27.15 наряду с физическим лицом либо законным представителем юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, приводу могут быть подвергнуты законный представитель несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетель. Кроме того, из содержания положений ст. 25.2, 25.7 КоАП РФ следует, что привод может быть применен также и к потерпевшему, и к понятому, которые при необходимости опрашиваются в качестве свидетелей.

Применению привода, независимо от статуса лица, обязываемого к явке, всегда должно предшествовать надлежащее уведомление о времени и месте рассмотрения дела. Вместе с тем на практике, ввиду отсутствия нормативного регулирования, данный порядок не всегда соблюдается, что существенно ограничивает права и законные интересы подвергаемых приводу лиц.

Лицо, выносящее определение о приводе, должно проверить факт реального извещения лица о времени и месте рассмотрения дела и причины неявки. О надлежащем извещении не может свидетельствовать, например, справка секретаря судебного заседания о направлении лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, судебной повестки⁸.

Позитивным в этой связи представляется мнение о необходимости законодательного закрепления порядка применения привода, предусматривающего предварительный вызов в соответствующий орган и в указанное время лица, подвергаемого приводу, а также проверки уважительности причины в случае его неявки⁹. Наряду с такими обстоятельствами, как болезнь, которая может быть опасна для жизни и здоровья лица, подвергаемого приводу в процессе

применения к нему данной меры и случаев, когда лицо, ухаживая за малолетними детьми или немощными лицами, лишено возможности перепоручить опеку на время своего отсутствия, в качестве уважительных следует считать также такие причины, как несвоевременное вручение повестки, невозможность явки вследствие стихийного бедствия, нахождение в командировке. Способ уведомления лица о явке также не урегулирован законодательным образом.

При рассмотрении дела об административном правонарушении судом в соответствии с п. 10.1.2. Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде¹⁰ лицу, привлекаемому к административной ответственности, а также другим лицам, вызываемым в судебное заседание по делу об административном правонарушении, по поручению судьи выписываются и направляются повестки о явке в судебное заседание.

Наряду с повесткой о явке для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» рекомендуется использовать любые доступные средства связи, включая телеграмму, телефонограмму, факсимильную связь и т. п.¹¹ Схожие разъяснения даны и Высшим Арбитражным Судом РФ¹², а также Федеральной антимонопольной службой¹³.

Представляется, что указанные способы уведомления лица о явке должны широко применяться и другими органами административной юрисдикции, в т. ч. и органами внутренних дел.

Вопрос о надлежащем уведомлении играет немаловажную роль в обеспечении реализации законных прав и интересов лиц, участвующих в деле об административном правонарушении. Отсутствие надлежащего уведомления лица о времени и месте рассмотрения дела нередко влечет за собой невозможность вынесения постановления по делу либо его отмену.

Так, постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 12 декабря 2008 г. № Ф08-7366/2008 установлено, что предприниматель, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания, не был извещен о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении с указанием конкретной даты и времени рассмотрения дела об административном правонарушении. В своем решении суд обоснованно сослался на п. 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10¹⁴, согласно которому нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, служит основанием для признания незаконным оспариваемого постановления административного органа (ч. 2 ст. 211 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹⁵) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Процессуальным основанием привода служит определение — процессуальный акт, выносимый компетентным органом, должностным лицом. Следует отметить ошибочность мнения отдельных авторов о том, что принятие решения об осуществлении привода является исключительной прерогативой судьи¹⁶. В соответствии с ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ определение о приводе выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении.

В производстве по делам об административных правонарушениях привод является единственной мерой, которая не может применяться на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. В отличие от привода как иной меры процессуального принуждения, применяемой в целях обеспечения порядка уголовного судопроизводства, законодатель регламентирует возможность ее применения лишь на стадии рассмотрения дела. Вместе с тем отсутствие полномочий инициировать привод у компетентных должностных лиц, производящих административное расследование по определенным категориям дел, нередко делает невозможным эффективное производство по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ привод осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел. Вместе с тем, наряду с органами исполнительной власти и их должностными лицами, применение привода вправе инициировать также судьи, рассматривающие дело об административном правонарушении.

Задачи по обеспечению установленного порядка деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»¹⁷, возложены на Федеральную службу судебных приставов, действующую на основании Положения о Федеральной службе судебных приставов¹⁸. Согласно

ст. 11 данного Федерального закона к обязанностям судебных приставов относится осуществление привода лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда (судьи) или дознавателя службы судебных приставов, на основании постановления суда (судьи) или дознавателя службы судебных приставов.

Указанный нормативный акт не делает разграничений между исполнением привода как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и привода, регулируемого уголовно-процессуальным законодательством, а также применяемого для обеспечения гражданского судопроизводства.

На наш взгляд, выходом из указанной правовой коллизии может быть внесение в ст. 27.15 КоАП РФ дополнений, распространяющих обязанность осуществления привода наряду с федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов. Представляется, что указанные нововведения будут способствовать повышению эффективности исполнения данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

КоАП РФ не регулирует порядок применения привода. Общие правила применения привода как для целей реализации положений Уголовно-процессуального кодекса РФ¹⁹, так и КоАП РФ, закреплены в Инструкции о порядке осуществления привода, утвержденной приказом МВД РФ от 21 июня 2003 г. № 438 (далее — Инструкция)²⁰. Поступившее определение о приводе рассматривает начальник органа внутренних дел или лицо, исполняющее его обязанности, который организует проверку указанных в нем сведений о лице, подлежащем приводу, а также принимает меры к установлению его фактического местонахождения. При необходимости лицо, подлежащее приводу, в установленном порядке проверяется по имеющимся учетам органов внутренних дел (пп. 6, 7 Инструкции). Пунктом 7 Инструкции закреплена альтернативная территориальная подведомственность осуществления привода. При нахождении лица либо его представителя, указанных в определении о приводе, на территории обслуживания другого органа внутренних дел руководитель вправе либо направить для исполнения определение о приводе по территориальности, либо обратиться в вышестоящий орган внутренних дел с целью получения разрешения на самостоятельное осуществление привода на территории обслуживания другого органа внутренних дел, с предварительным его уведомлением.

Функция осуществления привода как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях возложена на милицию общественной безопасности, действующую на основании Указа Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»²¹. Вместе с тем в соответствии с п. 10 Инструкции для оказания помощи сотрудникам милиции в осуществлении привода на добровольной основе могут привлекаться члены общественных формирований по охране правопорядка, должностные лица органов исполнительной власти, представители администрации предприятий, организаций, учреждений по месту работы или учебы лица, а также законные представители несовершеннолетних, подлежащих приводу.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2010. № 32, ст. 4298.

² См.: Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27, ст. 909.

³ См.: *Разаренов Ф.С., Афанасьев В.А.* Привод и официальное предостережение правонарушителей. М., 1970. С. 8.

⁴ См.: *Рябов Ю.С.* Административно-предупредительные меры. Пермь: Кн. изд-во, 1974. С. 56.

⁵ См.: *Серегин А.В.* Основания и порядок применения мер административного воздействия: лекция. М., 1974. С. 11.

⁶ См.: *Полов Л.Л.* Обеспечение социалистической законности в деятельности советской милиции: учебное пособие. М., 1972. С. 58.

⁷ См.: *Клюшниченко А.П., Самойленко А.В., Зеленко В.Л.* Меры административного пресечения, применяемые милицией, как средство охраны советского правопорядка. Киев, 1974. С. 46.

⁸ См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 6 июля 2005 г. №11-АД05-4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 3.

⁹ См.: *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 147–148.

¹⁰ Утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» // Российская газета. 2004. 5 нояб.

¹¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6. С. 3–12; 2009. № 1. С. 1–2.

¹² См. п. 24.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 8. С. 5–12; 2009. № 1. С. 140–143.

¹³ См. п. 3.8 Приказа Федеральной антимонопольной службы от 21 октября 2008 г. № 415 «Об утверждении Регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант-Максимум».

¹⁴ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 8; 2009. № 1.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2010. № 31, ст. 4197.

¹⁶ См.: Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 143.

¹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3590; 2009. № 48, ст. 5717.

¹⁸ Утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4111; 2009. № 31, ст. 3928.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921; 2010. № 31, ст. 4193.

²⁰ См.: Приказ МВД РФ от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» // БНА. 2003. № 47.

²¹ См.: САПИП РФ. 1993. № 7, ст. 562; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49, ст. 6010.

Н.В. Тарасова

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 27 июля 2010 г.)¹ (далее — КоАП РФ), выполняя охранительную функцию, устанавливает нормы, охраняющие (защищающие) личность, права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественную нравственность, окружающую среду, установленный порядок осуществления государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность, собственность, законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений (ст. 1.2.). Перечисленные задачи административно-деликтного закона находятся в функциональной взаимосвязи с целевой установкой конституционных норм (ч. 3 ст. 55) и определяют суть практического приложения норм законодательства об административных правонарушениях. Таким образом, административная ответственность как вид государственно-властной санкции берет свое начало из общих положений Конституции РФ о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2) и об уважении человеческого достоинства и недопустимости его умаления ни при каких обстоятельствах (ст. 21) и, являясь универсальным инструментом защиты правовых ценностей, охраняет жилищные и административные правоотношения, включая их нормальное осуществление.

Традиционно административная ответственность определяется как составная часть административного принуждения и особый вид юридической ответственности, обладающей практически всеми качествами последних. Вместе с тем данный ключевой институт административного права обладает и собственной инфраструктурой, специфическими признаками и является самодостаточным правовым регулятором, имеющим материальную и процессуальную обеспеченность в праве и законодательстве.

Если обобщить различные подходы ученых к административной ответственности, то становится очевидным, что каждый из них раскрывает отдельную грань ее понятия. Не выявляя достоинства и недостатки этих научных позиций, скажем, что административная ответственность представляется как: 1) применение (реализация) предусмотренной административно-правовой нормой санкции в виде административного наказания; 2) мера (разновидность) административного принуждения; 3) реакция общества на административное правонарушение; оценка (осуждение) государством, компетентными органами деятельности правонарушителя; 4) обязанность лица, совершившего административное правонарушение, претерпевать лишения, ограничения; 5) правоотношение, правовой институт.

Во всех представленных подходах в административную ответственность вкладывается то понимание, которое выражает отношение к этому институту лишь государства, его органов. Однако такое, во многом одностороннее видение, не помогает раскрыть в административной ответственности то, что выражало бы основное — баланс между определяемым явлением и его социальным предназначением. Последнее, будучи выраженным в целях, задачах и функциях административной ответственности, сориентированных на ее субъектах, обеспечивает не только автономное понимание, но и осознание связанного с ним регулирования большей частью теми, кто несет или потенциально может нести такую ответственность. А, как известно, определенность любого правового явления и обусловленного им нормативного регулирования имеет конституционно оправданную ценность преимущественно в субъективном значении.

© Н.В. Тарасова, 2010

Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин (Астраханский государственный технический университет).

Поэтому считаем достаточно обоснованной позицию И.В. Максимова, согласно которой административная ответственность дефинируется не посредством вложения в нее отношения государства, а с позиций отношения к ней самих граждан, что значит также и то, что она должна быть вполне ясна, недвусмысленна. Исходя из этого, наиболее предпочтительна формулировка административной ответственности как возникающего в связи с совершением лицом административного правонарушения особого состояния ограничения его прав и свобод, обусловленного административным преследованием и административным наказанием такого лица. Будучи связанной с указанными категориями (административное преследование и наказание), административная ответственность получает вполне реальное деятельное содержание и степень ее ощутимости непреложно связана с функционированием государственного аппарата. Отсюда и эффективность борьбы с административными правонарушениями, неотвратимость административной ответственности связаны не с некими частными обязательствами, а с обязанностями государства по охране правопорядка, законности и безопасности в обществе².

Итак, особенности административной ответственности за нарушение жилищного законодательства можно выделить на основе рассмотрения структуры административной ответственности, в которой традиционно выделяют следующие элементы: 1) основание административной ответственности; 2) субъекты административной ответственности; 3) правовые условия привлечения к административной ответственности; 4) меру административной ответственности; 5) процедуру административной ответственности (производство)³.

В юридической науке выработаны общетеоретические подходы к пониманию основания административной ответственности — первого элемента ее структуры. Наиболее убедительной, на наш взгляд, является позиция ученых, которые выделяют нормативное и фактическое основания такой ответственности⁴.

Нормативное основание выступает в виде КоАП РФ и законов субъектов Федерации (ст. 1.1). Такой подход законодателя предопределяет особенности источников права по вопросам административной ответственности, в т. ч. за нарушение жилищного законодательства и базируется на конституционных положениях, определяющих федеративную природу Российского государства.

В качестве объекта административно-правового регулирования жилищные отношения охватывают широкий круг общественных отношений, а жилищная сфера представляет собой крупную и сложную отрасль жилищного хозяйства, включающую в себя не только жилищный фонд, но и коммунальное хозяйство по обеспечению жилищного фонда электроэнергией, газом, водой, теплом, созданием надлежащих санитарно-гигиенических условий для проживания. Обозначенная комплексная структура жилищной и коммунальной сферы и соответственно жилищного законодательства, регулирующего правила, требования, нормативы и стандарты, объективно повлияли и на строение Особенной части КоАП РФ.

В отличие от КоАП РСФСР, где административные правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства определялись в отдельной главе, пусть и самой лапидарной, в действующем Кодексе многочисленные составы проступков в жилищно-коммунальной сфере обнаруживаются в абсолютно разных главах, где объектами (общими) правонарушений выступают различные категории. Большинство отношений в жилищной сфере урегулировано именно на уровне отраслевых федеральных законов и иных нормативных актов, за нарушение которых Кодекс и устанавливает административную ответственность как единственный закон, регулирующий вопросы этой ответственности на федеральном уровне.

С определенной долей условности к административным правонарушениям жилищного законодательства, т. е. в области жилищных отношений и тесно связанных с ними в других сферах общественных отношений, предусмотренных в административно-деликтном законе, можно отнести достаточно широкий перечень составов, не являющийся исчерпывающим⁵. Подчеркнем, это обусловлено тем, что, во-первых, жилище выступает не только как объект права собственности, права владения, права пользования, а также как объект управления и эксплуатации, а, во-вторых, жилищное законодательство распространяет свое действие на одну из больших групп общественных отношений — административных, которая имеет свой состав (учет граждан, не только нуждающихся в улучшении своих жилищных условий, но и нуждающихся в жилье; распределение, перераспределение и предоставление жилища гражданам; отношения по управлению жилищным фондом, организации ремонта и эксплуатации жилых домов, функционирования жилищного хозяйства, технического учета площади жилищного фонда).

Что же касается законодательства об административной ответственности вне сферы, определенной ст. 1.3 КоАП РФ, то оно относится к ведению субъектов Федерации, чьи законы в силу конституционно-правовой природы совместного ведения и исходя из ст. 72 и 76 Конституции РФ не должны противоречить федеральным законам, в т. ч. главному кодифицированному акту.

Фактическим основанием административной ответственности служит административное правонарушение (проступок), которое определяется административно-деликтным законом в целях обеспечения правильного и обоснованного применения мер административной ответственности. На такую (определяющую) значимость понятия административного правонарушения одним из первых обратил внимание А.Е. Лунев, который справедливо указывал на необходимость выявления специфического содержания административного проступка, т. к. без административного проступка как особого вида правонарушения нет и не может быть административной ответственности⁶. Более того, без законодательной регламентации категории «административное правонарушение» невозможно выявление функциональной роли мер административной ответственности, что может негативно отражаться на обеспечении справедливости при применении законов об административных правонарушениях. Действующий КоАП РФ определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1).

Вышеприведенная законодательная дефиниция административного правонарушения содержит четыре признака: общественная вредность деяния, противоправность, виновность и наказуемость⁷, которые признаются в качестве основных и в судебной практике⁸. Специфика административного правонарушения содержится в первом, втором и четвертом признаках.

Вторым структурным элементом административной ответственности выступают ее субъекты. Когда говорят о субъекте административной ответственности, имеют в виду лицо, обладающее административной деликтоспособностью — «особым юридическим свойством, заключающимся в способности (возможности) субъекта принять на себя ответственность за совершенный административный проступок»⁹. Хотя законодатель не дает определения субъекта административной ответственности, тем не менее, отдельные его признаки в КоАП РФ установлены, например, принципиальное правило в виде общих признаков об ответственности за совершения административного правонарушения с 16-летнего возраста (ст. 2.3) вменяемым лицом (ст. 2.8). Отсюда необходимо говорить об общем субъекте ответственности, когда в соответствии с составом проступка, например, ст. 7.21 (нарушение правил пользования жилыми помещениями) им признается лицо, обладающее обоими вышеназванными признаками.

Наряду с общими законодатель использует и специальные признаки, которые носят, как правило, временный характер, являются относительно мобильными (динамичными) и служат конструктивными признаками составов. Такая необходимость возникает, потому что правовое положение различных индивидуальных субъектов права не одинаково, что предопределено различием социальных ролей (особенности труда, служебного положения, иные качества правового статуса) и другими факторами.

Так, специальными субъектами административной ответственности в соответствии со ст. 7.22 (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений) признаются должностные и юридические лица, ответственные за содержание жилых домов и (или) жилых помещений. Среди них жилищно-эксплуатационные организации и их управляющие, подрядные организации, администрация органов местного самоуправления, межведомственные комиссии, наймодатели жилого помещения по договору социального (ст. 65 ЖК РФ) и «коммерческого» (ст. 676 ГК РФ) найма, управляющая организация (ст. 161, 162 ЖК РФ), орган управления жилищного кооператива (ст. 115 ЖК РФ) и товарищества собственников жилья (ст. 148 ЖК РФ), а также другие органы и их должностные лица. А в соответствии со ст. 7.23 (нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами) — должностные лица и юридические лица, обязанные обеспечивать нормативный уровень или режим обеспечения населения коммунальными услугами.

Кроме индивидуального субъекта ответственности — физических лиц, КоАП РФ определяет и вторую группу субъектов административной ответственности — юридических лиц (корпоративный субъект ответственности). В зависимости от субъектного состава правонарушения законодатель регулирует, а правоприменитель реализует вопросы административной ответственности не без учета статуса субъекта ответственности, его материальной природы и

других различий, основанных на объективных характеристиках соответствующего субъекта. Эти положения базируются на конституционной основе административной ответственности как вида юридической ответственности о равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19).

Третьим обязательным структурным элементом рассматриваемого вида публично-правовой ответственности выступают правовые условия привлечения к административной ответственности. Вина, выступая данным условием, представляет собой психическое отношение лица к своему противоправному поведению (действию или бездействию) и его последствиям. В сущности она означает осознание (понимание) делинквентом недопустимости (противоправности) своего поведения и связанных с ним результатов, охватывает две допустимые формы упречного состояния психики: умысел (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ) и неосторожность (ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ).

Суть указанного признака состоит в том, что административное наказание может быть назначено при наличии вины лица в совершении административного правонарушения. Это значит, что административное наказание назначается лишь за действия, предусмотренные административно-деликтным законом в качестве административного правонарушения; основанием применения к лицу административного наказания служит совершение им общественно вредного деяния, содержащего все признаки состава административного правонарушения. Основным моментом является то, что лицо совершило это деяние виновно и его вина полностью доказана в установленном законом порядке.

Понятие вины применительно к административной ответственности юридических лиц имеет иное содержание, чем в тех случаях, когда к административной ответственности привлекаются физические лица.

Однозначно вопрос о сущности вины юридических лиц как правового условия их привлечения к административной ответственности наукой административного права пока не решен. Исходя из равных условий административной ответственности физических и юридических лиц, полагаем, что вина юридического лица выражается в вине его работников при исполнении ими своих трудовых (служебных) обязанностей. Это объясняется тем, что деятельность юридического лица неизменно выражается в форме индивидуальных или коллективных актов (деяний) его членов. Исполняя свои конкретные служебные обязанности, работники тем самым реализуют функции данного лица. Стало быть, перед третьими лицами, включая государство, деятельность юридического лица выступает как обезличенная деятельность его работников, и наоборот, служебная деятельность конкретных работников выглядит как деятельность самого юридического лица, участниками которого они являются. Вследствие этого ответственность за служебные действия работников всегда принимает форму ответственности самого юридического лица. Таким образом, ответственность юридического лица — это «всегда ответственность ... субституциональная, преломляющаяся через вину физических лиц»¹⁰.

Четвертый структурный элемент исследуемой ответственности — мера административной ответственности (административное наказание).

Говоря об административном наказании как мере ответственности, законодатель подразумевает определенные количественные и качественные пределы такого наказания, нарушение которых не допускается ввиду существенного искажения сущности принудительного воздействия, не отвечающего целям общего административно-карательного принуждения.

КоАП РФ установил в качестве мер административной ответственности за нарушения жилищного законодательства предупреждение и административный штраф (на граждан — в размере от одной до двух тысяч пятисот рублей (ст. 7.21); на должностных лиц — в размере от пятисот до одной тысячи рублей (ст. 7.23) и от четырех до пяти тысяч рублей (ст. 7.22); на юридических лиц — в размере от пяти до десяти тысяч рублей (ст. 7.23) и от сорока до пятидесяти тысяч рублей (ст. 7.22)).

Последний, пятый структурный элемент административной ответственности — процедура производства по делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях как одно из ключевых направлений деятельности органов исполнительной власти носит односторонний (властный) характер и выражает собой процессуальный аспект преследования нарушителя правил административно-правового характера.

Критерий применения административных наказаний в виде предупреждения и административного штрафа только от имени государства олицетворяет компетентность в их применении лишь прямо указанного в законе органа — государственную жилищную инспекцию, который осуществляет связанное с этим производство по делам об административных право-

нарушениях и приводит наказание в исполнение от имени государства и в общественно значимых интересах.

Исходя из изложенного можно сделать следующие выводы: во-первых, *административное правонарушение жилищного законодательства* — это общественно вредное, противоправное, виновное деяние в области охраны собственности, посягающее на установленный порядок пользования гражданами жилыми помещениями, правила эксплуатации жилых домов и (или) жилых помещений и оборудования, интересы населения в области коммунального обслуживания, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ установлена административная ответственность в виде предупреждения или административного штрафа на деликтоспособных граждан, должностных лиц и юридических лиц; во-вторых, *административная ответственность за нарушение жилищного законодательства* — это составная часть административного принуждения и особый вид юридической ответственности, заключающейся в возникающем в связи с совершением лицом административного правонарушения в области охраны собственности, посягающего на установленный порядок пользования гражданами жилыми помещениями, правила эксплуатации жилых домов и (или) жилых помещений и оборудования, интересы населения в области коммунального обслуживания, особом состоянии ограничения его прав и свобод, обусловленном административным преследованием и административным наказанием в виде предупреждения или административного штрафа такого лица.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ст. 1; 2010. № 31, ст. 4208.

² Подробнее об этом см.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 55–56.

³ См., например: Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 151; Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 174. С несколько иных позиций структуру административной ответственности рассматривает К.С. Бельский, выделяя в ней такие элементы, как: объяснение виновным лицом существа нарушения; отрицательная оценка компетентным органом противоправного деяния; применение административного взыскания (см.: Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 16; Бельский К.С. Об административной ответственности // Институты административного права России: сборник статей / отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хамаева. М., 1999. С. 236–237).

⁴ См., например: Административная ответственность в СССР / под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 28.

⁵ См. ст. 5.39, 6.4, 7.1, 7.10, 7.16, 7.17, 7.19, 7.20, 7.21, 7.22, 7.23, 7.24, 8.1, 8.2, 8.4, 8.5, 8.8, 9.4, 9.5, 9.7, 9.8, 9.9, 9.10, 9.11, 9.16, 14.3, 14.6, 14.28, 15.3, 15.5, 15.6, 18.9, 19.1, 19.5, 19.21, 19.9, 20.4 КоАП РФ.

⁶ Подробнее об этом см.: Лунев А.Е. Понятие административного проступка и основания административной ответственности // Правоведение. 1959. № 3. С. 27–34.

⁷ В административно-правовой литературе в содержании административного правонарушения некоторыми учеными выделяются пять признаков: деяние (действие, бездействие), общественная вредность, противоправность, виновность и наказуемость (см.: Северюгин В.Е. Современная административно-правовая доктрина проступка в отраслевой теории права // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 4. С. 146) и даже шесть признаков административного правонарушения: общественная вредность, административная противоправность, деяние (действие или бездействие), деяние, совершенное физическим или юридическим лицом; виновность, наказуемость (см.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2004. С. 491–492).

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 18 апреля 2003 г. № 51-В02-19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 122.

¹⁰ Колесниченко Ю.Ю. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 135.

Ю.С. Яичникова

КОНТРОЛЬ ЗА МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ: ВИДОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Вопросы осуществления контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления в настоящее время вызывают особый интерес. В обществе наступает, наконец, понимание того, что наличие в Конституции РФ статьи о самостоятельности местного самоуправления не следует понимать буквально. По мнению Е.С. Шугриной, муниципальные образования не могут существовать независимо от государства, находясь на его территории и руководствуясь издаваемыми им нормативными правовыми актами. Органы местного самоуправления и муниципальные должностные лица осуществляют свою деятельность в рамках единой государственной политики, в рамках закона¹, в связи с чем большое значение в осуществле-

© Ю.С. Яичникова, 2010

Консультант правового управления Государственного Собрания Республики Марий Эл, соискатель кафедры публичного права России и зарубежных стран (Марийский государственный университет).

нии контрольных функций придается государственным органам. Государственный контроль муниципальной деятельности призван обеспечить выполнение законов, соблюдение общегосударственных интересов. Однако государственный контроль преследует и другую цель: он является средством гарантии прав органов местного самоуправления.

Одним из направлений в данной сфере является административный контроль за законностью муниципальных правовых актов, который осуществляется органами юстиции, в частности, при регистрации уставов муниципальных образований. В процессе этой деятельности органами юстиции нередко выявляются серьезные проблемы в муниципальном правотворчестве, свидетельствующие о многочисленных нарушениях федерального и регионального законодательства². В подобных случаях следуют отказы в государственной регистрации уставов, что побуждает представительные органы местного самоуправления вносить серьезные коррективы в названные правовые акты. В отношении других муниципальных правовых актов контрольные функции органами юстиции осуществляются в ходе ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, что ст. 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона РФ от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ)³ возложено на субъекты Федерации.

Прокурорский надзор за законностью правовых актов местного самоуправления также способствует устранению допущенных органами и должностными лицами местного самоуправления нарушений законности и предотвращению неблагоприятных последствий применения противоречащих законодательству муниципальных правовых актов. Количество оспоренных органами прокуратуры правовых актов муниципального уровня имеет тенденцию к повышению⁴.

Не могут оставаться бесконтрольными финансовые аспекты деятельности муниципальных образований. Самостоятельное управление местными финансами в них, в т. ч. формирование, утверждение, исполнение местных бюджетов, установление местных налогов, корреспондируют с закрепленным в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ⁵ принципом самостоятельности бюджетов, обозначающим право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс. Вместе с тем представляется очевидной необходимость проверок для выявления и устранения нарушений в этой сфере деятельности муниципальных образований. К органам, осуществляющим финансовый контроль, отнесены: Счетная палата РФ, Федеральное казначейство, Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов Федерации и др. Государственному и муниципальному контролю посвящены нормы гл. 26 Бюджетного кодекса РФ.

Основными формами финансового контроля являются ревизии, проверки, надзор. Серьезные нарушения в бюджетно-финансовой сфере (возникновение просроченной задолженности по исполнению своих долговых обязательств, превышающих 30 % собственных доходов муниципальных образований) могут привести к решительным мерам со стороны государства. Статья 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность введения в муниципальном образовании временной финансовой администрации сроком на один год.

Перечисленные формы государственного контроля за муниципальной деятельностью не являются исчерпывающими, однако представляется, что, помимо государства, не менее эффективно контрольные функции могут осуществлять и другие субъекты. В связи с этим следует выделить также муниципальный и общественный контроль. Е.А. Незнамова определяет муниципальный контроль как контроль внутри системы местного самоуправления органами и должностными лицами муниципальной власти⁶. Таковым является представительный орган муниципального образования, к исключительной компетенции которого п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнес контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Приведенная норма свидетельствует о том, что усиление контрольных полномочий является одним из важнейших приоритетов в деятельности представительного органа муниципального образования. Вместе с тем следует учитывать, что формальное наличие у представительного органа муниципального образования контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Для того чтобы контрольный механизм действовал четко и отлаженно, необходимо не только закрепить процедуры осуществления контроля, хотя и это направление деятельности чрезвычайно важно. Нужен также комплексный подход к данной

проблеме, в т. ч. особое внимание следует уделять обучению и подготовке депутатов представительного органа, финансовому обеспечению.

В связи с этим представляется более убедительной и реализуемой на практике ст. 38 указанного Федерального закона, ставшая своего рода новацией, предусмотревшая в системе органов местного самоуправления наличие самостоятельного структурного элемента — контрольного органа (контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и т. п.). Цель создания названной структуры заключается в осуществлении контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также соблюдением установленного порядка управления и распоряжением имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Предусматриваются два варианта формирования контрольного органа муниципального образования: на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Все результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, должны быть обязательно опубликованы либо обнародованы иным способом.

Практика показывает, что муниципальные образования не торопятся зафиксировать в своих уставах наличие контрольного органа, ссылаясь на отсутствие финансовых возможностей для содержания новой структуры либо достаточность имеющихся контрольных рычагов.

Институт местного самоуправления в Российской Федерации призван обеспечить систему прав и свобод граждан на местном уровне, прав муниципальных образований. Степень их гарантированности служит важным показателем зрелости всей системы местного самоуправления⁷. Поэтому смысл внутреннего контроля, заложенный в перечисленных нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г., состоит в выявлении и восстановлении нарушенных прав, а в необходимых случаях — в возмещении нанесенного ущерба. С этих позиций создание контрольных органов в муниципальных образованиях представляется не только целесообразным, но и крайне необходимым.

Эффективность многих мероприятий, проводимых в муниципальных образованиях, напрямую зависит от заинтересованности и участия в них населения. Актуальным становится вовлечение населения в осуществление общественного контроля. К этой деятельности могут быть привлечены также различные общественные объединения, отдельные граждане, территориальные сообщества. Основными формами такого контроля Е.А. Незнамова называет: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления; правотворческую инициативу граждан; публичные слушания; собрания, конференции граждан; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и др.⁸

Однако представляется спорным отнесение названных видов деятельности к формам общественного контроля. Например, голосование по отзыву депутата или другого выборного лица местного уровня, на наш взгляд, является механизмом ответственности за их противоправные решения, действия или бездействия, которые стали известными населению в результате осуществления общественного контроля. Подобный вывод напрашивается и в отношении правотворческой инициативы граждан. Наступление понимания у представителей населения о необходимости внесения проекта правового акта в порядке правотворческой инициативы в муниципальные органы служит следствием выявления каких-то правовых пробелов, препятствующих нормальному жизнеобеспечению муниципальных образований. Первичным, по нашему мнению, является общественный контроль, способствующий дальнейшему обсуждению выявленных недостатков и нарушений на собраниях, конференциях граждан, их обращениям в органы местного самоуправления, инициированию отзыва и т. п.

Вместе с тем недостаточная правовая урегулированность механизмов осуществления общественного контроля явно не способствует его широкому применению на практике, хотя такая потребность имеется, поскольку население муниципальных образований, граждане вправе проверить муниципальную власть, которой они доверили управление местными делами.

¹ См.: Шуерина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. М., 2007. С. 41.

² См., например: Мунзук М.М. Анализ практики государственной регистрации уставов муниципальных образований Республики Тыва // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 11. С. 41–43; Афанасьева О.Б.,

Гунова Ю.В. Обобщение практики государственной регистрации уставов муниципальных образований на территории Томской области // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 11. С. 43–46.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2007. № 46, ст. 5556.

⁴ См.: Сизов В. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Законность. 2006. № 6. С. 16–19.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 4339.

⁶ См.: Незнамова Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С. 177.

⁷ См.: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 337.

⁸ См.: Незнамова Е.А. Указ. соч. С. 178.

А.И. Девяткина

РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКРИЗИСНЫХ ПРАВОВЫХ МЕР ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Конституция РФ устанавливает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Основному Закону страны. Данное положение распространяется и на организацию взаимодействия систем органов государственной власти и местного самоуправления, несмотря на то, что каждая из составных частей и органы, входящие в нее, обладают значительной спецификой, обусловленной природой и характером государственной власти и местного самоуправления. Каждой из рассматриваемых разновидностей органов присущи функциональные особенности, а также специфика организационного строения и применяемых форм, методов деятельности.

Естественно, что модели нормотворчества государственной власти и местного самоуправления в субъектах Федерации не сводятся к единому знаменателю и могут содержать специфические элементы. Это свидетельство уникальности опыта правового строительства в современной России. Единство и взаимодействие в региональной системе власти предполагает единство целей и направлений нормотворчества всех управленческих органов, а не одинаковые модели его осуществления.

Конечно, власть, осуществляемая представительными органами государственной власти, занимает чрезвычайно важное место. Без преувеличения можно сказать, что вопросы их организации и функционирования находятся в центре конституционно-правовых доктрин. Однако тенденция к демократизации общественной жизни весьма отчетливо проявляется в развитии не только государственных институтов, но и муниципальных структур представительной демократии.

Рассматривая представительную власть в субъектах, можно сказать, что это необходимый и важнейший элемент конституционно-правовой организации систем государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления (конституции республик в составе Федерации, уставы краев, областей и др.)¹. Законодательный орган, являясь одновременно представительным органом государственной власти, выполняет первостепенную роль в недопустимости противоречий в законах и иных правовых актах. Законотворчество как главная функция коллегиального органа, избираемого всем населением соответствующего субъекта РФ, неразрывно связано именно с его представительностью.

Формирование представительных органов власти в субъекте РФ с учетом требований федерального законодательства, несомненно, будет способствовать усилению роли политических партий и недопустимости противоречий законов и иных правовых актов о местном самоуправлении, вызванных нелегальным лоббированием.

Само по себе лоббирование, если оно ведется легальными методами, не является противоправной деятельностью². Лоббизм как бы дополняет систему демократического представительства, позволяя участвовать в принятии и реализации решений (разработке и принятии правовых актов) тем группам, которые не имеют другой возможности участвовать в законотворчестве. В этих условиях необходимо четко понять, в чем, с позиций непротиворечивости правовых актов, заключается принципиальное отличие цивилизованного лоббизма от коррупции.

© А.И. Девяткина, 2010

Аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы (Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации).

В нашей стране предпринимаются попытки регулировать лоббистскую деятельность. Например, в закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 апреля 2006 г. «О правотворчестве» введена ст. 36, определяющая перечень противоправных форм лоббизма в законотворчестве автономного округа. В законе Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах» есть глава «Лоббизм в правотворчестве края». Существуют подобные разделы и в законодательных актах других регионов. Подготовка российского закона о лоббистской деятельности предусмотрена Национальным планом по борьбе с коррупцией.

Пока же результатом негативной составляющей лоббистской деятельности в Российской Федерации является наличие значительного количества незаконных решений органов государственной власти и местного самоуправления. Это касается как принятия незаконных нормативных правовых актов, так и действий (бездействий) должностных лиц, часть из которых выявляется в ходе проверок, проводимых правоохранительными органами.

К примеру, только в 2008 г. прокуроры Свердловской области оспорили 698 нормативных правовых актов (в основном, относительно решений муниципальных органов власти)³.

В ходе реализации областной целевой программы «Проведение административной реформы в Курской области в 2007—2008 годах» отмечено повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления и общества⁴.

Невозможно представить себе процессы взаимодействия в субъектах РФ, а также решение наиболее важных вопросов экономического и социального сотрудничества, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан без гармонизации отношений государственных, муниципальных структур управления, без участия в этом деле объединений граждан, учета их мнений и позиций.

В соответствии с рекомендациями Правительственной комиссии по проведению административной реформы РФ определен перечень государственных и муниципальных услуг (около 20 видов) в сферах социальной защиты населения, имущественных отношений, предпринимательской деятельности, гражданско-правового статуса.

Действительно, российское законодательство, в т. ч. реализация Федерального закона № 131-ФЗ, позволило наладить непротиворечивое взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Затем изменились условия и сложившаяся социально-экономическая ситуация. Актуальной стала своевременная выработка действенных правовых механизмов по минимизации последствий финансово-экономического кризиса на территориях муниципальных образований. Отсюда одним из важнейших вопросов было признано повышение эффективности модернизационно-экономического взаимодействия системы органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В результате большинство субъектов РФ создали антикризисные штабы при высших должностных лицах субъектов РФ. К сожалению, в состав данных штабов представители органов местного самоуправления включались не везде⁵.

В муниципальных образованиях Российской Федерации прослеживается следующая тенденция по разработке и реализации нормативных актов, содержащих антикризисные меры. В значительном количестве сельских поселений, передавших на основе соглашений значительное количество полномочий по решению вопросов местного значения, самостоятельных антикризисных мер не разрабатывается. Вся информация и полномочия по принятию решений сконцентрированы на уровне муниципальных районов.

В ряде муниципальных образований реализация антикризисных мер сводится к мониторингу социально-экономических показателей и ожиданию помощи, прежде всего, финансовой из вышестоящих бюджетов.

Следовательно, одна из основных задач органов государственной власти субъектов РФ — интенсификация законодательства о взаимодействии системы государственных органов и местного самоуправления — строится с учетом интересов муниципальных образований, их финансовых возможностей по реализации возложенных на них полномочий, особенно социальных обязательств при разработке региональных антикризисных программ.

В свою очередь, взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти по вышеуказанным вопросам, в т. ч. по реализации правовых актов антикризисного характера, должно осуществляться эффективно и комплексно. Главной задачей органов местного самоуправления должно оставаться осуществление полномочий по решению вопросов местного значения и организации оказания муниципальных услуг населению.

При этом органы местного самоуправления должны быть нацелены на взаимодействие между собой в рамках межмуниципального сотрудничества, распространение собственного положительного опыта по различным направлениям, в т. ч. через Минрегион России, четкое и своевременное исполнение положений федерального законодательства, активизацию деятельности по работе с населением.

Экономический кризис предъявил новые требования к нормативным актам по межбюджетному регулированию. Если раньше основной его целью было выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, то теперь приоритетом становится обеспечение вертикальной сбалансированности. Все доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации важно распределить пропорционально расходным обязательствам между всеми уровнями бюджетной системы внутри субъекта. Обеспечение вертикальной сбалансированности должно быть не только на региональном, но и на федеральном уровне. Совершенно недопустимо изъятие у регионов налогов с целью финансового обеспечения вопросов федерального значения и регулирования бюджетной обеспеченности субъектов по принципу: «всем должно не хватать одинаково».

Регионы нуждаются не только в экспертной оценке принимаемых ими актов на предмет противоречивости, но и в научно обоснованных рекомендациях по рациональному закреплению посткризисных хозяйственных отношений, использованию достижений других стран⁶. Следует подчеркнуть, что посткризисная обстановка диктует необходимость гибкого совмещения правовых и рыночных методов регулирования муниципальной экономики. При этом федеральные власти в большей степени должны заниматься программированием, законодательной деятельностью и непротиворечивостью правовых актов стратегического обеспечения развития экономической основы местного самоуправления. Здесь важно учитывать специфику правового положения его субъектов, которые в каждом конкретном случае должны принимать самостоятельные решения, опираясь на Конституцию РФ, Земельный, Бюджетный кодексы, решения муниципальных органов управления.

Речь идет о недопустимости противоречий в правовом обеспечении, в частности:

- а) формирования и функционирования рынка продукции, сырья и продовольствия;
- б) финансирования, кредитования, страхования, льготного налогообложения;
- в) защиты интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности;
- г) развития науки и осуществления научной деятельности в сфере муниципальной экономики;
- д) подъема социальной сферы в направлениях, определенных законодательством о местном самоуправлении.

Безусловно, в конечном счете «при делегировании местных полномочий каким-либо центральным или региональным органам власти местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям»⁷. Об этом свидетельствует практика исполнения антикризисных полномочий местного самоуправления в Российской Федерации. Критерием формирования и определения объема полномочий местного уровня публичной власти является эффективность решения только на этом уровне определенного круга общественно значимых проблем. Безусловно, именно на местном уровне наиболее успешно решаются социальные задачи. Среди них вопросы обеспечения населения социальным жильем, первичной медицинской помощью.

В экономической сфере местная власть способна мобилизовать «невидимые» с государственного уровня антикризисные местные ресурсы (финансовые, природные, человеческие, географические, иные). При незначительности таких ресурсов в каждом отдельном случае в целом по стране они составляют существенную величину. Однако этот резерв экономического роста используется пока в явно недостаточной степени.

В контексте преодоления кризисных противоречивых явлений в нормотворчестве местная власть, обособленная, но в то же время неотделимая от государства, напрямую связана с населением. Она служит важнейшей опорой в обеспечении социальной и политической стабильности организационно-правовой и экономико-правовой основ взаимодействия с органами государственной власти.

Слабость же и неэффективность этого уровня публичной власти, непосредственно ощущаемая в посткризисных условиях гражданами, побуждает их к переносу ответственности за локальные трудности на всю систему публичной власти. В то же время ничто так не укрепляет

доверие к публичной власти как таковой и, в частности, к государству, как антикризисные позитивные результаты работы органов государственной власти по недопущению противоречивости законов и иных правовых актов о местном самоуправлении.

Выстраивая антикризисную стратегию недопустимости противоречивости правовых актов, следует, прежде всего, ориентироваться на крупные системные проекты, разработанные в масштабах страны. Например, такие как Антикризисная программа России, информация о ходе антикризисного управления, государственные антикризисные меры по поддержке местного самоуправления и др.⁸ Они могут служить источником эффективности правовой работы федеральных министерств, ведомств, властей регионов и муниципалитетов. Для этого необходимо выработать объективные оценочные признаки в виде показателей, форм поддержки и адресной помощи как всем, так и отдельно взятым муниципальным образованиям. Причем необходимо учитывать, прежде всего, такие чувствительные для местного сообщества признаки антикризисного развития, как скорость и качество антикризисной поддержки местного самоуправления в интересах оказания гражданам публичных услуг, действенность административных регламентов исполнения муниципальных функций. Не менее важно принимать во внимание также оперативность рассмотрения обращений граждан и документов антикризисного содержания, затраты времени на исполнение последних, на подачу деклараций, регистрацию имущества и т. д.

В Российском государстве, как и в любой стране, выполняющей Европейскую хартию о местном самоуправлении, сегодня признаком-критерием муниципального антикризисного реформирования является не только принятие антикризисных программ и механизмов, но и выработка, реализация стратегии их правоприменения с использованием инноваций (нововведений) как источника новых знаний о путях преодоления последствий мирового экономического кризиса.

В результате такого реформирования и развития появляется антикризисная муниципальная экономика, получает импульс новое качество муниципальной системы управления в виде антикризисных действий, конкурентоспособности, других новых общественных отношений. Итогом осуществления таких антикризисных мероприятий становится не только осуществление права населения на совершенствование местного самоуправления, как это предусмотрено Европейской хартией о местном самоуправлении, но и антикризисное применение потенциала муниципального управления как признака становления новых демократических институтов, отражающих последствия кризиса.

Одновременно с этим антикризисные решения все более ориентируют на привлечение внимания общества к саморегулируемым организациям, порожденным становлением Российского правового демократического государства. Оно создало, как известно, местное самоуправление сверху, по своей инициативе и при поддержке граждан (на Западе, как правило, местная власть первоначально исходит от населения). Именно отсюда вытекает повышенное внимание государственной власти к местному самоуправлению. Поэтому промедление с государственной финансово-экономической поддержкой, ее недейственность, например, в сферах муниципальной собственности, социальной защиты населения, безопасности человека может привести к негативным кризисным явлениям в экономическом и правовом развитии территорий.

Достижение благополучия населения, на что и направлен поиск антикризисных решений, адресованных сельским и городским поселениям, муниципальным районам и городским округам, видится в комплексе не противоречивых, а единых правовых мер.

Необходимо поддержать, прежде всего, силами общества и государства, всей мощью российского капитала дотационные, финансово и экономически не обеспеченные муниципальные образования, бедные и средние слои населения в защите их права на устойчивое бескризисное развитие правовой и экономической основ местного самоуправления. Это есть и признаки недопущения противоречивости нормативной базы развития и достижения муниципальных целей социального государства в кризисной и посткризисной обстановке. Их реализации способствует сложившаяся область общественно-научного знания, муниципальная наука и ее составная часть, право местного самоуправления на противодействие кризисам как ресурс антикризисного управления обществом и государством.

¹ См.: Гарантии местного самоуправления: теоретико-методические аспекты / сост.: В.Н. Корнеев, А.Н. Нифанов. Белгород, 2008. С. 20–23.

² См.: Шпигель Л.Т. Технологии лоббирования. М., 2009. Настоящее исследование касается феномена легального лоббизма, который, в отличие от полицейских мер, может быть действенным оружием в борьбе с такой угрозой

безопасности страны, как коррупция; *Васильева С.В.* Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // *Право*. 2009. № 2. С. 72–80; *Миронов А.Н.* Лоббизм в России: плюсы и минусы // *Политика и общество*. 2009. № 4. С. 4–7.

³ См.: Отстаивать свои интересы можно и нужно, но только в рамках закона // *Областная газета (Свердловск)*. 2009. 22 янв.

⁴ См.: Официальный сервер Администрации Курской области. URL: http://www.rkursk.ru/index1.php?c_tb=2&sel_c=26&m_m=2&d_m=16&num_f=adm_ref/info_spr.html (дата обращения: 02.08.2010).

⁵ См.: Информация Минрегиона России о реализации антикризисных мер в муниципальных образованиях. URL: www.sovetmo.ru/Kongress/Minregion-obzor.doc (дата обращения: 02.08.2010).

⁶ См.: *Шаломенцева Е.Г.* Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Владимир, 2008. С. 12–14; Модельные правовые акты как правовая форма сотрудничества и метод совершенствования законодательства. Единство основных подходов к правовому регулированию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: материалы межрегиональных научно-практических конференций, 17–18 сентября 2007 г. / РАГС при Президенте РФ. М., 2007. С. 17–35.

⁷ Пункт 5 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Хартия ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 марта 1998 г. № 55-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1998. № 36, ст. 4466.

⁸ См.: *Ряховская А.Н.* Антикризисная программа государства и социальная стабильность общества // *Жилищное и коммунальное хозяйство*. 2009. № 6. С. 8–16; *Мырынюк А.Н.* Государственные проекты и перспективные программы как инструмент антикризисного управления экономикой Российской Федерации // *Промышленная политика в Российской Федерации*. 2009. № 1–2. С. 44–47.

М.А. Завгородний

СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ В РОССИИ

Правосубъектность (правоспособность) и правовой статус — разноплановые явления и категории, соотносящиеся как часть и целое. Правовой статус, безусловно, базируется на правосубъектности (правоспособности), но к ней не сводится, он шире, обладает более сложной структурой, выступает обобщающим, собирательным понятием. С помощью данной юридической категории определяются природа, место субъектов права в системе общественных отношений, их права и обязанности по отношению к иным субъектам права и т. п.

Правовой статус — это комплексная категория, а в любой сложной категории, как известно, можно выделить структурные элементы, составные части. Не является здесь исключением и административно-правовой статус политических партий.

Что же представляет собой структура правового статуса политических партий в общем и их административно-правового статуса в частности?

Исследуя вопросы структуры правового статуса политической партии, необходимо согласиться, что в юридической литературе вопросы структуры правового статуса вообще и административно-правового статуса в частности, соотношения его с правосубъектностью являются дискуссионными, а вопросы правового статуса общественных объединений — недостаточно разработанными¹.

Таким образом, в научной литературе представлены различные варианты структуры правового статуса. В силу того, что в правоведении не выработан тот критерий, который мог бы помочь с определенной степенью научной точности установить действительную структуру правового статуса субъекта, авторы или неоправданно сужают число входящих в структуру элементов, или, напротив, без видимой нужды увеличивают их. В связи с этим в теории права принято различать широкую и узкую трактовку такой юридической категории, как статус субъекта права.

Так, примером наиболее широкого понятия правового статуса может служить определение, предложенное Н.И. Матузовым, включившим в структуру правового статуса личности как субъекта права соответствующие правовые нормы, правосубъектность, общие для всех граждан субъективные права, свободы, обязанности, законные интересы, гражданство, юридическую ответственность, правовые принципы, правоотношения общего характера².

Правовой статус довольно часто в обществе и государстве изображается как правовое образование, состоящее либо из одних прав и свобод, либо (реже) преимущественно из основных прав и обязанностей, а также их гарантий, т. е. распространено отождествление институтов прав и обязанностей с правовым статусом³. Достаточно часто и в законодательстве правовое положение (статус) стоит в одном ряду с правами.

© М.А. Завгородний, 2010

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

Между крайними взглядами существуют и другие определения понятия и структуры статуса субъекта, когда к нему относят правосубъектность, основные права, свободы, обязанности, а также гарантии их реализации⁴. Следовательно, в структуру правового статуса субъекта может включаться различный набор элементов в разном сочетании. Так, в правовом статусе, помимо субъективных прав, обязанностей, правосубъектности, могут рассматриваться в качестве структурных элементов правовые принципы, законные интересы, ответственность, гарантии.

В свою очередь, при выделении структурных элементов административно-правового статуса политических партий необходимо исходить из того, что это негосударственные, некоммерческие организации.

Так, по мнению Д.Н. Бахраха, «содержание административно-правового статуса коллективного субъекта зависит от следующих факторов:

- 1) является ли он частью государственного механизма или нет;
- 2) каким видом деятельности он занимается;
- 3) является ли он самостоятельной организационной единицей или включен в более сложную структуру»⁵. Далее, Д.Н. Бахрах предлагает «в административно-правовом статусе коллективных субъектов... выделить три главных блока: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный (компетенцию)»⁶.

Таким образом, элементы статуса коллективных субъектов административного права здесь предлагается выделить по содержательному признаку.

Более развернутую характеристику элементов административно-правового статуса коллективных субъектов дает Ю.Н. Стариков. По его мнению, к таковым следует отнести:

«совокупность людей, осуществляющих деятельность в соответствии с установленными задачами;

- определение целей и задач организации;
- наличие основной деятельности (ее характера и главных направлений);
- соответствующие процедуры (правила) деятельности;
- формирование структуры (образуемые подразделения);
- нормативное установление компетенции и полномочий соответствующих должностных лиц (служащих, сотрудников)»⁷.

А.В. Киселев считает, что административно-правовой статус коллективных членов включает в себя:

- «а) общие и специальные права в административно-публичной сфере;
- б) общие и специальные обязанности в административно-публичной сфере;
- в) ограничения общих и специальных прав в административно-публичной сфере;
- г) меры юридической ответственности, применяемые к юридическим лицам за совершаемые ими в административно-публичной сфере правонарушения»⁸.

Из представленных точек зрения наиболее рациональной представляется первая, т. к. она позволяет увидеть в полном объеме критериообразующие признаки, определяющие специфические особенности политических партий как субъектов административного права.

При рассмотрении административно-правового статуса государственных организаций, Д.Н. Бахрах указывает на то, что «исследование блоков и элементов административно-правового статуса коллективных структурных единиц государственного механизма позволяет решить вопрос о содержании административно-правового статуса негосударственных коллективных субъектов. В крайне редких случаях у последних имеются все те элементы статуса, что и у первых (целевого, организационного, компетенционного блоков), чаще всего лишь некоторые из них. Так, правовыми актами определены цели и задачи многих общественных формирований»⁹. Представляется, что и в отношении политических партий данная точка зрения будет верной.

Так, у политических партий законодательством закреплены цели деятельности (ч. 4 ст. 3 Закона о партиях). В административно-правовом статусе политических партий будет присутствовать и структурно-организационный блок, в который входит «... нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов...»¹⁰.

Отметим, что понятие «компетенция» в структуру статуса политических партий не входит, т. к. состоит она «...из совокупности властных полномочий...»¹¹, которые, как указывалось, отсутствуют у политических партий. Поэтому данный компетенционный блок можно заменить блоком прав и обязанностей, ответственности политических партий.

Таким образом, в административно-правовой статус политической партии можно включить целевой, структурно-организационный блоки, а также блок прав, обязанностей и ответственности политических партий. При этом второй и третий блоки можно подразделить еще на несколько элементов. Например, внутри структурно-организационного блока выделить административно-правовые нормы, закрепляющие порядок образования политической партии; порядок ее государственной регистрации и т. д. Внутри блока прав, обязанностей и ответственности политических партий можно выделить права и обязанности политических партий в отношении иных субъектов административного права (органов исполнительной власти, граждан и т. д.) и права в отношении субъектов иных отраслей (например, судов, органов прокуратуры).

Кроме того, представляется необходимым включить в структуру административно-правового статуса политических партий и нормы, гарантирующие соблюдение прав политических партий, их защиту от нарушений.

Если говорить о признаке, положенном в основу выделения элементов административно-правового статуса политических партий, то, по нашему мнению, здесь целесообразно использовать такой признак, как этапность деятельности политической партии. Это позволяет дать более подробную характеристику структуры административно-правового статуса указанных субъектов.

С учетом сказанного представляется возможным выделить следующие элементы структуры административно-правового статуса политических партий:

- 1) административно-правовые нормы, регулирующие цели деятельности политических партий;
- 2) административно-правовые нормы, регулирующие порядок их создания, в т. ч. административно-правовые нормы, регулирующие порядок государственной регистрации политических партий;
- 3) административно-правовые нормы, регулирующие порядок приостановления деятельности политических партий и их ликвидацию;
- 4) нормы административного права, закрепляющие права политических партий. Здесь, как уже указывалось, можно выделить права политических партий в отношении иных субъектов административного права (например, право политических партий обжаловать нарушение своих прав в органы исполнительной власти — ст. 39 Закона об объединениях) и права в отношении субъектов иных отраслей права (например, право обжалования нарушения прав политических партий в суд);
- 5) административно-правовые нормы, закрепляющие обязанности политических партий;
- 6) административно-правовые нормы, закрепляющие гарантии статуса политических партий.

Выделение всех указанных элементов административно-правового статуса политических партий необходимо в целях наилучшего уяснения и изучения их административно-правового статуса.

На наш взгляд, отдельного внимания заслуживают принципы, на которых базируется административно-правовой статус политической партии. Принципы не входят непосредственно в содержание указанного статуса политической партии в качестве структурных элементов, а «характеризуют данное явление главным образом с внешней стороны, указывают на его предпосылки, исходные начала, условия, взаимосвязи с другими социальными и политическими явлениями»¹². Следовательно, они могут быть признаны в качестве важных предстатусных элементов.

Принципами административно-правового статуса политической партии могут считаться лишь такие правила, которые, несомненно, признаны со стороны общества и государства, отнесены к разряду важнейших идей и установок административно-правового статуса и записаны в Конституции РФ и других законодательных актах в качестве руководящих идей, которые в общем плане фиксируют место политической партии в сфере государственного управления. В более конкретизированной форме они представлены в п. 1 ст. 8 Закона о партиях, согласно которой «деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом».

Роль принципов административно-правового статуса политической партии заключается в том, что, обладая высокой степенью обобщенности, вместе с сопутствующими им нормами за-

конодательства они осуществляют функцию правового регулирования того круга отношений, который образует содержание административно-правового статуса политической партии в нашем обществе. Кроме того, они указывают вектор осуществления прав и обязанностей политической партии именно в сфере государственного управления.

¹ См., например: *Габричидзе Б.Н., Черняевский А.Г.* Курс административного права Российской Федерации: в 3 ч.: учебник. М., 2003; *Дмитриев Ю.А., Полонский И.А., Трофимов Е.В.* Административное право Российской Федерации. Ростов н/Д, 2008; *Зырклов А.Г.* Проблемы административно-правового статуса. М., 2004 и др.

² См.: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 238.

³ См., например: *Лукашева Е.А.* Социалистическое право и личность. М., 1987. С. 127.

⁴ См., например: *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. С. 27–38.

⁵ *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 70.

⁶ Там же.

⁷ См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 426–430.

⁸ *Киселев А.В.* Теория административного права: возникновение, развитие и современность. М., 2009. С. 43.

⁹ *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 70.

¹⁰ *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник для вузов. М., 2000. С. 27.

¹¹ Там же. С. 28.

¹² *Братановский С.Н.* Административно-правовое регулирование парламентской деятельности. Саратов, 2008. С. 111.

О.А. Челпаченко

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Организация взаимодействия органов исполнительной власти должна активно регламентироваться не только относительно предоставления государственной услуги, но и в других ситуациях, реализуемых в произвольном порядке по усмотрению органов, разрабатывающих административные регламенты взаимодействия с учетом их собственных интересов. Допустима ли такая практика? Объективно нет, т. к. это является пережитком прошлого, когда органы исполнительной власти заключали соглашения, договора, определяя, таким образом, отдельные вопросы субъективизма в совместной деятельности.

Кроме того, известно, что договор недостаточен сам по себе, на что указывал Э. Дюркгейм. Он предполагает регламентацию, которая расширяется и усложняется вместе с его существованием. Любой договор, который заключают между собой органы, действует в поле уже существующей регламентации, в контексте¹.

Переход на регламентацию взаимодействия путем формирования соответствующих административных регламентов объективен и находит все большее применение во всех органах исполнительной власти, например, Приказ МВД РФ от 2 сентября 2009 г. № 684 «Об утверждении Регламента взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти»². Однако этот правовой акт управления, идя в разрез со своим названием, устанавливает только порядок планирования и организации работы МВД России, а также взаимодействие МВД России и входящей в его состав ФМС России.

Позиция, характеризующаяся тем, что взаимодействие — это обмен, передача, предоставление, совместное использование и обработка информации организационно обособленными государственными структурами в порядке реализации государственных функций, также не может быть признана оптимальной, в связи с исключением из взаимодействия вопросов осуществления совместных действий, например проверочных мероприятий.

Очевидно, в рамках административной деятельности существует всего несколько основных вариантов межотраслевого взаимодействия: по поводу документооборота; информационного оборота; совместного осуществления действий.

Административная реформа в части разделения органов исполнительной власти по полномочиям в сфере реализации государственного управления наложила дополнительные ограничения на процесс межотраслевого взаимодействия отдельных федеральных органов исполни-

© О.А. Челпаченко, 2010

Старший преподаватель кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

тельной власти как юридических лиц с пересекающейся установленной сферой деятельности, что связано с формализацией управленческих циклов и механизмов деятельности при взаимодействии в рамках соответствующих административных регламентов.

По нашему мнению, изучать вопросы взаимодействия необходимо с учетом распространения их на сферу реализации административных процедур контрольно-надзорной деятельности, согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 30 июля 2010 г.)³, где предполагается принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора). Действительно, административные регламенты взаимодействия существуют и применяются, хотя их количество и минимально, а качество вызывает нарекания, это, например, Приказ МВД России № 879, Минздравсоцразвития РФ от 3 ноября 2006 г. № 746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации»⁴.

Из существующих административных регламентов взаимодействия по своему содержанию положительно выделяется Приказ Росздравнадзора № 1148-Пр/07, ФМС РФ от 19 июня 2007 г. № 128 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и Федеральной миграционной службой и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю и надзору за соблюдением установленного порядка привлечения и использования иностранных работников и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации»⁵ и Приказ Роструда № 40, ФМС РФ № 66 от 3 апреля 2007 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации»⁶, т. к. в них закреплена непосредственно организация совместных проверочных мероприятий, направленных соответственно на реализацию предоставленных законом полномочий в отношении субъектов контрольно-надзорной деятельности, на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере привлечения к трудовой деятельности иностранных работников.

Как отмечалось, ни правовая наука, ни юридическая практика не выработала единых критериев к определению требований относительно положений административных регламентов взаимодействия. Решение возникающих проблемных вопросов при анализе содержания административных регламентов взаимодействия и практики их применения носит бессистемный характер и протекает вне единой методологии. Кроме того, полномочия сторон при взаимодействии характеризуются не равноправием сторон. В данном случае механизмы обобщены, конкретные административные процедуры не описаны, порядок документооборота проигнорирован.

Так, например, при осуществлении контрольно-надзорной деятельности правоприменительная практика осуществляется без учета норм административных регламентов взаимодействия, а в основном по звонку с просьбой выделить должностных лиц для проведения совместной проверки, что, например, практикуют МВД России и органы прокуратуры по отношению к Роспотребнадзору, Ростехнадзору и т. д. При этом полномочия «вызываемых» должностных лиц и распоряжения никак не оформляются. Такая ситуация возникает из объективной невозможности оформить необходимый документ «по звонку», при отсутствии базовых на то оснований, а следовательно, проверка не может проводиться, если нет распоряжения (приказа) и теми должностными лицами, которые не указаны в распоряжении или приказе. В случае проведения таковой ее результаты недействительны, т. к. наличествуют грубые нарушения требований п. 4 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, и не могут служить доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Под административным регламентом взаимодействия объективно следует понимать нормативный правовой акт, устанавливающий административные процедуры взаимодействия исполнительных органов государственной власти при совместном осуществлении полномочий в случаях, установленных нормативными правовыми актами, совместного вступления в право-

отношения (во взаимоотношения) с иными государственными органами, органами местного самоуправления, гражданами и организациями, и иными формами взаимодействия.

В свою очередь административный регламент государственной функции есть нормативный правовой акт, регулирующий исполнение исполнительными органами государственной власти в пределах их компетенции, отдельной государственной функции либо группы сходных по содержанию государственных функций, устанавливающий сроки и последовательность административных действий и (или) принятия решений, определяющий порядок взаимодействия его структурных подразделений и должностных лиц, а также порядок его взаимодействия с контрагентами, иными органами государственной власти и местного самоуправления при исполнении государственной функции исполнительным органом государственной власти области. Административный регламент исполнительного органа государственной власти выступает как нормативный правовой акт, устанавливающий административные процедуры организации деятельности исполнительного органа государственной власти.

Кроме того, межотраслевое (межведомственное) взаимодействие, формирующееся на основе административных регламентов взаимодействия заключенных между как можно большего количества органов при исполнении профессиональной деятельности, «благоприятным образом повлияет на эффективность предупреждения и разрешения споров о компетенции в процессе управления»⁷. Исключительно в рамках правового поля на основе и посредством права могут разрешаться различные конфликты, что «позволяет использовать легальные процедуры и находить наиболее правильные решения»⁸, которые и должны быть облечены в административные регламенты взаимодействия, с учетом включения в них базовых согласительных процедур.

¹ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991. С. 89.

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2010. № 32, ст. 4298.

⁴ См.: Российская газета. 2006. 13 дек.

⁵ См.: Российская газета. 2007. 21 июля.

⁶ См.: Российская газета. 2007. 15 мая.

⁷ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 221.

⁸ Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 2002. С. 475.

Е.В. Вавилин, В.А. Бабаков**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Утверждающаяся в мире цивилизационная концепция демократического, социального, правового государства требует и признания изменения парадигмы государственной власти: власть как правовая обязанность. В этой логической историко-временной трансформации отношений государства, гражданина и общества должна иметь место все более последовательная объективация того процесса приближения к свободе, в котором государство из органа, стоящего над обществом, превращается (должно превратиться) в орган, всецело этому обществу подчиненный. Эта же трансформация требует и ясно осознаваемой ответственности каждого субъекта правоотношений за последствия совершаемых им действий, следствием чего является и необходимость в изменении правовой регламентации института гражданско-правовой ответственности государства.

Принцип юридического равенства субъектов правоотношений, закрепленный в гражданском законодательстве, де-факто будет являться таковым лишь при условии отсутствия привилегий в правовом статусе любых (без исключения) субъектов. И декларирование такого равенства, закрепление его в качестве принципа гражданского права¹ в практическом смысле, к сожалению, в определенных случаях не действует. Первостепенное значение приобретают разработка механизма реализации разработанных законодателем норм, переход их из категории декларативных в разряд практически значимых².

Одним из необходимых условий эффективности действия права является соответствие декларируемых им положений реалиям жизни, иначе говоря, отсутствие внутренних противоречий в законодательстве.

Государство всегда занимало особое место среди субъектов гражданских правоотношений. Так, законодатель, констатируя юридическое равенство всех субъектов гражданско-правовых отношений, в то же время в явной или завуалированной форме устанавливает многочисленные случаи приоритета государства. Попытки обоснования подобного подхода тем, например, что «государство защищено иммунитетом и является суверенным до тех пор, пока действует правомерно и осуществляет свои права в соответствии с их основным назначением — обеспечивает благо граждан»³ несостоятельны уже потому, что подобные аргументы, во-первых, противоречат Конституции РФ и закрепленному в ней принципу юридического равенства участников гражданского оборота и, следовательно, не могут использоваться законодателем; во-вторых, не содержат механизм определения ситуаций, когда государство действует неправомочно; и, в-третьих, наносят существенный вред гражданскому обороту⁴. Следует согласиться с точкой зрения, согласно которой государство, его властные органы и их должностные лица пользуются как правовым, так и фактическим иммунитетом от ответственности в подавляющем числе

© Е.В. Вавилин, 2010

Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная академия права).

© В.А. Бабаков, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин (Балаковский филиал Саратовской государственной академии права).

случаев противоправного осуществления своих публично-властных полномочий. Закрепленное в ст. 53 Конституции РФ право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, на практике реализуется крайне сложно и противоречиво⁵.

Несмотря на определенный интерес к разработке данной тематики с самого начала развития гражданского законодательства в СССР (так, уже в ГК РСФСР 1922 г. появилась ст. 407, устанавливающая ответственность учреждений за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица), многие ведущие цивилисты (М.М. Агарков, К.М. Варшавский, А.Г. Гойхбарг, О.С. Иоффе, А.Л. Маковский, А.П. Кун, А.Н. Савицкая, Е.А. Суханов, Х.И. Шварц, Е.А. Флейшиц, В.Ф. Яковлев) указывают, что законодательство в рассматриваемой сфере носит в определенных случаях несистематизированный, противоречивый характер, имеет множество пробелов, затрудняющих практическое воплощение даже имеющихся норм об ответственности. К числу главных проблем можно отнести: отсутствие разработанного понятия гражданской правоспособности государства, его ответственности, четкого перечня конкретных органов (субъектов), выступающих от лица государства в гражданских правоотношениях и, соответственно, отвечающих от лица государства по его обязательствам, отсутствие единства взглядов по поводу вопроса, когда государство выполняет публичные функции, вступая в гражданские правоотношения. До настоящего времени нет четко определенного перечня исключений и льгот для государства как участника гражданско-правовых отношений. Причем можно констатировать и отсутствие целостной концепции в области перспективных разработок в данном направлении.

Так, Концепция развития законодательства о юридических лицах⁶, как и Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации⁷, говорит об упорядочивании системы организационно-правовых форм коммерческих юридических лиц, оптимизации системы некоммерческих организаций, в т. ч. с участием государства, но содержит лишь некоторые элементы комплексного решения вопроса об ответственности государства, в большей степени ограничиваясь постановкой соответствующей проблематики, а не сосредотачиваясь на механизме реального обеспечения юридического равенства государства с другими участниками гражданских правоотношений, возможности эффективной защиты прав контрагентов.

Показательным примером отсутствия единого подхода к исследуемой проблематике служит и рассмотренный Конституционным Судом РФ вопрос о проверке конституционности ст. 242.1 Бюджетного кодекса РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 2 марта 2010 г.), согласно которой гражданин может взыскать средства из бюджетной системы России только на основании судебных актов⁸.

Важным шагом в укреплении механизма осуществления и защиты прав является принятие Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»⁹, соответственно — и Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”»¹⁰. Названными нормативными правовыми актами устанавливается право на компенсацию и сам порядок компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: основания (условия) возникновения права на компенсацию, процедура подачи заявления, подведомственность и подсудность рассмотрения дел, форма и размер компенсации, вопросы исполнения судебного решения о присуждении компенсации. Так, в соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» размер компенсации по данной категории дел зависит от: а) требований заявителя; б) обстоятельств дела, по которому допущено нарушение; в) продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя; г) принципов разумности и справедливости; д) практики Европейского Суда по правам человека. Присуждение компенсации не зависит от наличия либо отсутствия вины суда, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (п. 3 ст. 1 указанного Федерального закона).

Следует отметить, что в зарубежном законодательстве давно получила распространение концепция, согласно которой гражданско-правовая ответственность государства полностью приравнена к ответственности частного лица. Это означает, что государство несет ответственность как

за действие, так и за бездействие. Также государство может нести прямую личную ответственность как за действия своих органов, так и за действия своих работников и должностных лиц¹¹.

В то же время неверным представляется подход, не учитывающий специфику государства как публично-правового субъекта, апологизирующий сугубо частно-правовой подход к регулированию гражданских правоотношений. Так, по мнению специалистов, возникновение института юридической ответственности государства знаменует собой выход общества на качественно новый уровень своего развития, характеризующийся возвышением интересов отдельной личности над интересами всего государства¹².

Полагаем, что в доктрине и в отечественном законодательстве должен развиваться подход, устанавливающий юридически равный статус государства, субъектов РФ среди субъектов гражданских правоотношений, но допускающий четко определенный перечень исключений из данного правила.

Прежде всего, следует отделить ограничения (особенности) ответственности государства, следующие из формул «государство — это мы» и «общественное благо обладает приоритетом перед благом (правом) конкретного субъекта (частным интересом)» от ведомственных, ложно принятых якобы в интересах общества, находящихся отражение в законодательстве и сужающих по сравнению с общими правилами ответственность государства по гражданско-правовым обязательствам. Не должно быть и двойственности в подходах к решению данной проблемы. В качестве примера можно привести ситуацию фактического освобождения государства от гражданско-правовой ответственности по обязательствам Сбербанка и государственных краткосрочных облигаций (ГКО), а также сознательное и неэквивалентное уменьшение объема государственной собственности в результате приватизации.

Любая применительно к гражданско-правовой ответственности льгота, дарованная государством самому себе, фактически означает создание привилегий для конкретных лиц, пользующихся ею в своих личных интересах.

Чтобы не допустить разночтений и прямых противоречий принимаемых нормативных актов действующему законодательству РФ, прежде всего, Конституции РФ и ГК РФ, устанавливающих юридическое равенство всех форм собственности, всех участников гражданского оборота, необходимо уравнивать статус государства как участника гражданских правовых отношений со статусом остальных субъектов без каких-либо исключений, кроме одного — освобождения от ответственности в связи с невозможностью исполнения.

Невозможность исполнения обязанности (ответственности) должна быть прописана в ГК РФ и может быть вызвана строго оговоренным перечнем причин: общественное благо, невозможность исполнения из-за отсутствия средств и др. Каждый такой случай должен расцениваться как исключительный и решение о невозможности исполнения должно приниматься на уровне высшего(их) органа(ов) законодательной власти по согласованию с Общественной палатой России и по инициативе Председателя Правительства РФ или Президента РФ. В таких случаях необходимо создание механизма ответственности лиц, чьи действия привели к подобным последствиям (отсылочные нормы к уголовному, административному законодательству могут содержаться в гражданском законодательстве).

Если же допустить обратное — произвольно широкую трактовку института освобождений государства от ответственности или уменьшения (прямого или косвенного) объема гражданско-правовой ответственности, то это пойдет во вред общественному благу.

¹¹ Так, например, Ю.К. Толстой особо подчеркивает, «что этот принцип в полной мере действует и тогда, когда в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, участвует государство». См.: Толстой Ю.К. Принципы гражданского права // Известия вузов. Правоведение. 1992. № 2.

По указанной причине нельзя согласиться с высказыванием: «Утратив в значительной степени свою регулируемую роль, государство в то же время заняло место активного участника этих отношений. Новый Гражданский кодекс РФ как основной закон, призванный регулировать рыночные отношения, утвердил равенство государства с иными участниками гражданских отношений — гражданами и юридическими лицами. В первую очередь, это означает отказ государства от своих властных полномочий в отношении других участников и подчинение общим принципам гражданского права, таким как равенство участников гражданско-правовых отношений, неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственное осуществление гражданских прав, запрет злоупотребления правом и иного ненадлежащего осуществления гражданских прав, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебная защита», поскольку фактически государство как субъект гражданских правоотношений продолжает пользоваться многочисленными привилегиями и исключениями. См.: Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 15–24.

¹² См., например: *Василин Е.В.* Исполнение обязанностей государством в гражданских правоотношениях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6. С. 24–27; *Бабакоев В.А.* К вопросу о потенциальном и актуальном в содержании гражданско-процессуального правоотношения (на примере исполнительного производства) // Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России: сборник ма-

териалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Игоря Михайловича Зайцева. Саратов, 2009. С. 28 и др.

³ Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.

⁴ Так, Е.А. Суханов, анализируя правовой статус государства как участника гражданских правоотношений и указывая на многочисленные случаи законодательного закрепления приоритета государства, отмечает, что «разумные участники нормального имущественного оборота, в том числе, разумеется, и иностранные инвесторы, при таком положении просто постараются не иметь с государством или его юридическими лицами (учреждениями) никаких дел и тем самым могут привести его к достаточно затруднительной ситуации. Развитые правовые порядки и собственный исторический опыт показывают, что государство и другие публично-правовые образования всегда относились и должны относиться к числу наиболее надежных партнеров в имущественных отношениях» (Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2001. № 3).

⁵ См., например: Песин С.В. Государство как субъект юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 2–3.

⁶ См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект). М., 2009.

⁷ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А.Л. Маковского. М., 2009.

⁸ Судья-докладчик по делу С. Казанцев признался корреспонденту «Газета.Ru», что в процессе обсуждения все-речь рассматривался вариант признать Бюджетный кодекс РФ не соответствующим Конституции РФ. Но затем судьи решили воздержаться от столь резких шагов. См.: Газета.Ru. 2010. 2 марта. URL: <http://www.ksrf.ru/Press-srv/Smi/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=2013> (дата обращения: 10.07.2010).

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2144.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2145.

¹¹ См.: Алтекман А. Гражданско-правовая ответственность государства. URL: <http://pravo.israelinfo.ru/articles/usherb/2081> (дата обращения: 10.07.2010).

Признаем, что единства взглядов на решение данной проблемы нет и в наиболее развитых правовых порядках. Так, в странах общего права развит институт ответственности должностных лиц за вред, причиненный их действиями. Фактически такой подход ограничивает объем ответственности, не позволяет гарантировать полноту и своевременность компенсации, что обусловлено опасениями по поводу несения огромных затрат государственной казной. В то же время опыт ряда стран романо-германской правовой системы, исповедующих принцип ответственности государств, показывает несостоятельность подобных опасений. Современные государства Западной Европы, придерживающиеся концепции ответственности власти, реально гарантируют возможность компенсации вреда, причиненного в результате осуществления публично-властной деятельности государственными органами и их должностными лицами. Юридическая ответственность государства во Франции, Германии, Австрии, Италии, Швейцарии и ряде других европейских государств носит как частноправовой (при реализации государством гражданской правосубъектности), так и публично-правовой характер (при осуществлении публично-властных функций). Подробнее об этом см.: Песин С.В. Указ. соч. С. 13–14.

¹² См.: Песин С.В. Указ. соч. С. 13.

З.А. Ахметьянова

О МЕХАНИЗМЕ ОХРАНЫ ВЕЩНЫХ ПРАВ

Охрана субъективных прав — важнейший атрибут функционирования права в целом. При этом в рамках охраны субъективных прав обеспечивается и их защита. Так, в частности, применительно к отношениям собственности О.С. Иоффе выделяет охрану в широком и узком смысле, понимая под последней именно защиту права собственности в случае его нарушения¹.

Охрана права собственности и иных вещных прав осуществляется по сути с помощью всей совокупности гражданско-правовых норм, обеспечивающих нормальное и беспрепятственное развитие соответствующих отношений. При этом одни нормы охраняют вещное право и соответствующие правоотношения собственности путем их признания, другие — обеспечивают необходимые условия для реализации вещного права, третьи — устанавливают неблагоприятные последствия на случай его нарушения².

Охрана вещного права осуществляется через соответствующий механизм, в рамках которого можно выделить следующие элементы: во-первых, юридические нормы, регулирующие отношения по охране вещных прав; во-вторых, само вещное право как субъективное гражданское право; в-третьих, основания возникновения (и прекращения) вещного права (юридические факты); в-четвертых, вещное правоотношение как форму осуществления, реализации вещного права; в-пятых, принципы осуществления вещного права; в-шестых, форма и способы защиты вещного права. Тем самым механизм охраны вещных прав представляет собой системное явление, непосредственно связанное с механизмом осуществления субъективных гражданских прав и с механизмом правового регулирования в целом. Определить такой механизм можно как систему правовых средств и их связей, направленных на эффективное осуществление и защиту вещных прав.

С учетом названных элементов механизма охраны вещных прав вещное правоотношение представляет собой форму, в рамках которой осуществляется, реализуется субъективное вещ-

© З.А. Ахметьянова, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права (Казанский (Поволжский) федеральный университет).

ное право³, и является составной частью этого механизма. Осуществление же вещного права — это, как привило, законодательно санкционированный порядок организации фактических и юридически значимых действий обладателя вещного права, направленных на обеспечение его правомерных интересов в отношении индивидуально определенной вещи, выступающей объектом вещного права.

Что касается принципов осуществления субъективных прав, то они представляют собой руководящие начала, которые «отражают специфику правового воздействия в процессе право-реализации, характеризуют положение субъектов в правоотношениях, их отношения с третьими лицами, представляют собой требования, предъявляемые к правообладателям и обязанным лицам, определяют пределы реализации прав, особенности построения механизма осуществления субъективных гражданских прав»⁴. Наиболее полно принципы осуществления гражданских прав исследованы Е.В. Вавилиным⁵, который рассматривает их в качестве важнейшего элемента механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей. При этом системно-функциональный подход позволил автору воспринять комплекс разнородных принципов как единую внутренне дифференцированную систему.

Применительно же к механизму охраны вещных прав принципы осуществления вещных прав также являются важным элементом данного механизма, поскольку выступают в качестве руководящих начал и пронизывают весь механизм охраны вещных прав. Во-первых, принципы осуществления вещных прав отражают специфику правового воздействия на стадии осуществления вещного права; во-вторых, характеризуют положение собственника или обладателя ограниченного вещного права (как в статике, так и в динамике); в-третьих, характеризуют отношения субъекта вещного права с третьими лицами; в-четвертых, предполагают и обосновывают ограничения как в отношении субъекта вещного права, так и третьих лиц; в-пятых, определяют пределы реализации вещного права; в-шестых, обуславливают особенности механизма защиты нарушенного вещного права.

Принципы осуществления вещных прав можно рассматривать в системе, где целесообразно выделить две группы или два уровня. При этом в качестве основного, целеполагающего принципа (первый уровень) выступает принцип всемерной охраны вещных прав, ибо обязанность признавать, уважать, не нарушать, соблюдать и т. д. — «общий признак всякого правоотношения уже как общественного отношения, независимо от того, будет ли оно по своей структуре абсолютным или относительным, вещным или обязательственным»⁶.

К вышеназванному принципу всемерной охраны примыкают принцип гарантированного осуществления вещного права и принцип сочетания публичных и частных интересов. К принципам второго уровня следует отнести: принцип беспрепятственного осуществления вещного права, принцип ненарушения прав и законных интересов других лиц, принцип недопустимости злоупотребления правом и др.

Являющийся элементом механизма охраны вещных прав, механизм защиты субъективного вещного права представляет собой систему правовых средств, с помощью которых осуществляется юридическое и фактическое восстановление нарушенного вещного права либо пресечение его нарушения, что содействует удовлетворению прав и законных интересов конкретного управомоченного субъекта.

В составе механизма защиты субъективного гражданского права, как правило, выделяют такие элементы, как: 1) юридические нормы, регулирующие общественные отношения в разрешении конфликта; 2) правоотношения, в рамках которых осуществляются способы защиты субъективных прав; 3) акты реализации прав и обязанностей в разрешении конфликта⁷. Опираясь на механизм правового регулирования, предложенный А.В. Малько, можно выделить и такой элемент, как охранительный правоприменительный акт, который обозначается автором как факультативный⁸.

При этом, как справедливо отмечается в литературе, «завершением действия механизма защиты гражданских прав должно стать реальное (формальное и фактическое) восстановление нарушенных субъективных прав»⁹, в связи с чем видится перспективным предложение Е.В. Вавилина дополнить ст. 12 ГК РФ нормой о том, что «нарушенные гражданские права считаются восстановленными с момента реализации юридической и фактической их защиты»¹⁰.

С учетом сказанного в составе механизма защиты вещных прав представляется целесообразным выделить следующие элементы: 1) юридические нормы, регулирующие отношения по защите вещных прав; 2) правоотношения, в рамках которых реализуются способы защиты вещных прав; 3) акты реализации прав, направленные на пресечение действий, нарушаю-

щих вещное право, или восстановление нарушенного вещного права; 4) охранительный правоприменительный акт, направленный на восстановление нарушенного вещного права или пресечение действий, нарушающих вещное право; 5) реальное восстановление нарушенного вещного права.

Будучи субъективным гражданским правом, вещное право нуждается в защите, ибо, как справедливо отмечает В.П. Грибанов, «субъективное право, предоставленное лицу, но не обеспеченное от его нарушения необходимыми средствами защиты, является лишь “декларативным правом”»¹¹.

Гражданско-правовая защита права собственности и иных вещных прав — более узкое понятие, применяемое только к случаям их нарушения. Она представляет собой совокупность гражданско-правовых способов (мер), которые применяются к нарушителям отношений, оформляемых с помощью вещных прав¹². То есть это совокупность предусмотренных гражданским законодательством специальных средств, которые могут быть применены в связи с совершенными против прав собственника (или обладателя иного вещного права) нарушениями и которые направлены на восстановление и защиту имущественных интересов субъекта вещного права.

Под защитой права собственности и иных вещных прав понимается применение правовых средств для устранения или предотвращения нарушения этих прав. По законодательству России защита права собственности и иных вещных прав осуществляется судом, арбитражным или третейским судом на основе соответствующих правовых гарантий.

Право на защиту имеет как собственник имущества, так и лицо, хотя и не являющееся собственником, но владеющее имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором. При этом такое лицо имеет право на защиту своего владения также против собственника.

Защита вещных прав носит абсолютный характер, поскольку любое вещное право защищается со стороны неопределенного круга лиц, а в некоторых случаях — и со стороны собственника имущества. То есть праву (вещному) одного лица соответствует пассивная обязанность неопределенного числа всех прочих лиц воздерживаться от его нарушения. В абсолютном вещном правоотношении обязанность пассивных субъектов имеет отрицательный характер: они должны воздерживаться, во-первых, от пользования вещами, которые принадлежат на праве собственности (или на каком-либо ином вещном праве) другим лицам; и, во-вторых, от любых действий, нарушающих (или могущих нарушить) чужое вещное право.

Гражданско-правовые способы защиты вещных прав подразделяются на общие и специальные. При этом к общим способам защиты права собственности и ограниченных вещных прав относятся следующие: неприменение судом противоречащего закону акта государственного или муниципального органа, нарушающего вещные права; иск о признании права собственности или иного вещного права; другие способы, которые могут быть применены при нарушении любых гражданских прав.

Специальные же способы защиты права собственности и ограниченных вещных прав охватывают, во-первых, классические вещно-правовые способы защиты (виндикационный и негаторный иски); во-вторых, другие гражданско-правовые способы защиты вещных прав (иск об освобождении имущества из-под ареста; иск об исключении имущества из описи; требование о признании недействительным ненормативного акта, нарушающего вещное право; требование о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных и муниципальных органов, их должностными лицами).

Выделяют в литературе и третью группу способов защиты права собственности и иных вещных прав, называя среди них нормы о признании сделок недействительными (ст. 167–180 ГК РФ) и о защите имущественных прав лиц, признанных безвестно отсутствующими или объявленными умершими, в случае их явки (ст. 43, 46 ГК РФ)¹³.

Такие классические вещно-правовые иски, как виндикационный и негаторный, для защиты своих нарушенных прав и интересов могут использовать, во-первых, собственники имущества; во-вторых, субъекты ограниченных вещных прав на имущество в-третьих, субъекты отдельных обязательственных прав (ст. 305 ГК РФ). Таким образом, в соответствии с действующим российским законодательством использовать для защиты своего нарушенного права вещно-правовые иски может любой законный (титульный) владелец.

Следует заметить, что обладатели ограниченных вещных прав и иные титульные владельцы, которым чужое имущество принадлежит в силу закона или договора, могут защищать свое право владения, в т. ч. и против его собственника. В этом случае традиционно говорят о владельческой защите.

Авторы Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации¹⁴ считают необходимым ограничить применение правил о вещных правах к иным гражданским (в т. ч. обязательственным) правам. В связи с этим предлагается установить в ГК РФ закрытый перечень вещно-правовых способов защиты вещных прав и положения об основных особенностях их применения, в т. ч.:

а) о наделении обладателя вещного права, дающего владение вещью, возможностью предъявлять виндикационный и негаторный иски;

б) о наделении обладателя вещного права, не дающего владение вещью, возможностью предъявлять только негаторный иск;

в) о праве собственника использовать вещно-правовые способы защиты наряду с обладателем ограниченного вещного права на ту же вещь;

г) о защите вещного права на недвижимое имущество, если оно зарегистрировано в установленном законом порядке за другим лицом, посредством иска о признании права и отмены государственной регистрации. Если отсутствуют основания для удовлетворения виндикационного иска, в т. ч. вследствие истечения срока исковой давности, то в удовлетворении иска о признании права должно быть отказано. Лицо, считающее себя собственником, вправе сразу предъявить виндикационный иск к лицу, чье право зарегистрировано в реестре;

д) о возможности обладателя вещного права предъявлять требование об освобождении вещи от ареста (исключения из описи).

Вещные права имеют свою специфику в сфере принуждения, поскольку, как справедливо указывает В.Ф. Яковлев, «рассматриваемая подотрасль (право собственности. — 3.А.) не знает ответственности субъектов правоотношения собственности друг перед другом. Сам собственник как управомоченный субъект за допускаемое противоправное поведение в рамках правоотношения собственности ответственности перед другими лицами не несет. Что касается нарушения прав собственности другими лицами, то в рамках этой подотрасли правонарушения влекут за собой применение мер, которые являются мерами защиты права собственности, но не мерами ответственности»¹⁵.

Возвращаясь непосредственно к вопросу о механизме охраны вещных прав, заметим, что действие данного механизма осуществляется через определенные стадии, соответствующие элементам этого механизма. Как справедливо отмечает А.В. Малько, «именно в рамках тех или иных стадий вышеназванные элементы только и могут осуществляться»¹⁶.

Стадии механизма охраны вещных прав можно разделить на основные и дополнительные. К основным стадиям механизма охраны вещных прав относятся:

1) возникновение вещного права (юридический факт и его правовые последствия) и признание его другими участниками гражданского оборота;

2) вещное правоотношение как форма осуществления, реализации вещного права;

3) осуществление вещного права через реализацию его обладателем принадлежащих ему правомочий;

4) защита нарушенного вещного права, в т. ч. устранение нарушений, включая те, которые создают угрозу нарушения данного субъективного права.

Каждая из названных стадий имеет свой набор качественных характеристик и позволяет определить состояние вещного права как субъективного гражданского права на определенный момент; при этом наличие юридической связи между субъектом и вещью как объектом права обязательно.

В качестве же дополнительной (факультативной) стадии механизма охраны вещных прав можно рассматривать предпосылку возникновения вещного права, в т. ч. через решение вопроса о правоспособности его обладателя. Можно расценивать данную стадию и как подготовительную.

¹ См.: *Иоффе О.С.* Советское гражданское право. Л., 1965. С. 472–473.

² См.: *Гражданское право: учебник: в 4 т. Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов.* М., 2005. С. 174–175.

³ О правоотношении как форме реализации субъективного гражданского права см.: *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949; *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л., 1959.

⁴ *Вавилин Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 181.

⁵ См.: *Вавилин Е.В.* Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

⁶ *Райхер В.К.* Абсолютные и относительные права // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института. Л., 1928. Вып. 1. С. 304.

⁷ См.: *Бутнев В.В.* К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989. С. 9.

⁸ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 474.

⁹ *Вавилин Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав. С. 175.

¹⁰ *Вавилин Е.В.* Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 30.

¹¹ *Грибанов В.П.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001. С. 104.

¹² См.: Гражданское право: учебник: в 4 т. Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2005. С. 175.

¹³ См.: Гражданское право: учебник: в 3 ч. Ч. 1 / под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. 2-е изд. М., 2010. С. 559–560.

¹⁴ Одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. URL: www.priivlaw.ru (дата обращения: 01.08.2010).

¹⁵ *Яковлев В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд. М., 2006. С. 199.

¹⁶ *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 475.

А.В. Волков

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 10 ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 10 ГК РФ предусматривает, что не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Статья 10 ГК РФ как норма прямого действия «работает» только в ситуации правовой неопределенности, когда либо отсутствует соответствующая специальная норма права, регулирующая возникший казус, либо специальная действующая норма права не способна в силу своего юридического содержания (формализма, ошибок) качественно разрешить стоящую перед ней задачу. В системе норм гражданского права ст. 10 ГК РФ относится к высшей иерархии, поскольку отвечает за пересечение противосистемной эксплуатации норм права и в своем толковании базируется во многом на философских категориях «свобода», «справедливость», «равенство», «добросовестность», «разумность» и т. п.

Пленум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в совместном постановлении от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указали, что «отказ в защите права со стороны суда допускается лишь в случаях, когда материалы дела свидетельствуют о совершении гражданином или юридическим лицом действий, которые могут быть квалифицированы как злоупотребление правом ... в частности действий, имеющих своей целью причинить вред другим лицам» (п. 5)¹. Исходя из прямого анализа текста данного источника, отказ в защите права допускается не в результате *любых* злоупотребительных действий, а лишь при злоупотреблении *правом*, т. е. когда средством правонарушения является то или иное гражданское право. В качестве примера приведена шикана, т. е. действие, имеющее исключительную цель — причинить вред другому лицу. Пленумы замечательно в этом плане «подправили» Закон (ст. 10 ГК РФ), который под шиканой да и под любой формой злоупотребления правом понимает не только действия с использованием гражданского права, но и *любые* действия, совершаемые с исключительным намерением причинить вред другому лицу. В текст п. 1 ст. 10 ГК РФ, таким образом, изначально было заложено непримиримое юридическое противоречие: с одной стороны, законодатель под шиканой понимает любые действия как с использованием гражданского права, так и без его использования (что по сути составляет уже обычный деликт), а с другой стороны, запрещает иные формы злоупотребления правом.

Формальная юридическая логика в этой связи требует устранить «деликтную» составляющую шиканы и тогда норма п. 1 ст. 10 ГК РФ перестанет вызывать недоумение у многих цивилистов, а п. 1 ст. 10 ГК РФ было бы разумным изложить, например, в следующей редакции: «Не допускается правоосуществление, совершаемое исключительно с намерением причи-

© А.В. Волков, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса (Филиал ВолГУ — Волжский Гуманитарный Институт).

нить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах». В такой редакции мы избавляемся одновременно и от второго противоречия, содержащегося в норме ст. 10 ГК РФ, п. 2 которой, предусматривая возможность отказа в защите, речь ведет о принадлежащем лицу праве. Лицо, которому отказывают, должно быть не любым лицом в состоянии действия, а именно управомоченным лицом, т. е. находиться в состоянии формального правоосуществления. В предлагаемой редакции п. 1 ст. 10 ГК РФ перестал бы противоречить и п. 3 той же статьи, диспозиция которой говорит не о любых действиях, а о правоотношениях, т. е. ситуации правоосуществления: «В случаях, когда закон ставит защиту гражданских прав в зависимость от того, осуществлялись ли эти права разумно и добросовестно, разумность действий и добросовестность участников гражданских правоотношений предполагаются».

Злоупотребление правом — это всегда действие, выраженное в форме того или иного целенаправленного юридического акта. В ином случае шикану, например, ничем нельзя было бы отличить от обычного деликта, т. е. от причинения вреда (пусть и с явным намерением). Суть злоупотребления правом даже при шикане образует то или иное правоосуществление в форме того или иного юридического акта. Таким образом, к действиям, определяемым ст. 10 ГК РФ, могут относиться только акты правоосуществления, правопользования, правореализации, которые, хотя и являются по своему характеру формальными, внешне легальными, но составляют одну из отличительных черт злоупотребления правом.

В случае возникновения ситуации правовой неопределенности и невозможности применения специальной нормы к злоупотребительному казусу к действию применяется правило (далеко не идеальное), изложенное в ст. 10 ГК РФ. Можно ли в таком случае сказать, что любое недобросовестное поведение, не регулируемое специальными нормами о недобросовестности, автоматически становится злоупотреблением правом либо это просто «пробельное» жизненное правоотношение, преодолеваемое с помощью общих начал гражданского права? Полагаем, что это вопрос практической квалификации каждого конкретного случая. Если поведение субъекта отвечает признаку «двойного» дна, т. е. умышленно делается опора на внешнюю легальность права (формализм), то регулирование производится средствами ст. 10 ГК РФ; а если поведение субъекта связано с неопределенностью норм права, то для определения прав и обязанностей применяется ст. 6 ГК РФ в совокупности с принципами, закрепленными в ст. 1 ГК РФ.

Если п. 1 ст. 10 ГК РФ в целом устанавливает специальные границы правоосуществления — не причинять вред, то критерий «разумности и добросовестности» является, по сути, конкретизированным пределом использования субъективных гражданских прав непосредственно для самого действующего субъекта, находящегося в состоянии правоотношения. С точки зрения субъективных гражданских прав в ст. 10 ГК РФ по большому счету установлены именно пределы, а не границы осуществления права, поскольку пределы субъективного права устанавливаются через перечисление внутренних составляющих права, в то время как границы устанавливаются через запреты, т. е. через внешние критерии. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо различать нарушение границ субъективного права от нарушения пределов осуществления права, которые соотносятся как общее и частное. При этом общее изменчиво, а частное постоянно. Пределы осуществления субъективных прав через системный запрет ст. 10 ГК РФ имплицитно включены в общие границы каждого субъективного гражданского права. Это специальные пределы использования субъективных гражданских прав для субъектов прав в случаях возникновения в отношениях ситуации правовой неопределенности и появления возможности качественного выбора для своего поведения.

Любое гражданское право может реализоваться: для достижения своей системной цели, т. е. родной, ближайшей цели, а может быть и средством для достижения другой, поставленной субъектом дальней, скрытой, лишь внешне законной цели. Соответственно пределы осуществления гражданских прав, установленные ст. 10 ГК, относятся не к общим пределам осуществления прав, а непосредственно к ситуации их использования в качестве средства, инструмента причинения вреда другим лицам. В связи с этим обо всех случаях злоупотребления правом было бы точнее говорить не в контексте осуществления гражданских прав, а в смысле их незаконного использования, как это прямо установлено в абз. 2. п. 1 ст. 10 ГК. Наименование ст. 10 ГК РФ в качестве «пределов осуществления», на наш взгляд, диссонирует с самим содержанием нормы и никак не выделяет ст. 10 ГК РФ из разряда остальных норм, поскольку и в последних установлены пределы осуществления, но только более конкретных, «видовых» гражданских прав. Можно возразить, что в заглавии ст. 10 ГК РФ говорится о единых преде-

лах осуществления для *всех* гражданских прав (в плане добросовестности и разумности). Но формулировка «пределы осуществления» больше акцентирует внимание на внешних свойствах субъективного гражданского права, в то время как речь идет по сути о свойствах самого носителя права: ему вменяют в обязанность быть разумным не столько в «объеме» субъективного права (предполагается, что законодатель определил такие количественно-пространственные границы в самом объективном гражданском праве), а сколько в качестве его использования целиком, как абсолютно гармоничного и сбалансированного правового инструмента.

Кроме всего прочего, в названии ст. 10 ГК РФ говорится об осуществлении только гражданских прав, в то время как первые слова анализируемой нормы касаются любых действий граждан и юридических лиц, а не только действий, связанных с осуществлением гражданских прав. Далее Закон говорит об «иных формах» злоупотребления правом, таких, как, например, злоупотребление обязанностями, бездействие и других формах поведения. Однозначно, что смысл текста ст. 10 ГК РФ шире смысла названия этой же статьи, что для права с его жесткими требованиями формальной логики недопустимо. С учетом изложенного было бы правильным ст. 10 ГК РФ озаглавить следующим образом: «Недопустимость злоупотребительного поведения» или «Критерии использования гражданских прав», или «Субъективные границы правопользования участников гражданских правоотношений», или «Запрет на неосмотрительные действия».

Запрет, выраженный в ст. 10 ГК РФ, касается непосредственно ситуации незаконного, противосистемного использования субъективного гражданского права, а следовательно, становится запретом, т. е. специальным пределом для того, кто его осуществляет, — для субъекта права. Поэтому, когда мы говорим об «универсальных» пределах осуществления прав, то подразумеваем наличие в составе каждого субъективного гражданского права особой обязанности — не превращать свое право в орудие для бесправия, т. е. всегда действовать добросовестно и разумно. Но если речь идет о соотношении двух границ, двух пределов в содержании субъективного гражданского права, то пределы осуществления — это уже не универсальные, не общие, не внешние границы права, а субъективные, внутренние, специальные границы, образующие наряду с внешними единое содержание субъективного гражданского права.

Используемое в ст. 10 ГК РФ понятие «намерение» отличается от желания и мотивов наличием у субъекта для себя сформулированной цели и избранными средствами для ее достижения. Злоупотребление правом в отличие от других правонарушений в ситуации правовой неопределенности производится средствами права, т. е. со ссылкой на то или иное гражданское право. Именно в этом его отличительная особенность, и именно эта «модель» целиком входит в ту программную деятельность, которую предварительно формирует в своем сознании нарушитель. Осознание средства, с помощью которого достигается цель, делает невозможным протекание всех психических процессов нарушителя иначе, чем в форме прямого умысла. Так же, как нельзя колоть дрова, не зная предназначения топора, так же и нельзя злоупотреблять правом, не понимая, ради чего лицо им пользуется. Злоупотребление правом в большинстве случаев — это удел профессиональных юристов.

Отсюда следует вывод: *как шикана, так и любые другие формы злоупотребления правом могут совершаться лицом только с прямым умыслом, т. е. преднамеренно. Непреднамеренные действия при осуществлении права, т. е. по неосторожности, должны квалифицироваться по деликтным и иным нормам гражданского законодательства.*

Необходимо заметить, что особым условием для применения санкции в соответствии со ст. 10 ГК РФ введен иной (не вина), более широкий критерий: «разумность действий и добросовестность участников гражданских правоотношений...». В отношении этого критерия, помещенного в п. 3 ст. 10 ГК РФ, не совсем ясно сформулирован правовой режим: относится ли это правило к случаям злоупотребления правом или только к случаям, указанным в Законе? Анализ этого пункта говорит о том, что критерий разумности и добросовестности должен применяться при случаях злоупотребления правом в смысле ст. 10 ГК РФ, поскольку слова «в случаях, когда закон ставит защиту гражданского права в зависимость от того...» относятся не к другим статьям ГК РФ, а непосредственно к п. 1 ст. 10 ГК РФ (это тоже закон), требующего от всех лиц — добросовестно производить юридически значимые действия в ситуациях правовой неурегулированности, коллизий и других «сбоев» норм права. При этом Закон говорит о разумности действий и добросовестности участников, т. е. о динамике, о качестве правоотношений и о состоянии в них субъектов права, о значении для них используемого субъективного гражданского права, об отношении их к чужим правам.

Поскольку злоупотребление правом всегда осуществляется лицемерно, недобросовестно, т. е. средствами права, то подобный алгоритм действий может совершаться только с прямым умыслом. Таким образом, при злоупотреблении правом вина через призму разумности и добросовестности становится не просто формальным условием гражданско-правовой ответственности, как в обычных правонарушениях, а служит необходимым признаком для квалификации действий в качестве злоупотребительных и на основе этого последующего отказа в защите права.

Статья 10 ГК РФ как «центральная» норма, направленная на соблюдение принципа недопустимости злоупотребления правом, относится по методу регулирования к запрещающим нормам, что обусловило для всех субъектов права установление юридической обязанности — не совершать действий с использованием гражданских прав во вред другим лицам. Установление такой юридической обязанности служит, в свою очередь, одной из важнейших правовых гарантий свободного осуществления субъективных гражданских прав. Отсюда противоправность при злоупотреблении правом определяется как недобросовестное поведение субъектов гражданских прав в ситуациях правовой неопределенности, нарушающее принцип юридического равенства и вытекающий из него принцип добросовестного осуществления прав, а напрямую — запрет, содержащийся в ст. 10 ГК РФ.

Нарушение установленного запрета производится управомоченным лицом осознанно, с наличием четкой цели и избранных для ее достижения средств. Упречность воли, в отличие, к примеру, от недействительности сделок, делает злоупотребление правом деянием не просто не соответствующим требованиям закона, не просто неправомерным, но всегда противоправным. Не изменяет этого вывода и формулировка санкции ст. 10 ГК РФ, не связанная напрямую с гражданско-правовой ответственностью злоупотребляющего лица. Потерпевшая сторона может дополнительно в установленном порядке заявить требование о признании сделки недействительной на основании ст. 10 ГК РФ в корреспонденции со ст. 168 ГК РФ, требование о возмещении причиненного вреда своей личности и имуществу в порядке применения деликтной ответственности (п. 1 ст. 1064 ГК РФ); будет оценена и степень причиненных принуждением физических и нравственных страданий — морального вреда (ст. 151, 1099–1101 ГК РФ); при всех вариантах у пострадавшего остаются к применению и кондикционные правила, играющие резервную роль в гражданском праве. Запретному, т. е. противоправному поведению обычно сопутствует и одновременное нарушение субъективных прав других лиц. Нарушение чужих субъективных прав приводит к причинению вреда или создает такую угрозу имуществу или личности субъекта права. Злоупотребление правом, таким образом, отвечает всем признакам противоправного поведения, т. е. правонарушения. И, наоборот, признак противоправности при злоупотреблении правом относится, несмотря на некоторые особенности этого системного запрета, к общим обязательным квалифицирующим признакам состава злоупотребительного поведения. Суд обязан при квалификаций действий в качестве злоупотребления правом установить, в чем конкретно выразились недобросовестные действия субъекта и в каком плане они нарушают ст. 10 ГК РФ (что в современной редакции не просто сделать).

Гражданский кодекс говорит о недопустимости действий, осуществляемых с исключительным намерением причинить вред другому лицу. Наступление общественно вредных последствий этих действий в качестве обязательного признака ст. 10 ГК РФ при дословном анализе не предусматривает. Таким образом, следует исходить из общего гражданско-правового правила о том, что защите гражданские права подлежат до появления фактического ущерба, т. е. уже при угрозе причинения вреда (ст. 12 ГК РФ). Логика законодателя в этом плане понятна: необходимо предупреждать причинение вреда, не дожидаться его наступления, исходя из регулирующего и компенсационного характера гражданского законодательства. В противном случае мы сведем к нулю всю регулятивно-профилактическую функцию гражданско-правовой системы. В равной мере это относится как к шикане, так и к другим формам злоупотребления правами. К тому же именно на потерпевшем (либо на лице, который потенциально может стать потерпевшим) лежит бремя доказывания того факта, что основной целью либо одной из целей действий правонарушителя было причинение ему вреда, либо просто цель обусловлена корыстными интересами субъекта злоупотребления в ущерб потерпевшему (это правило обусловлено провозглашенной в п. 3 ст. 10 ГК РФ специальной презумпцией разумности и добросовестности действий участников гражданских правоотношений).

Отсюда можно заключить, что наличие вреда (в его материализованном, а не идеальном смысле) не может являться обязательным признаком для квалификации поведения в качестве злоупотребительного.

На основании вышесказанного можно сделать следующие выводы:

1. Злоупотребление правом — это проявление системного «сбоя» норм в гражданском праве, когда их использование в ситуации правовой неопределенности производится не по назначению (они становятся средством злоупотреблений), что, в свою очередь, преодолевается специальным системным средством гражданского права (в частности, с помощью ст. 10 ГК РФ).

2. В ситуации злоупотребления правом применение специальных норм, четко и понятно регулирующих злоупотребительное поведение, невозможно. В этом случае «работает» только норма-запрет, т. е. ст. 10 ГК РФ, а специальная норма (чаще всего являющаяся средством злоупотребления) не в состоянии своим содержанием справиться с возникшей проблемой. И наоборот, если недобросовестное поведение лица попадает в сферу регулирования специальной нормы, то злоупотребление правом фактически отсутствует, поскольку наличествует стандартное правонарушение.

3. Злоупотребление правом во внешнем восприятии — это юридический акт (действие или бездействие) правопользования, правореализации, правоосуществления, характеризующийся признаками гражданского правонарушения. Это правонарушение может быть не только в форме действия, но и бездействия как при осуществлении прав, так и при исполнении обязанностей.

4. При злоупотреблении носителем права нарушается содержащаяся в его субъективном гражданском праве единственную обязанность — добросовестно использовать свое субъективное право; он не признает и не уважает права других участников правоотношений, проявляя «злую», несвободную волю. Пределы осуществления через системный запрет ст. 10 ГК РФ включены в содержание каждого субъективного гражданского права и направлены на сдерживание недобросовестных намерений субъектов права в ситуациях правовой неопределенности.

5. В качестве средства злоупотребления субъектом используется формальное гражданское право (можно говорить *субъектное*, но не *субъективное* гражданское право!) в его самом узком, догматическом смысле. Такая возможность появляется только в ситуации правовой неопределенности.

6. Средством злоупотребления может быть не только гражданское право, но и гражданско-правовая обязанность, всегда содержащая в себе определенные возможности (правомочия) для обязанного субъекта.

7. Злоупотребление правом — это искусственная ситуация, которая не может не сознаваться правонарушителем и характеризуется, следовательно, как умышленное, намеренное поведение субъекта, имеющего скрытую, незаконную цель, а отсюда и незаконное, хотя внешне правомерное средство — гражданское право. Подобный алгоритм лицемерия характеризуется как недобросовестное правоосуществление.

8. Умысел нарушителя направлен на внутреннюю сущность права — создание средствами права неравенства, а не на конкретный имущественный ущерб. Материальный вред в этой связи не является обязательным признаком злоупотребления правом.

Из основных характеристик злоупотребительного правонарушения выделим три квалификационных признака, т. е. всегда, постоянно характеризующих действия нарушителя в качестве злоупотребления гражданским правом:

1) наличие ситуации правовой неопределенности, т. е. отсутствие либо невозможность использования специальной, «родной» нормы, регулирующей спорное правоотношение, что вызывает к действию ст. 10 ГК РФ;

2) недобросовестное использование гражданского права (обязанности) при создании видимости, легальности осуществления своего права (исполнения обязанности);

3) наличие скрытой, незаконной цели, проявляющейся в эгоистическом корыстном (прямой умысел) намерении, направленном на нарушение юридического равенства участников гражданских правоотношений.

С учетом проведенных характеристик предлагается для осмысления следующее определение понятия «злоупотребление гражданским правом»: злоупотребление гражданским правом — это особый вид гражданского правонарушения, связанного с умышленным выходом управомоченного лица в ситуации правовой неопределенности за внутренние пределы (смысл, назначение) субъективного гражданского права (определяемые в т. ч. критериями разумности и добросовестности) для достижения своей незаконной скрытой цели с использованием

формализма и недостатков гражданского права, как-то: абстрактность, узость, пробелы, оговорки, ошибки, противоречия правовых норм и договорных условий и т. п.

В упрощенном варианте злоупотребление гражданским правом — это недобросовестное использование в условиях правовой неопределенности.

В юридико-техническом плане злоупотребительное поведение выражается в нарушении лицом содержащейся в его субъективном праве обязанности добросовестно осуществлять свое право, исходящей через принцип равенства и принцип добросовестного правоосуществления из нормативного запрета ст. 10 ГК РФ.

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

В.А. Вятчин

О ЗАЩИТЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ ВЗЫСКАНИЕМ НЕУСТОЙКИ

Проблемы, связанные с защитой гражданских прав, имеют давнюю историю и восходят еще к римскому праву, сформулировавшему основополагающее правило цивилистики: «qui jure suo utitur, nemini facit injuriam» (кто использует свое право, не ущемляет ничьих прав).

Гражданское право, наделяя физических и юридических лиц субъективными правами, представляет им возможность действовать свободно, своей волей и в своем интересе в сфере имущественных и личных неимущественных отношений. Как писал И.А. Покровский, гражданское право искони, и по самой своей структуре было правом отдельной человеческой личности, сферой ее свободы и самоопределения¹.

В то же время признание за субъектом свободы приобретать и осуществлять свои права требует создания действенного механизма гарантий, направленных на обеспечение представляемой возможности, т. к. и в прошлом, и сейчас были и есть ситуации, когда поведение лица, действующего в своем интересе, является явно социально неприемлемым, нарушающим права и законные интересы других лиц. Следовательно, проблемы осуществления и защиты прав субъектов гражданских правоотношений сохраняют свою актуальность.

В связи с этим представляется важным предложение В.П. Грибанова установить пределы осуществления гражданских прав исходя в первую очередь из наличия их субъективных границ, временных пределов, вытекающих из требования осуществления прав в соответствии с их назначением; пределов, определяемых способом осуществления права; пределов, определяемых предоставлением управомоченному лицу средств принудительного осуществления или защиты принадлежащего права².

Таким образом одной из важнейших гарантий осуществления гражданских прав является установление, ограничений, содержащихся в императивных нормах и представляющих собой как ограничение свободы в естественно-правовом значении, так и ограничение субъективного права в определенных правоотношениях. Именно эти ограничения должны быть направлены в первую очередь в целом на защиту гражданских прав³.

Сам по себе гражданский оборот не только признает за субъектами определенные имущественные и неимущественные права, но и устанавливает пределы осуществления этих прав и их всемерную охрану. Причем под охраной гражданских прав понимается вся совокупность мер, обеспечивающих нормальный ход реализации субъективных прав. Законодатель употребляет различные термины для обозначения охраны и защиты субъективных прав: «меры», «способы», «средства», «формы». В юридической литературе эти понятия некоторыми авторами воспринимаются как идентичные, что не совсем правильно⁴.

В теории гражданского права в наиболее общем виде право на защиту определяется как предоставленная управомоченному лицу возможность применения мер правоохранительного характера для восстановления его нарушенного или оспариваемого права⁵. Однако данное теоретическое определение не является всеобъемлющим. Большинство ученых считали и считают, что право на защиту выступает составной частью самого субъективного права наряду с правом на собственные действия, а также правом требовать определенного поведения

© В.А. Вятчин, 2010

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной академии права).

от обязанных лиц⁶. Следует согласиться с А.П. Сергеевым, что право на защиту является одним из правомочий субъективного гражданского права, элементом его содержания и представляет собой возможность применения управомоченным лицом мер правоохранительного характера с целью восстановления нарушенного права и пресечения действий, нарушающих право⁷.

Предметом защиты являются не только субъективные гражданские права, но и охраняемые законом интересы. Субъективное право и охраняемый законом интерес — очень близкие и зачастую совпадающие правовые категории, т. к. в основе всякого субъективного права лежит тот или иной интерес, для удовлетворения которого субъективное право и представляется управомоченному лицу. Одновременно охраняемые интересы в большинстве случаев опосредуются конкретными субъективными правами, в связи с чем защита субъективного права представляет собой и защиту охраняемого законом интереса. В то же время в определенных случаях может иметь место только защита охраняемого законом интереса (чести, достоинства, репутации, нравственного состояния личности и т. п.), а не собственно субъективного имущественного права.

Следует отметить, что и понятие «законные интересы» отличается от понятия «интересы, охраняемые законом». Под законным интересом понимается тот интерес, который допускается (разрешается) законом, т. е. правомерный интерес, а под интересом, охраняемым законом, понимается интерес, полностью и всецело находящийся под охраной закона.

Сама же закрепленная или санкционированная законом правоохранительная мера, посредством которой производится устранение нарушения права и воздействие на правонарушителя, служит способом защиты гражданского права. Перечень способов защиты гражданских прав содержится в ст. 12 ГК РФ⁸. Их сущность, а также порядок и условия применения конкретизируются в отдельных нормах ГК РФ, а также в других законах.

Каждый способ защиты гражданского права может применяться в определенном процессуальном или процедурном порядке, который именуется формой защиты гражданского права. Теоретически различаются две основные формы защиты — юрисдикционная и неюрисдикционная.

Критически рассматривая концентрацию законодателем способов защиты в ст. 12 ГК РФ, указывая при этом, что «с данной их классификацией в научном плане согласиться невозможно, т. к. здесь смешаны близкие, но отнюдь не совпадающие понятия способ и форма защиты гражданских прав», А.П. Сергеев отмечает, что концентрация и закрепление в законе даже в таком несовершенном виде способов и форм защиты все же является полезной мерой, т. к. эта норма в совокупности с другими материальными и процессуальными нормами дает потерпевшему реальную возможность защитить свои субъективные права на законных основаниях, «а само наличие определенного перечня защиты гражданских прав представляет обладателю нарушенного права выбрать конкретный способ их защиты»⁹.

В ст. 12 ГК РФ перечисляется 11 способов защиты и перечень не является исчерпывающим. Например, если подрядчик не приступает своевременно к исполнению договора или выполняет работу настолько медленно, что окончание ее к сроку становится явно невозможным, заказчик вправе отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков (п. 2 ст. 715 ГК РФ). Таким образом, односторонний отказ от исполнения договора может стать также и способом защиты гражданских прав и др.

Безусловно, что к способам защиты гражданских прав относится и ответственность за нарушение денежных обязательств (ст. 395 ГК РФ).

Как свидетельствует опубликованная судебная практика¹⁰, наиболее важными и распространенными способами защиты гражданских прав являются возмещение убытков и взыскание неустойки, которые применяются как в договорных, так и во внедоговорных правоотношениях. В указанных способах защиты прав доминирует имущественный интерес потерпевшего, добивающегося получения с должника денежной компенсации за понесенные имущественные потери. Следовательно, для того чтобы обратиться к этим способам защиты гражданских прав, необходимо наличие факта виновного правонарушения. Без правонарушения нет оснований к защите прав при помощи возмещения убытков и взыскания неустойки, т. к. отсутствуют объективные и субъективные предпосылки для реализации охранительных функций норм права. Как известно, только при правонарушении возникнет основание к гражданско-правовой ответственности. Таким образом, основанием защиты прав взысканием неустойки и наступления ответственности в виде взыскания неустойки является один и тот же юридический факт — правонарушение.

О.С. Иоффе утверждает, что необходимо различать основание ответственности, саму ответственность и ее реализацию. Основанием ответственности служит правонарушение. Сама же ответственность наступает лишь тогда, когда в установленном порядке (судом или по соглашению сторон) будут определены конкретные формы обременений для правонарушителя. Фактическое же совершение действий, обязательность которых вытекает из возложения ответственности на нарушителя, означает реализацию ответственности. Следовательно, «обязанность претерпеть определенные лишения возникает уже в момент правонарушения, когда нарушитель еще не отвечает, а только должен отвечать. Превратится ли такое долженствование в действительность, это зависит от потерпевшего, который может привлечь, но может и не привлекать нарушителя к ответственности. До тех же пор пока не последует возложение ответственности, имеется лишь ее основание, но не сама ответственность»¹¹.

Сопоставляя способы защиты прав с мерами гражданско-правовой ответственности, следует отметить, что понятие «защита гражданских прав» значительно шире понятия «мера ответственности», т. к. под защитой прав следует понимать не только наступление договорной или внедоговорной ответственности. Здесь речь идет о комплексном, совокупном применении имеющихся средств правовой защиты, включающих в себя наряду с разнообразными мерами и формами защиты гражданских прав, в т. ч. и такие меры гражданско-правовой ответственности, как возмещение убытков, взыскание неустойки и банковских процентов. При этом возмещение убытков, взыскание неустойки и банковских процентов, компенсация морального вреда, будучи и мерами ответственности и способами защиты гражданских прав, идентичны по последствиям в правоприменении. Объем субъективных прав и обязанностей при их использовании в качестве меры ответственности или способа защиты гражданских прав практически никак не изменяется.

Законодатель допускает и комплексное, совокупное применение в случае наличия правонарушения способов защиты гражданских прав и мер гражданско-правовой ответственности. Например, такие способы защиты прав, как пресечение действий нарушающих право или создающих угрозу его нарушения и признание субъективного права, могут применяться как индивидуально, так и в сочетании с другими способами защиты и мерами ответственности, такими как возмещение убытков и взыскание неустойки. В этих случаях функциональные качества неустойки и убытков также не претерпевают каких-либо изменений. Поэтому, как отмечал В.П. Грибанов, гражданско-правовая ответственность есть лишь «одно из средств защиты гражданских прав и воздействия на правонарушения»¹².

Понятию «гражданско-правовая ответственность» в науке традиционно много уделялось внимания. При наличии определенных акцентов на ее отдельных чертах, содержание ответственности составляется из таких элементов, как санкция, которая связывается с государственным принуждением и дополнительным неблагоприятным последствием, имущественного или неимущественного характера, возлагаемым на правонарушителя¹³.

Не только содержание ответственности вызывает дискуссии. Относительно объема содержания понятия «санкция» также ведется полемика¹⁴. В узком смысле под санкцией понимают лишь меры ответственности¹⁵. В широком — это категория, включающая все способы защиты гражданских прав, перечисленные в ст. 12 ГК РФ, в т. ч. и меры ответственности¹⁶.

Хотя вопрос о соотношении санкции, ответственности и способов защиты прав остается дискуссионным, очевидно, что сущность ответственности состоит в дополнительном, по сравнению с изначальной обязанностью, обременении должника¹⁷. Защита прав — не всегда есть обременение должника, но оно вполне возможно, если защита прав осуществляется мерами ответственности. Некоторые способы защиты прав не являются санкциями, например самозащита. При этом следует согласиться с мнением, что ответственность, наряду с превентивной и компенсационной функциями, выполняет и функции распределения рисков как в договорных, так и внедоговорных обязательствах¹⁸.

По степени воздействия на должника некоторые способы защиты прав гораздо эффективнее мер ответственности, т. к. понуждают его к надлежащему исполнению обязательства и защищают права кредитора. Некоторые авторы для отграничения мер ответственности от иных способов защиты прав используется такой критерий, как наличие или отсутствие негативных последствий в сфере должника¹⁹.

Однако столь ясное разделение на практике теоретически вызывает ряд вопросов. Например, досрочное расторжение договора аренды по требованию арендатора или арендодателя, безусловно, не являясь мерой гражданско-правовой ответственности, способно повлечь существенные издержки в имущественной сфере и арендатора, и арендодателя, которые за-

чительно могут превышать размер убытков и неустойки за нарушение обязательства. Если же арендатор не возвратил арендованное имущество либо возвратил его несвоевременно при досрочном расторжении договора, то арендодатель вправе требовать уплаты арендной платы за время просрочки, возмещения убытков, а возможно и взыскания неустойки.

Таким образом, отграничение мер ответственности от способов защиты прав на основе критерия наличия негативных последствий в сфере должника возможно не во всех случаях. Следует исходить из того, что меры ответственности, являясь способами защиты гражданских прав, отличаются от других способов защиты тем, что реализуются они в основном по решению суда как наказание (санкция) за определенное правонарушение.

Наряду с мерами ответственности существуют еще и меры оперативного воздействия, под которыми принято понимать основанные на законе или соглашении сторон действия субъекта по одностороннему изменению условий обязательства или отказу от его исполнения в связи с допущенными контрагентом нарушениями обязанностей²⁰.

В.П. Грибанов, А.Г. Быков, Ю.Г. Басин отмечали, что меры оперативного воздействия есть особые, специфические способы правового реагирования на нарушение обязательств, отличающиеся от мер гражданско-правовой ответственности, прежде всего, неимущественным характером. Оперативные меры в основном носят организационный характер, имея непосредственной целью преобразование структуры правоотношения (изменение последовательности исполнения, прекращение исполнения и т. п.). Имущественные последствия наступают здесь как попутный результат²¹.

Цели мер оперативного воздействия так же, как и способы защиты гражданских прав, призваны предупредить и пресечь действия, нарушающие право или создающие угрозу такого нарушения, удостоверить или подтвердить право, компенсировать расходы и др. Отличительной особенностью мер оперативного воздействия является их исключительная применимость от имени управомоченной стороны, а не от имени государства. В то же время меры оперативного воздействия, безусловно, служат средствами правовой защиты, а при определенных обстоятельствах — одновременно и способами защиты гражданских прав.

Рассматривая неустойку в качестве способа защиты прав, особо следует остановиться на следующих его особенностях. В литературе неустойка представлена как способ обеспечения исполнения обязательств, а взыскание неустойки — как мера ответственности за нарушение обязательств. Отмечается, что наличие неустойки в законе или договоре стимулирует должника к исполнению своих обязанностей под страхом того, что в случае нарушения обязательства произойдет взыскание неустойки, т. е. наступит ответственность²².

В большинстве случаев нормы о неустойки при их применении одновременно выполняют обеспечительные, карательно-компенсационные и защитные функции. Однако порой их функциональное воздействие на правоотношение существенно разнится. В ряде случаев взыскание неустойки выступает исключительно как способ защиты прав, не являясь мерой ответственности за нарушение обязательства или способом его обеспечения. Это происходит тогда, когда обязательственное правоотношение еще не возникло, а субъективные права уже нуждаются в защите.

Так, исходя из норм действующего законодательства, в отдельных случаях субъекты гражданских правоотношений вправе требовать заключения с ними договора (публичный договор, ст. 426 ГК РФ; договор, заключаемый в обязательном порядке, ст. 445 ГК РФ; предварительный договор, ст. 429 ГК РФ). Если обязанное лицо безосновательно уклоняется от заключения договора, то, например, в соответствии с пп. 2 и 3 ст. 8 Закона РФ «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами» за уклонение от заключения договоров на поставку продукции агропромышленному комплексу по номенклатуре государственного заказа со сложившимися хозяйственными связями, предприятия, объединения и организации обязаны уплатить штраф в размере 100 % стоимости продукции, а также заключить договор.

Согласно п. 2 ст. 5 Закона РФ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» при необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на поставку продукции для федеральных нужд он обязан к уплате покупателю штрафа в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта. При этом уплата неустойки в виде штрафа не освобождает должника от обязанности заключить договор и надлежаще исполнить по нему обязательства.

Еще пример. Как известно, предметом торгов может быть как имущество, так и право на заключение договора (имущественное право). Если одна из сторон уклоняется от заключе-

ния договора по результатам торгов, другая вправе требовать через суд понуждения заключить договор и возмещения убытков, причиненных уклонением от его заключения. Ко всему законом и условиями проведения торгов может быть предусмотрено и взыскание неустойки за уклонение от заключения договора (ст. 448 ГК РФ).

В приведенных примерах очевидно, что договорные обязательства не нарушаются, т. к. договоры еще не заключены и обязательства, вытекающие из них, не возникли. Поэтому говорить о применении мер ответственности, в частности взыскании неустойки за нарушение обязательства, нет оснований, как нет оснований вести речь и об обеспечении надлежащего исполнения еще не существующих фактически обязательств неустойкой.

Следовательно, неустойка в подобных случаях взыскивается за нарушение установленного законом и соглашением порядка заключения договора или обязанности вступить в договорные отношения с определенным контрагентом и она есть не что иное, как только способ защиты гражданских прав и охраняемых интересов. И это не единственный пример взыскания неустойки исключительно как способа защиты прав.

Взыскание неустойки в качестве способа защиты прав реализуется и при расторжении договора купли-продажи по требованию потребителя в случае продажи ему товара ненадлежащего качества. Согласно ст. 22, 23 Закона РФ «О защите прав потребителей», если продавец по истечении 10 дней после расторжения договора не вернет покупателю стоимость возвращенного ему некачественного товара, то он обязан к уплате неустойки (пени) потребителю за каждый день просрочки в возврате стоимости товара в размере 1 % цены товара.

Таким образом, неустойка подлежит взысканию не за нарушение обязательства из купли-продажи, а за неисполнение обязанности возврата денег при расторжении договора купли-продажи. Соответственно неустойка в этом случае не является способом обеспечения обязательств по договору купли-продажи и мерой ответственности за нарушение обязательств по нему, а есть исключительно только способ защиты гражданских прав.

Взыскание неустойки носит защитный характер и тогда когда, например, между сторонами, прекращается договор банковского счета, но банк не возвращает поступающие на счета бывшему клиенту денежные суммы, а распоряжается ими по своему усмотрению, в т. ч. производит расчеты с кредиторами бывшего клиента и др. В этом случае за нарушение правил совершения операций с чужими деньгами банк в соответствии со ст. 866 ГК РФ обязан к уплате неустойки, исчисляемой по правилам ст. 395 ГК РФ²³.

Взыскание отступной неустойки (п. 3 ст. 396 ГК РФ) также является не столько применением меры ответственности за нарушение обязательства, а сколько (в большей степени) способом защиты субъективных имущественных прав. Неустойка реализуется в качестве исключительно способа защиты гражданских прав и в тех случаях, когда ее уплата предусмотрена законом за причинение вреда другому лицу вне рамок заключенного договора.

Так, например, согласно ст. 114 Устава железнодорожного транспорта РФ при самовольном использовании железной дорогой вагонов, контейнеров принадлежащих грузоотправителям, грузополучателям, иным организациям или арендованных ими, железная дорога обязана уплатить потерпевшей убытки стороне штраф, в 10-кратном размере превышающий штраф установленный законодателем за задержку вагонов, контейнеров.

Все вышеприведенное свидетельствует о том, что неустойка выступает в гражданском праве, по меньшей мере, в пяти качествах, а именно: способом обеспечения исполнения обязательств; мерой гражданско-правовой ответственности; особым видом денежных обязательств; способом (мерой) защиты гражданских прав; способом прекращения обязательств.

¹ См.: *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 34.

² См.: *Грибанов В.П.* Осуществление и защита гражданских прав М., 2000. С. 48–49.

³ Слово «защита» английского происхождения (defence, protection). Под защитой понимается комплексная система мер, применяемых для обеспечения свободной и надлежащей реализации субъективных прав, включая судебную защиту, законодательные, экономические, организационно-технические и другие средства, а также самозащиту гражданских прав. См.: *Юридическая энциклопедия.* М., 1997. С. 169.

⁴ См.: *Попандопуло В.Ф.* Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994. С. 190.

⁵ См.: *Гражданское право: учебник.* Ч. 1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. СПб., 2006. С. 242.

⁶ См.: *Советское гражданское право: учебник.* Ч. 1 / под ред. В.Ф. Малова и А.А. Пушкина. Харьков, 1983. С. 248, 250.

⁷ См.: *Гражданское право: учебник.* Ч. 1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С. 264–267.

⁸ Хотя законодатель и употребляет в ст. 12 ГК РФ термин «способы защиты гражданских прав», отдельные авторы разграничивают перечисленные в ней способы, обозначая их как отдельные действия, в виде разных элементов деятельности по защите субъективных прав. См.: *Вершинин А.П.* Способы защиты прав предпринимателей в арбитражном суде. СПб., 1996. С. 7.

⁹ *Гражданское право: учебник.* Ч. 1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С. 244.

¹⁰ См.: *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ.* 2009. № 4. С. 14–18.

- ¹¹ Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975. С. 96.
- ¹² Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. С. 299.
- ¹³ Так, С.Н. Братусь, Ю.А. Денисов, И.С. Самощенко, М.Х. Фарушкин концентрировали внимание на государственно-принудительном характере ответственности, проявляющимся при реализации санкции правовой нормы. См.: Братусь С.Н. Общая теория права. М., 1966. С. 419; Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. Л., 1983. С. 140; Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. Правонарушение и юридическая ответственность. М., 1966. С. 54. Н.С. Малеин, О.А. Красавчиков особо отмечали наличие дополнительных негативных последствий для должника. См.: Малеин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. М., 1968. С. 19; Красавчиков О.А. Советское гражданское право. М., 1985. Т. 1. С. 502.
- ¹⁴ С.С. Алексеев и Б.Т. Базылёв рассматривают ответственность как институт, базирующийся на совокупности норм, главным элементом которых является санкция. См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964. С. 20; Базылёв Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 35.
- ¹⁵ См.: Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. С. 313; Гражданское право. Т. 1 / под ред. Е.А. Суханова. М., 2004. С. 586.
- ¹⁶ См.: Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. М., 2003. С. 75; Слесарев В.Л. Экономические санкции в советском гражданском праве. Красноярск, 1989. С. 22.
- ¹⁷ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М., 2001. С. 491.
- ¹⁸ См.: Синаевская М.С. Нарушение договора и его последствия: сравнительно-правовой анализ // Актуальные проблемы гражданского права. М., 2005. Вып. 9. С. 420.
- ¹⁹ См.: Гражданское право. Т. 1 / под ред. Е.А. Суханова. М., 2003. С. 429–430.
- ²⁰ См.: Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 134.
- ²¹ Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 2001. С. 133–136; Быков А.Г. Роль гражданско-правовых санкций в осуществлении хозяйственного расчёта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 4; Басин Ю.Г., Диденко А.Г. Дисциплинарное значение оперативных санкций // Советское государство и право. 1983. № 4. С. 52.
- ²² См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. С. 534–535; Гонгало Б.М. Обеспечение исполнения обязательств. М., 1999. С. 60.
- ²³ Ранее действовавшее законодательство также предусматривало возможность защиты гражданских прав взысканием неустойки за правонарушение вне сферы договорных отношений. Так, постановление Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ от 25 мая 1992 г. № 2837-1 «О неотложных мерах по улучшению расчётов в народном хозяйстве и повышению ответственности предприятий за их финансовое состояние» предусматривало, что если должник, заключивший с кредитором договор поставки или купли-продажи продукции (товаров), перечислил кредитору сумму, но по вине банка эта сумма зачислена на счёт кредитора несвоевременно, получатель средств вправе обратиться в установленном порядке в суд с иском о взыскании с виновного банка пени за задержку зачисления платежа независимо от того, имелись у него с этим банком договорные отношения или нет.

М.А. Пазына

УСЛОВИЯ ДОГОВОРА АРЕНДЫ

Согласно ст. 606 ГК РФ, заключая договор аренды (имущественного найма), арендодатель обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. ГК РФ называет только одно существенное условие рассматриваемого договора — его предмет. Отсутствие соглашения сторон относительно предмета договора аренды влечет признание его незаключенным. Арендная плата и срок не являются существенными условиями договора аренды, в то же время в некоторых случаях Закон предусматривает исключения из этого правила.

Обращая внимание на соотношение предмета и объекта договора, необходимо отметить, что понятие предмета договора аренды в узком смысле представляет собой только имущество и другие объекты; в широком смысле — действия сторон, направленные на конкретный объект. Мы разделяем позицию авторов о том, что объект договора является составной частью предмета договора¹. Это подтверждается тем, что в любом договоре, в т. ч. и аренды, есть пункт или раздел, посвященный предмету, в котором указывается и объект договора. Широко распространена следующая формулировка договора аренды: «Арендодатель предоставляет арендатору во временное владение и пользование оргтехнику, перечисленную в п. 1.2 настоящего договора, а арендатор обязуется уплачивать арендодателю арендную плату и по окончании договора вернуть ему указанную оргтехнику».

До заключения договора аренды необходимо выяснить ряд моментов, связанных с возможностью найма желаемого объекта. В ст. 607 ГК РФ дан примерный перечень имущества, которая является объектом аренды: земельные участки и другие обособленные природные объекты; предприятия и другие имущественные комплексы; здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи).

© М.А. Пазына, 2010

Преподаватель кафедры международного частного и предпринимательского права (Саратовская государственная академия права).

Законодатель предъявляет некоторые требования к свойствам вещи, передаваемой по договору аренды. Одно из свойств вещи заключается в ее непотребляемости, что обусловлено, на наш взгляд, тремя причинами. Во-первых, если вещь уничтожится в течение какого-то времени, то не будет реализована сама суть аренды — передача вещи во временное, как правило, длительное владение и (или) пользование. Арендатор в таком случае не удовлетворит свои потребности, связанные с арендуемой вещью. Во-вторых, вещь по истечении срока аренды должна быть возвращена арендодателю. А в-третьих, потребление вещи, как отмечает Д.И. Мейер², является не только использованием, но и распоряжением ею. Акт распоряжения выходит за рамки правомочия арендатора, который может лишь владеть и пользоваться вещью.

Еще одно свойство арендуемой вещи заключается в том, что она является индивидуально определенной. Такое свойство прямо не указано в ГК РФ, но выделяется в правовой литературе и следует из положений п. 3 ст. 607 и ст. 622 ГК РФ.

Буквальное толкование ст. 607 ГК РФ, в которой определяется перечень объектов договора аренды, позволяет сделать вывод о том, что к их числу могут быть отнесены только вещи. Содержание терминов «имущество» и «вещь» в ГК РФ определяется неоднозначно и зависит от конкретного правоотношения, в котором оно используется. Так, в ст. 301–303, 305 ГК РФ, предусматривающих способы защиты права собственности и иных вещных прав, имущество рассматривается как вещь или совокупность вещей. Согласно п. 3 ст. 63 ГК РФ имущество ликвидируемого лица, продаваемое с публичных торгов, представляет собой не только вещи, но и имущественные права. В других случаях имущество понимается в широком смысле и содержит, помимо вышеперечисленных элементов, имущественные обязанности (ст. 1112 ГК РФ о наследуемом имуществе), а также исключительные права (п. 2 ст. 132 ГК РФ об имуществе предприятия). При этом в тексте гл. 34 ГК РФ законодатель использует термин «имущество», но, говоря в п. 1 ст. 607 ГК РФ об объектах аренды, он упоминает о передаче вещей.

На наш взгляд, формулировка указанной статьи «и другие вещи» подразумевает отнесение к объектам договора только вещей, понимаемых в узком значении. Предлагается изложить абз. 1 п. 1 ст. 607 ГК РФ в следующей редакции: «В аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другое имущество, которое не теряет своих натуральных свойств в процессе его использования».

Интересным представляется вопрос об аренде объекта незавершенного строительства. Анализ судебной практики и законодательства позволяет сделать вывод о том, что такой объект относится к недвижимому имуществу и его возможно предоставить по договору аренды. Но будут ли применяться к объекту незавершенного строительства специальные нормы § 4 гл. 34 ГК РФ о зданиях и сооружениях? Ответ на поставленный вопрос представляется отрицательным в силу того, что здания и сооружения являются объектами завершенного строительства, введенными в эксплуатацию и готовыми к использованию по прямому назначению.

При желании предпринимателя арендовать объект незавершенного строительства он может поступить двумя способами. Во-первых, заключить договор аренды недвижимого имущества в том состоянии, в котором оно существует на данный момент времени³. Такой договор будет оформляться в соответствии с правилами § 1 гл. 34 ГК РФ. Во-вторых, возможен вариант заключения предварительного договора аренды в соответствии с нормами об аренде зданий и сооружений, а после сдачи объекта в эксплуатацию — основного договора.

Такое условие договора аренды, как арендная плата, не является существенным условием договора. Однако из этого правила есть и исключения. Во-первых, они установлены в ГК РФ, в частности, для договора аренды зданий и сооружений, который будет считаться незаключенным, если в нем не будет указан размер арендной платы (ч. 1 ст. 654 ГК РФ) и для договора аренды предприятия (п. 2 ст. 650 ГК РФ). Также арендная плата служит существенным условием договора аренды в силу предписаний специального законодательства, например, при аренде земельного участка (п. 3 ст. 65 ЗК РФ⁴).

Порядок, условия и сроки внесения арендной платы устанавливаются в договоре. А в случае, когда договором они не определены, считается, что установлены порядок, условия и сроки, обычно применяемые при аренде аналогичного имущества при сравнимых обстоятельствах (абз. 2 п. 1 ст. 614 ГК РФ). Обращаем внимание на то, что в данной норме не сказано о самой арендной плате, т. е. ее размере. В связи с этим в абз. 2 п. 1 ст. 614 ГК РФ необходимо внести следующие изменения: «Размер, порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются договором аренды. В случае, когда договором они не определены, считается, что уста-

новлены размер, порядок, условия и сроки, обычно применяемые при аренде аналогичного имущества при сравнимых обстоятельствах. В случаях, предусмотренных Законом, определение в договоре размера арендной платы является обязательным».

Законодатель, устанавливая различные формы арендной платы, оставляет право сторонам на их сочетание, а также применения иных форм оплаты (п.2 ст. 614 ГК РФ). Помимо форм арендной платы, перечисленных в п. 2 ст. 614 ГК РФ, к ним также можно отнести предоставление арендатором в счет арендной платы определенных работ, в которых нуждается арендодатель и зачет арендатором в счет арендной платы встречных обязательств перед ним арендодателя, например, по договору купли-продажи.

При расчете арендной платы за недвижимость в предпринимательской деятельности используются два показателя. Первый (назовем его исходный показатель) включает в себя стоимость здания или помещения, размер амортизационных отчислений, иные расходы, связанные с содержанием имущества (налоги, техническое обслуживание), технические характеристики недвижимости. Второй показатель учитывает коммерческую привлекательность объекта недвижимости или ее отсутствие. Арендуя недвижимость, арендатор будет обращать внимание на месторасположение здания, наличие стоянки и удобного подъезда к нему, благоустроенность территории. Также при поиске помещений для аренды предприниматель будет учитывать отсутствие конкурентов на близлежащих территориях и презентабельность других арендаторов.

Договор аренды опосредует передачу имущества во временное пользование и (или) владение, поэтому срок является важным элементом рассматриваемого договора. В отличие от Основ законодательства об аренде (ст. 12)⁵, в действующем ГК РФ срок не относится к существенным условиям договора за некоторыми исключениями, например, для договора водопользования (ст. 13 Водного кодекса РФ⁶). Полагаем, что этот факт во многом связан с направленностью государственной политики на развитие рыночной экономики и предпринимательства. Законодатель стремится не ограничивать стороны соглашения жесткими рамками, позволяя им заключить договор по общему правилу только при согласовании предмета договора.

Срок имеет тесную связь с государственной регистрацией договора аренды. В соответствии с п. 2 ст. 651 ГК РФ государственной регистрации подлежат договоры аренды зданий и сооружений, заключенные на срок не менее одного года. Признается равным годом и подлежащим регистрации срок действия договора аренды здания (сооружения), определенный с 1-го числа какого-либо месяца текущего года до 30-го (31-го) числа предыдущего месяца следующего года⁷.

На практике многочисленные компании в обход регистрации вынуждены предусматривать в договоре срок, равный 11 месяцам. Это вызвано тем, что денежные и временные затраты существенно затрудняют процесс получения прибыли и предпринимательский оборот в целом. Именно в непрерывности бизнеса и заключается специфика предпринимательских отношений, которые отличаются от гражданских, где основной задачей выступает обеспечение стабильности правоотношений. В связи с этим, на наш взгляд, договор аренды здания и сооружения, необходимо регистрировать при его заключении сроком более чем на один год. Соответственно предлагается внести следующие изменения в п. 2 ст. 651 ГК РФ: «Договор аренды здания или сооружения, заключенный на срок более чем на один год, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации».

Следует заметить, что сторонам рекомендуется включать в договор условия об арендной плате и о сроках соглашения, которые, хоть и не являются обязательными в соответствии с Законом, но могут существенно повлиять на развитие отношений в будущем и избежать неблагоприятных последствий.

¹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 2: Договоры о передаче имущества. М., 2000. С. 245.

² См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право: в 2 ч. Ч. 2. По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902. М., 1997. С. 261.

³ См.: Кокоева Л.Т. Основные проблемы гражданско-правового регулирования арендных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 22.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.

⁵ См.: Основы законодательства СССР и союзных республик об аренде от 23 ноября 1989 года // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25, ст. 481.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006 г. № 23, ст. 2381.

⁷ См.: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 января 2002 г. № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2002. № 3.

О.В. Исаенкова**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИН
КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

С учетом активизации обсуждения в печатных изданиях и на различных форумах Федеральных государственных образовательных стандартов нового, третьего поколения, вопрос о принятии которых теперь можно считать практически решенным, хотелось бы затронуть некоторые проблемы преподавания профессиональных юридических дисциплин на кафедре гражданского процесса одного из старейших юридических вузов — Саратовской государственной академии права, которая в 2011 г. будет отмечать свое 80-летие.

Сразу оговоримся, что в связи с существованием в Саратовской государственной академии права отдельной кафедры арбитражного процесса, в данной статье будут затронуты только дисциплины, преподаваемые на кафедре гражданского процесса. В связи с переходом высших учебных заведений на двухуровневую систему подготовки специалистов возникает насущная необходимость серьезной переработки основных образовательных программ. Не удастся этого избежать практически всем профессиональным кафедрам, и если основные предметы, такие как гражданское право, гражданское процессуальное право, скорее всего, при этом не сильно «пострадают», то с дисциплинами специализации предполагается более проблемная ситуация.

Помимо основного курса гражданского процессуального права, в нескольких институтах и на нескольких факультетах Академии силами кафедры гражданского процесса преподаются дисциплины специализации «Исполнительное производство», «Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел», «Негосударственные процедуры урегулирования правовых споров». Кроме того, в соответствии со специализацией отдельных институтов внутри Академии введены такие специальные предметы, как «Современные проблемы гражданского процесса» — в Институте юстиции, «Исполнение решений иностранных судов» — в Институте российского и международного права, «Участие прокурора в гражданском судопроизводстве» — в Институте прокуратуры.

В связи с грядущим переходом на двухуровневую систему обучения «бакалавр — магистр» неизбежно встанет вопрос о реорганизации структур дисциплин специализации (а в отношении некоторых и о самом существовании таковых в учебных планах, принимая во внимание общую направленность на сокращение аудиторного времени обучения), определении их места в новых системах обучения, реформировании методики их преподавания (опять же исходя из акцента на самостоятельную работу студентов), промежуточной и итоговой аттестации студентов на основе критериев компетентности и с учетом перехода на систему зачетных единиц. При этом речь идет исключительно о втором виде компетенции — профессиональной, т. к. ее первый вид — общекультурная компетенция — уже не подвергается оценке на т. н. «профильных» или, что ближе к действительности, профессиональных кафедрах.

© О.В. Исаенкова, 2010
Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса (Саратовская государственная академия права).

Кафедры юридических дисциплин (к которым относится и кафедра гражданского процесса), без всякого сомнения, являются основными структурными подразделениями высшего учебного заведения, на которое возлагается ответственность за качество подготовки специалистов, бакалавров и магистров. Определить, насколько кафедра справляется с задачей подготовки компетентного специалиста в области преподавания основной дисциплины (гражданского процессуального права) и дисциплин специализации помогут, очевидно, требования, предъявляемые к подготовке обучающихся Федеральными государственными образовательными стандартами.

Заметим, что и к самим этим стандартам предъявляются определенные требования, в частности установленные Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, согласно которому Федеральные государственные образовательные стандарты должны включать следующие требования:

1) к структуре основных образовательных программ, в т. ч. требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объёму, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса;

2) к условиям реализации основных образовательных программ, в т. ч. кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям;

3) к результатам освоения основных образовательных программ.

В перечисленных требованиях прослеживается триада «основа (остов программы) — условия реализации — результат».

Представляется, что основная проблема в настоящее время еще не вышла из первой фазы триады. Федеральные государственные образовательные стандарты т. н. «третьего поколения» находятся на сегодня в стадии активно-постпроектного обсуждения, причем многие участники такого обсуждения очень далеки от восхищения. Многообразие связанных с обсуждением стандартов публикаций, которые зачастую носят негативно-критический, нежели позитивно-одобрительный оттенок¹, давно превысило объем самих стандартов и пояснений к ним. Стандарты обсуждаются на различных семинарах и конференциях, однако итоги таких обсуждений иногда мало чем радуют, зачастую по их окончании даже не принимается никаких рекомендаций².

В качестве примера позитивной работы в данном направлении можно привести прошедшее 2 апреля в Московской государственной юридической академии заседание секции по гражданскому процессуальному праву УМО по юридическому образованию. В рамках заседания были обсуждены проекты образовательных стандартов бакалавра и магистра нового поколения, вопросы создания примерных основных образовательных программ по гражданскому и арбитражному процессу, а также другие актуальные вопросы перехода на двухуровневую систему подготовки. На заседании было также решено создать ассоциацию преподавателей гражданского и арбитражного процессов.

К сожалению, специального сборника публикаций материалов по итогам данного заседания не планируется, но есть надежда, что особо интересные доклады, в частности ректора МГЮА, профессора В.В. Блажеева, будут опубликованы для тех, кому не безразлична судьба гражданского процессуального права и смежных дисциплин.

Не вызывает сомнений, что в современных стандартах, которые должны служить единой методологической основой подготовки будущих специалистов, должны учитываться не только профессиональные компетенции, запросы личности и государства, но и четко сформированный уровень профессиональной культуры специалиста (включающий интеллектуальную рефлексию, общую, правовую и исполнительскую культуры), необходимый для успешной реализации приоритетных экономических программ и государственных национальных проектов³.

Между тем едва ли не самое большое опасение вызывает возможность стандартов стать ограничителем качества получаемого образования, в нашем случае — юридического. Думается, не следует ограничивать количество обучающихся юриспруденции, на что сегодня нацеливают общественное мнение средства массовой информации, да и не только, говоря о «перенасыщенности» рынка труда выпускниками юридических вузов. Необходимо ограничивать не количество мест для абитуриентов специальности «юриспруденция», а количество высших учебных заведений, занимающихся подготовкой юристов, но не имеющих для этого ни кадровых потенциалов, ни многолетнего опыта, ни соответствующей научной школы, базирующихся в лучшем случае на совместителях. В Российской Федерации в настоящее время насчитывается 1120 учеб-

ных заведений и филиалов, занимающихся подготовкой юристов, конечно, далеко не все пройдут «кадровый барьер» государственных образовательных стандартов, особенно в отношении магистратуры, где обеспеченность докторами наук должна быть не менее 40 %, при этом совместителей должно быть не более 30 %. Заметим, что речь идет не о требовании к составу кафедры вообще, т. к. даже в ведущих вузах указанные критерии практически невозможны, а к обеспеченности конкретных магистерских программ профессорами и докторами наук.

Рынок компетентных юристов в России все еще далек от насыщения, в этом плане показателен приведенный Н.И. Побежимовой мировой опыт: в США около 50 %, а в Англии 40 % выпускников учебных заведений являются юристами, в ведущих государствах мира на 10 человек, работающих в различных сферах деятельности, приходится один юрист⁴.

Если экстраполировать требования к образовательным стандартам на задачи преподавания любой профессиональной юридической дисциплины, добавив в выделенную триаду требования Проекта Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция, то в результате получим:

1) *необходимость четкой внешней и внутренней структуризации дисциплин кафедры.* Под внешней структуризацией дисциплины понимается наиболее целесообразное соотношение обязательной части основного курса гражданского процессуального права для будущих бакалавров и расширенной, дополнительной его частей для магистрантов, а также соотношения т. н. «дисциплин по выбору», дисциплин специализации, в основном для магистрантов, а также студентов — будущих специалистов, которых разрешено набирать вузам до 13 декабря 2010 г. Между тем «чистыми» дисциплинами специализации, дополнительными дисциплинами для магистрантов являются такие дисциплины как «Современные проблемы гражданского процесса», «Исполнение решений иностранных судов», «Участие прокурора в гражданском судопроизводстве». Те же дисциплины, которые преподаются в настоящее время практически во всех структурных учебных подразделениях ведущих вузов, такие как «Исполнительное производство», «Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел», «Негосударственные процедуры урегулирования правовых споров» целесообразно разделить на курсы для бакалавриата (исходя из двух зачетных единиц по одной дисциплине) и для магистратуры (с усилением теоретической составляющей дисциплины). Таким образом, внутренняя структуризация дисциплин будет предполагать по первым трем единое содержание, по последним трем дисциплинам двойное содержание — основное для бакалавриата и дополнительное (усиленное) для магистратуры;

2) *наличие на кафедре достойного кадрового* (не менее 10 % профессоров и докторов наук, 60 % — доцентов и кандидатов юридических наук), *материально-технического* (методический кабинет с каталогизированной библиотекой и интерактивной доской, компьютерная и иная техника, зал судебного заседания или возможность быстрого переоборудования под него аудитории и т. п.) и *научного* (проведение международных конференций кафедрой, участие сотрудников кафедры в подобных мероприятиях за пределами региона, известные научные школы и высокий индекс цитирования работ ученых кафедры, количество защит на кафедре докторский и кандидатских диссертаций) *потенциалов*;

3) *связь преподавания с практикой* — наличие юридических клиник, зала судебных заседаний (что, кстати, предусмотрено п. 7.20 Проекта Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция), обеспечение участия в образовательном процессе практических работников как в виде совместителей по кафедре, так и в качестве приглашенных участников практических занятий, круглых столов и других студенческих мероприятий;

4) и, наконец, *результаты освоения дисциплин по окончании их преподавания* должны сохранять в себе для бакалавров:

знание предмета в «чистом виде», состоящее из умения воспроизвести информацию, составляющую содержание соответствующего законодательства и правовой теории отрасли;

умение применять знания на практике как самостоятельно, так и во внутрискоординированных группах;

наличие опытных навыков действий в ситуациях, возникающих в связи с применением процессуального законодательства («опытное правоприменение»).

Для второго уровня высшего профессионального образования (магистрантов) указанные характеристики результатов обучения дополняются также способностью критического ана-

лиза существующих правовых теорий, а также законодательства на предмет, в частности, коллизий и пробелов и способностью к научным изысканиям, к поиску (собственной разработке) оптимальных перспектив развития отраслевого законодательства, практики его применения.

Отметим, что решение указанных задач в отношении преподавания дисциплин специализации в условиях перехода на двухуровневую систему подготовки должно происходить поэтапно, т. к. умение невозможно без знания, опыт — без умения, перспективная разработка — без анализа. Одновременно приходится констатировать, что существующие традиционные формы контроля (в частности классический экзамен) позволяют преподавателю осуществлять контроль лишь на первом этапе — за достижением обучающимися первой цели, собственно наличие знаний предмета. Переход к предполагаемой государственными образовательными стандартами оценке на основе зачетных единиц, думается, должен предоставить больше возможностей для определения точки прохождения обучающимися конкретных целевых блоков.

¹ См., например: *Киселев А.К.* К вопросу о разработке государственных образовательных стандартов нового поколения // *Право и образование.* 2009. № 3. С. 28–34; *Побежимова Н.И.* К вопросу о государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования третьего поколения // *Юридическое образование и наука.* 2008. № 2. С. 2–4; *Девисилов В.А.* Стандарты высшего профессионального образования компетентностного формата: вопросы структуры и содержания // *Высшее образование сегодня.* 2008. № 9. С. 18–22; *Сенашенко В.С.* О концептуальных основах федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования // *Alma mater.* 2008. № 9. С. 11–19; *Розина Н.* О разработке нового поколения государственных образовательных стандартов // *Высшее образование в России.* 2007. № 3. С. 3–9; *Байденов В.И.* Новые стандарты высшего образования: методологические аспекты // *Высшее образование сегодня.* 2007. № 5. С. 4–9; *Бердашквич А.* О федеральных государственных стандартах третьего поколения // *Российское образование.* 2008. № 3. С. 43–49 и др.

² Например, 15 ноября 2008 г. в рамках форума «Модернизация образования» («Институционализация инновационных механизмов модернизации образования») проходила дискуссионная площадка «Федеральный государственный образовательный стандарт» (координатор А.Б.Воронцов), на которой обсуждались требования к результатам, условиям и структуре образовательной программы учреждения; 30–31 октября 2009 г. в Омском государственном педагогическом университете при поддержке академика РАО Г.А. Бордовского прошел семинар «Проектирование основной программы ФГОС третьего поколения» и т. п.

³ См.: *Исполотова Т.В., Кирсанова А.И.* Профессиональные стандарты национальных квалификаций в проекте макета ГОС третьего поколения // *Компьютерные учебные программы и инновации.* 2007. № 9. С. 192–194.

⁴ См.: *Побежимова Н.И.* Актуальные проблемы юридического образования в России // *Юридическое образование и наука.* 2003. № 4. С. 4.

И.В. Шугурова

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ПАТЕНТНЫХ ПРАВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Международные судебные споры, связанные с правами интеллектуальной собственности, предполагают различные категории дел. В настоящее время наиболее важными в судебной практике в Европейском союзе являются дела о трансграничных нарушениях прав интеллектуальной собственности. К другой категории относятся дела, касающиеся регистрации, аннулирования и действительности прав. Наконец, следует указать на дела, которые вытекают из нарушения договора или касаются правообладания. Во всех этих случаях, прежде всего, возникает необходимость решения вопроса об установлении международной юрисдикции (подсудности), позволяющей определить, суд какого государства обладает компетенцией рассматривать конкретный спор.

В Европейском союзе сложилась система установления международной юрисдикции, основанная на Брюссельской конвенции о юрисдикции и принудительном исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам от 27 сентября 1968 г.¹ В дальнейшем Брюссельская конвенция была заменена Регламентом Совета ЕС от 22 декабря 2000 г. № 44/2001 о юрисдикции, признании и принудительном исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам². Регламент, имеющий сокращенное название Брюссель I, применяется непосредственно во всех странах Европейского союза. Он вступил в силу с 1 марта 2002 г., однако для Дании его правила применяются с 1 июля 2007 г. За время действия брюссельского режима сложилась практика применения Конвенции и Регламента как в национальных судах государств-участников ЕС, так и в Европейском суде справедливости (Суд ЕС).

© И.В. Шугурова, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного и предпринимательского права (Саратовская государственная академия права).

Помимо Брюссельской, также была принята Луганская конвенция от 16 сентября 1988 г.³ с тем же названием и почти идентичная по содержанию. Участниками Луганской конвенции стали государства-члены Европейской ассоциации свободной торговли (European Free Trade Association), за исключением Лихтенштейна. Впоследствии Конвенция была ратифицирована ЕС, Данией, Исландией, Норвегией и Швейцарией. Она также открыта для присоединения для государств, не входящих в ЕС или ЕАСТ. Как отмечает Ю. Базедов, Брюссельская конвенция легла в основу того, что теперь называется Европейское пространство правосудия, которое распространяется на основании Луганской конвенции за пределами границ Европейского сообщества⁴.

Рассматриваемые правовые инструменты сходны по содержанию, но следует указать и на некоторые различия между ними. В целом домицилий, т. е. место жительства ответчика, определяет, какой из этих инструментов применим в данном деле. В настоящее время Регламент Брюссель I применяется в случаях, когда ответчик имеет место жительства в государстве ЕС. Луганская конвенция применяется, если место жительства ответчика — в Исландии, Норвегии или Швейцарии.

Главный критерий подсудности в Брюссельской и Луганской конвенциях — место жительства (домицилий) ответчика в государстве-участнике. Место жительства физического лица определяется внутригосударственным правом страны суда. Если ответчик имеет место жительства не в стране-участнице, то вопрос о том, является ли он подсудным в данном суде, решается по закону страны суда. Правообладатель может обратиться также в суд по месту причинения ущерба. В случаях правонарушений или деликтов выбор истца лежит между судами страны домицилия ответчика и судами страны, где вредоносное событие было совершено или может совершиться. Специальная компетенция последних судов мотивируется тем рассуждением, что они обычно имеют лучший доступ к фактическим обстоятельствам, из которых возник иск.

Регламент Брюссель I также устанавливает общую юрисдикцию судов по принципу домицилия. В соответствии со ст. 2 Регламента к лицам, имеющим постоянное место жительства в государстве-участнике, независимо от их гражданства, иск должен быть предъявлен в судах этого государства-участника. Для определения домицилия Регламент делает различия между юридическими и физическими лицами. Для компаний и других ассоциаций место нахождения определяется либо как установленное законом местонахождение⁵, либо как центр управления, либо как основное место деятельности (ст. 60).

Брюссельская конвенция в ст. 16.4 закрепила исключительную юрисдикцию для дел, касающихся действительности, регистрации определенных прав интеллектуальной собственности. Соответственно другие споры подчиняются общим правилам международной юрисдикции. Согласно ст. 16.4 Конвенции следующие суды имеют исключительную юрисдикцию вне зависимости от домицилия: в отношении исков, связанных с регистрацией или действительностью патентов, товарных знаков, промышленных образцов (моделей), или иных подобных прав, требующих депонирования или регистрации, суды Договаривающегося государства, в котором была подана заявка о депонировании или регистрации, имело место депонирование или регистрация или, согласно правилам международной конвенции, считается, что должно иметь место.

Аналогичное правило содержится в ст. 22.4 Регламента Брюссель I, в соответствии с которой следующие суды обладают исключительной юрисдикцией независимо от критерия постоянного местожительства: в отношении исков, касающихся регистрации или действительности прав из патентов, товарных знаков, промышленных моделей (образцов) или других подобных прав, компетентны суды государства-участника, в которое направляется заявка о депонировании или регистрации или в котором депонирование или регистрация имело место, либо должны были иметь место согласно положениям акта Европейского союза, или положениям международной конвенции. С учетом принятия Конвенции о выдаче европейских патентов в ст. 22.4 Регламента Брюссель I соответствующая формулировка была дополнена: «Без ущерба для юрисдикции Европейского патентного ведомства, определенной Конвенцией о выдаче европейских патентов, подписанной в Мюнхене 5 октября 1973 г., суды каждого из Государств-участников будут обладать исключительной юрисдикцией, независимо от критерия постоянного места нахождения, при рассмотрении исков, связанных с регистрацией или действительностью европейских патентов, выдаваемых в данном государстве»⁶.

Таким образом, согласно Брюссельской конвенции и ее правопреемнику — Регламенту Брюссель I, исключительная юрисдикция по делам об интеллектуальной собственности ограничена «исками, связанными с регистрацией или действительностью патентов, товарных зна-

ков, промышленных образцов, или других подобных прав, требующих депонирования или регистрации» (ст. 22.4). Для всех других исков, в особенности при нарушении прав, применяются общие правила Регламента, которые могут устанавливать юрисдикцию в судах государств, не являющихся страной охраны. В результате стала складываться практика трансграничной реализации прав интеллектуальной собственности, прежде всего, в голландских и германских судах.

Международное патентное разбирательство обуславливает спор о пределах действия ст. 16.4 Брюссельской конвенции (ст. 22.4 Регламента). Общая практика состоит в том, что в качестве средства защиты по делам о нарушении патентных прав выдвигается аргумент о недействительности патента. Вследствие этого суд, который первоначально рассматривает нарушение, должен решить в ходе разбирательства вопрос о действительности или ничтожности прав. Соответственно, когда нарушены права, вытекающие из иностранного патента, о котором идет речь, суд должен решить вопрос о действительности патента, выданного за рубежом. Иными словами, в разбирательстве, которое первоначально подчинялось общим правилам юрисдикции, возникает вопрос, который подчиняется правилу исключительной юрисдикции.

В судах государств-членов ЕС сложилась различная практика относительно исков о нарушении иностранных патентов⁷. Нидерландские суды принимают компетенцию разрешать дела по искам из нарушения иностранных патентов против ответчика, домицилированного в Нидерландах. Если ответчик заявляет о недействительности патента в качестве средства защиты, вопрос обычно рассматривается как побочный (второстепенный), не затрагивающий компетенцию суда. В ФРГ суды решают, что независимо от ст. 22.4 Регламента (или ст. 16.4 его предшественницы — Брюссельской конвенции) юридическая действительность иностранных патентов может быть оценена как побочный вопрос в рамках процесса о нарушении, если такая оценка позволяет на основе применимого права в стране, где права существуют. В Соединенном Королевстве принята точка зрения, согласно которой разрешение иска о нарушении патента неотделимо от оценки действительности патента. В результате иски о нарушении патента являются связанными с вопросами действительности и регистрации. Таким образом, признается исключительная юрисдикция судов страны регистрации права.

Различия в подходах, принятых в национальных судах, были обусловлены в т. ч. не вполне удачной формулировкой положения Брюссельской конвенции и Регламента, которое закрепляет обязанность суда отклонять юрисдикцию в случае, когда другой суд имеет исключительную юрисдикцию. Данное положение содержится в ст. 19 Брюссельской конвенции и в ст. 25 Регламента. Если иск возбуждается в суде государства-участника и связан со спорами, по которым суды другого государства-участника обладают исключительной юрисдикцией в силу ст. 16 (ст. 22), то этот суд объявляет через свои действия о том, что не обладает юрисдикцией.

Следуя этой формулировке, английские суды приняли точку зрения, согласно которой в случае, когда недействительность права заявляется предполагаемым нарушителем в свою защиту, иск о нарушении принципиально связан с вопросом, в отношении которого по ст. 16.4 Конвенции (ст. 22.4 Регламента) предусмотрена исключительная юрисдикция. Данный подход основан на убеждении, что недействительность — это настолько важная особенность разбирательства, что она не может рассматриваться как второстепенный вопрос. В самом деле, невозможно нарушить право, которое недействительно или ничтожно⁸. Однако, по мнению П. Торреманса, с точки зрения международного частного права и, следовательно, в соответствии со ст. 19 Брюссельской конвенции, вопрос о действительности — это истинный пример предварительного вопроса. Это означает, что суд не обязан отказываться от юрисдикции в деле, связанном с нарушением иностранного патента, даже если действительность этого иностранного патента ставится под вопрос⁹.

Французские суды приняли ограниченную интерпретацию положения ст. 19 Конвенции (ст. 25 Регламента), в соответствии с которой существует обязанность отклонять юрисдикцию только в случае, когда основной иск, поданный истцом, связан с действительностью права. Следовательно, вопрос об отказе в юрисдикции является не вопросом существа или непосредственного предмета разбирательства, а, скорее, побочным вопросом.

Отсутствие единообразия в толковании ст. 16.4 Конвенции (ст. 22.4 Регламента) в свете соответственно ст. 19 и 25 исчезло в связи с принятием 13 июля 2006 г. двух решений Европейского суда справедливости (European Court of Justice). Дело *GAT/LuK* касается спора между двумя компаниями, находящимися в Германии (их сокращенные названия — *GAT* и *LuK*), о предполагаемом нарушении французских патентов¹⁰. Компания *GAT* сделала предложение производителю транспортных средств компании *Ford-Werke-AG*, также учрежденной в Германии,

заклучить выгодный контракт по поставке механических амортизирующих пружин. Компания *LuK* заявила, что пружины, которые были предметом предложения *GAT*, нарушают два французских патента, владельцем которых является компания *LuK*. Столкнувшись с таким утверждением, *GAT* подала деклараторный (устанавливающий) иск в Региональный суд (*Landgericht*) в Дюссельдорфе, чтобы установить, что нарушения патентов не было, настаивая на том, что ее продукция не нарушала прав, удостоверяемых французскими патентами, принадлежащими *LuK*. И далее, что эти патенты были недействительны и не имеют юридической силы.

Landgericht заявил о своей юрисдикции как в отношении вопросов, касающихся нарушения французских патентов, так и в отношении вопросов их юридической силы, и постановил, что французские патенты были действительны. *GAT* подала апелляционную жалобу на это решение в *Oberlandesgericht*. Апелляционный суд задался вопросом о том, должны ли положения ст. 16.4 Брюссельской конвенции толковаться ограничительно или широко? В первом случае суды, рассматривающие иски о нарушении, могут сохранять свою юрисдикцию, даже если предполагаемый нарушитель выдвигает в свою защиту аргумент о недействительности патента. Во втором случае — наоборот, в любое время, когда возникает вопрос о действительности патентных прав, следует подчиняться правилу об исключительной юрисдикции. В дальнейшем данное дело рассматривал Европейский суд справедливости.

Суд справедливости предпочел широкое толкование положения ст. 16.4 Брюссельской конвенции (ст. 22.4 Регламента) и постановил, что это положение должно толковаться как означающее, что правило об исключительной юрисдикции сформулировано применительно ко всем судебным разбирательствам, относящимся к регистрации или действительности патента, независимо от того, возник вопрос из иска или возражения. Следовательно, суды страны, где права интеллектуальной собственности зарегистрированы, всегда имеют исключительную юрисдикцию по вопросам действительности, а также по искам, в которых вопрос о действительности патентов возникает в ходе судебного разбирательства¹¹.

Решение Суда ЕС по делу *GAT v. LuK* неоднократно критиковалось сразу после его вынесения. По смыслу Брюссельской конвенции, которая в принципе предоставляет юрисдикцию по месту жительства ответчика, § 4 ст. 16 должен толковаться ограничительно и сфера его применения должна быть прояснена. Однако правовая позиция по делу *GAT/LuK* была принята в качестве презумпции в новой редакции Луганской конвенции, дополненной 30 октября 2007 г. Статья 22 т. н. Новой Луганской конвенции предусматривает, что в исках, связанных с регистрацией или действительностью патентов, товарных знаков, промышленных образцов или других сходных прав, которые требуют депонирования или регистрации, *независимо от того, возникает ли вопрос из иска или как средство защиты*, суды государства, указанного в данной Конвенции, в котором была подана заявка на депонирование или регистрацию, произошла регистрация (депонирование), или в соответствии с инструментами Сообщества или международной конвенции подразумевается, что произошла, обладают исключительной юрисдикцией. Можно сказать, что была принята доктрина, предложенная в деле *GAT/LuK*.

Еще одним решением Суда ЕС, имеющим прецедентное значение, является решение по делу *Roche Nederland/Primus*, которое касается исков против множественных ответчиков. Дело *Roche Nederland v. Primus*¹² связано с нарушением Европейского патента, принадлежащего двум американским гражданам. Патент был выдан в отношении десяти государств — участников Конвенции о выдаче европейских патентов, на территории которых они распространяли свое действие. Патентовладельцы заявили, что патент был нарушен компанией *Roche Nederland* и участниками *Roche Group*, которые имели местонахождения в восьми различных государствах. Иск о нарушении был подан против всех ответчиков в суд Гааги. Ответчики оспаривали юрисдикцию и отрицали действительность патентов. Оба суда — первой инстанции и апелляционный суд — признали юрисдикцию голландских судов, но пришли к различным выводам относительно вопроса правонарушения. Когда дело находилось в судопроизводстве Верховного суда Нидерландов, два вопроса были переданы на разрешение в Европейский суд справедливости для уточнения условий, при которых иски, касающиеся нарушения совокупности европейских патентов, могут быть объединены в одном суде. Суд ЕС ответил, что независимо от наличия т. н. критерия «паука в паутине», невозможно объединить иски против аффилированных (дочерних) компаний в случае координированных нарушений европейских патентов.

В принципе в рамках Брюссельского режима возможно объединение исков. Так, ст. 6.1 Брюссельской конвенции предусматривает, что лицо, domiciliрованное в Договаривающемся государстве, может также выступать ответчиком, если оно является одним из ответчиков, в

судах по месту domicilia любого из них. В Регламенте Брюссель I соответствующее положение дополнено. В соответствии со ст. 6.1 Регламента лицо, домицилированное в Государстве-участнике, которое является одним из ответчиков, также может выступать ответчиком в судах по месту domicilia любого из них, при условии, что иски так тесно связаны, что целесообразно рассматривать и разрешать их вместе для предотвращения риска несовместимых судебных решений, которые являлись бы следствием раздельного разбирательства.

Однако Суд ЕС отклонил возможность объединения исков в Нидерландах, где была расположена материнская компания, настаивая на отсутствии связи, «которая могла бы быть установлена между действиями по нарушению одного и того же Европейского патента, где каждое действие было направлено против компании, учрежденной в отдельном Договаривающемся государстве¹³. В результате иски, основанные на различных национальных правах интеллектуальной собственности, не могут быть объединены на основании ст. 6.1 Регламента, несмотря на то, что ответчики тесно соотносятся (материнская и дочерние компании), и права интеллектуальной собственности служат предметом европейской или международной гармонизации.

Таким образом, двумя решениями Суда ЕС от 13 июля 2006 г. практика, ранее сложившаяся в государствах-членах, где суды признавали свою компетенцию разрешать дела об иностранных патентах, была по существу объявлена непримиримой со смыслом и положениями Регламента Брюссель I. В результате решений, вынесенных по делу *GAT/LuK* и по делу *Roche Nederland/Primus*, объединение исков для национальных судов представляется невыполнимым в следующих случаях. Во-первых, против лица, нарушающего параллельные права интеллектуальной собственности, зарегистрированные в различных государствах-членах, и, во-вторых, против множества ответчиков, вовлеченных в согласованные действия, нарушающие права. Вместе с тем это может стать препятствием для эффективной реализации прав интеллектуальной собственности в рамках ЕС, особенно патентных прав.

В 2009 г. Европейская комиссия приняла Зеленую книгу (рабочий документ) о возможности пересмотра Регламента в связи с необходимостью совершенствования реализации прав промышленной собственности¹⁴. Один из вопросов, на которые пыталась ответить Еврокомиссия, заключался в следующем. Какой недостаток существующей системы патентного судопроизводства можно рассматривать в качестве наиболее важного в контексте Регламента 44/2001, и какие решения можно считать подходящими, чтобы улучшить реализацию прав промышленной собственности? Современные рамки, принятые Европейским судом справедливости в решениях по делам *GAT/LuK* и *Roche Nederland/Primus*, выглядят непригодными, по мнению многих экспертов.

Как отметил Английский апелляционный суд в своем решении 2008 г. по делу *Research in Motion UK Ltd v. Visco Corporation*, Регламент Брюссель в основном содержит такие же положения, что и замененная Брюссельская конвенция 1968 г. К сожалению, ни один из документов полностью не рассматривает проблемы, касающиеся прав интеллектуальной собственности. Это связано с тем, что в настоящее время подобные права являются скорее национальными, чем правами ЕС. Они не только ограничены территориально, но и существуют параллельно. Ни конвенция, ни регламент специально не предусматривают, каким образом параллельные иски могут быть связаны. Они были созданы для более простого и обычного случая, когда иск вытекает из деликта или нарушения договора. Параллельные права не приводят к единым исковым требованиям¹⁵.

В своем докладе Комиссия отметила существующие сложности в контексте патентного разбирательства, когда невозможно предъявить объединенные иски против нескольких нарушителей Европейского патента в случае, если они принадлежат к группе компаний и действуют в соответствии с координированной политикой (дело *Roche*). Обязанность предъявлять иски в каждой юрисдикции, имеющей к этому отношение, может повлечь высокие затраты для потерпевших и препятствовать эффективному рассмотрению исков¹⁶.

В отношении возможности объединения судебных процессов против нескольких нарушителей Европейского патента, решение может состоять в том, чтобы установить специальное правило, позволяющее подать иск о нарушении, связанном с определенными правами промышленной собственности, против нескольких ответчиков в суды государства-участника, где ответчик, координирующий деятельность или иным образом тесно связанный с нарушением, домицилирован. Комиссия также указала, в частности, не только на высокую стоимость судебных процессов, но и на отсутствие правовой определенности в связи с дублированием разбирательства в национальных судах государств-членов ЕС. Поэтому было предложено созда-

ние объединенной судебной системы посредством учреждения единой Европейской системы патентного судопроизводства, которая имела бы право выносить решения о действительности и нарушении европейских патентов и будущих патентов Сообщества в отношении всей территории внутреннего рынка.

В процессе работы по совершенствованию положений Луганской конвенции ее предполагалось дополнить протоколом, устанавливающим исключительную юрисдикцию Суда ЕС по делам, связанным с правами промышленной собственности Европейского союза. Однако принятие протокола было отложено до принятия Регламент о патенте ЕС. Комиссия Европейского союза выдвинула 30 июня 2010 г. предложение (предварительный проект) по Регламенту о патенте Европейского союза (European Union patent)¹⁷. Патент Евросоюза будет создан в силу Регламента, предусматривающего единообразную патентную охрану на всей территории Европейского союза. Предполагается, что выдавать патенты ЕС будет Европейское патентное ведомство, в настоящее время ответственное за выдачу европейского патента¹⁸.

В заключение следует отметить, что брюссельский режим определения международной юрисдикции вполне применим для трансграничной реализации патентных прав, однако имеет некоторые недостатки. С одной стороны, правила Регламента не приспособлены к специфическим потребностям споров по делам об интеллектуальной собственности, что может привести к неопределенности в квалификации и применении. С другой стороны, Европейский суд справедливости защитил принцип территориальности судебного разбирательства по данной категории дел. Из этого следует, что реализация прав становится возможной отдельно в каждой стране, где права зарегистрированы. Казалось бы, этот подход был преодолен Брюссельской конвенцией и практикой судов ряда государств-членов ЕС. Между тем правообладатели имеют, как правило, параллельные патентные права на то же самое изобретение в различных странах. Поэтому объединение действий по реализации патентных прав в отношении нескольких государств позволит предотвратить риск принятия различающихся решений, что, несомненно, отвечает интересам правообладателей. Именно в этом направлении в ближайшем будущем ожидается принятие новых законодательных решений в рамках инструментов права Европейского союза.

¹ Convention of 27 September 1968 on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ> (дата обращения: 25.05.2010).

² Council Regulation (EC) № 44/2001 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ> (дата обращения: 25.05.2010).

³ Convention of 16 September 1988 on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ> (дата обращения: 25.05.2010).

⁴ Basedow J. The Recent Development of the Conflict of Laws. Some Comparative Observations // Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective / ed. by J. Basedow, H. Baum and Y. Nishitani. Tübingen, 2008. P. 4.

⁵ Для Соединенного Королевства и Ирландии установленное законом местонахождение означает зарегистрированный офис, либо в его отсутствие — место инкорпорации или место, в соответствии с законом которого образование создано (ст. 60.2 Регламента).

⁶ См.: Чудиновских К.А. Новый Регламент Совета Европейского сообщества о юрисдикции, признании и принудительном исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам // Международное публичное и частное право. 2003. № 1 (10). С. 61.

⁷ Iwamoto M. International Jurisdiction and Defends of Invalidity in Foreign Patent Infringement Action — Analysis on Judgment on July 13, 2006 of ECJ // Institute of Intellectual Property Bulletin. 2009. URL: http://www.iip.or.jp/e/e_summary/pdf/detail2008/e20_14.pdf (дата обращения: 13.06.2010).

⁸ High Court of Justice of March 26, 1997 in case Coin Controls v Suzo; F.S.R. 1997. 660, EIPR, 1997. D-187 (Summary).

⁹ Torremans P. Copyright in English Private International Law in the Light of Recent Cases and Developments. IPRax, 1998. P. 502.

¹⁰ Scope of the Exclusive Jurisdiction in Intellectual Property Matters under Brussels Convention/Regulation. URL: <http://www.ulb.ac.be/droit/ipit/docs/excljurisd.pdf> (дата обращения: 06.06.2010).

¹¹ ECJ 13.7.06, Case C-4/03, European Court Report (ECR). 1-6509 para. 25.

¹² ECL 13.7.2006, Case C-539/03, Roche Nederland BV and Others v Frederick Primus and Milton Goldenberg, European Court Report (ECR). I-6535 para. 33.

¹³ Ibid.

¹⁴ Green Paper on the Review of Council Regulation (EC) № 44/2001 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters. COM(2009) 175 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0175:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 15.06.2010).

¹⁵ Dickinson A. Brussels I Review — Intellectual Property. URL: <http://conflictflaws.net/2009/brussels-i-review-intellectual-property> (дата обращения: 10.06.2010).

¹⁶ Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the Application of Council Regulation EC № 44/ 2001 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters. Brussels, 21.04.2009. COM (2009) 174 final. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l33054_en.htm (дата обращения: 13.06.2010).

¹⁷ Proposal for a Council Regulation (EC) on the Translation Arrangements for the European Union Patent. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/translation_arrangements/com2010_350_en.pdf (дата обращения: 05.07.2010).

¹⁸ Европейские патенты выдаются на основе Конвенции о выдаче европейских патентов 1973 г.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕТОДА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Обычно метод правового регулирования в юридической литературе анализируется в качестве дополнительного классификационного критерия для обоснования или, напротив, опровержения существования отрасли права наряду с предметом правового регулирования. Нет никакой необходимости в дополнительных обоснованиях этого положения. Они находят свое подтверждение в существующих научных разработках: монографиях, диссертационных исследованиях, научных статьях¹.

Сегодня реальная практика правотворчества и потребности правоприменения требуют от метода правового регулирования решения иных задач. «Метод правового регулирования — это уже нечто такое, что выходит за рамки сугубо догматических представлений о праве: здесь первое место занимают способы воздействия на поведение людей»².

Посредством метода правового регулирования государство обеспечивает нужное ему поведение людей как участников правоотношений. Приобретая субъективные права или принимая на себя юридические обязанности, участники правоотношений всегда подчиняются определенному правовому методу, в соответствии с которым впоследствии будет строиться их реальное поведение, обусловленное рамками правоотношений.

Российский законодатель, исходя главным образом из практической целесообразности, наполняет нормативные акты нормами, ориентируясь, прежде всего, на метод правового регулирования как стержень, пронизывающий всю отрасль. Гражданский процессуальный метод правового регулирования помогает выяснить воздействие гражданских процессуальных норм на общественные отношения, складывающиеся при осуществлении правосудия по гражданским делам на всех стадиях процесса: при возбуждении, подготовке, судебном рассмотрении, обжаловании судебных актов в гражданском судопроизводстве. Это определяет не только теоретический интерес к проблеме гражданского процессуального метода правового регулирования, но и его актуальное практическое значение.

По форме выражения и характеру воздействия на поведение субъектов права выделяют первичные методы-приемы правового регулирования: императивный (правовое положение участников строится на началах неравенства, один из участников всегда наделяется властными полномочиями по отношению к другому) и диспозитивный (участники находятся в равноправном положении, наделяются правом выстраивать свои взаимоотношения на взаимовыгодных, эквивалентных условиях или вовсе отказаться от участия в таких отношениях. Государство предоставляет участникам диспозитивных отношений выбирать для себя наиболее приемлемый вариант поведения, ограничивая этот выбор лишь соображениями законности. Отношения между субъектами строятся не на основе односторонне-властных предписаний, а на основе активности участников регулируемых общественных отношений). Следует учитывать, что первичные методы правового регулирования представляют собой лишь общие направления, модели правового регулирования, на базе которых происходит воздействие на поведение субъектов в рамках конкретной отрасли.

«Для большинства ныне признанных отраслей права характерно сочетание методов регулирования. Но ведь само наличие «особого сочетания» методов лишь подтверждает, что четкого метода регулирования ни одна отрасль не знает, за исключением, пожалуй, гражданского и административного права»³. Поэтому вряд ли может быть признана абсолютно верной формула: «один метод — одна отрасль права».

Произошедшие в последние десятилетия серьезные изменения в государственном строе России существенным образом отразились на принципах и задачах государственной политики, в т. ч. и гражданско-процессуальной. Так, логическим продолжением общей концепции невмешательства государства в частные дела (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ) стало последовательное закрепление метода диспозитивности в нормах гражданского процессуального законодательства. Поэтому нельзя согласиться с тем, что гражданские процессуальные отношения продолжают определяться в значительной степени по старинке только как властеотно-

© О.В. Николайченко, 2010

Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная академия права).

шения⁴. В частности, чрезмерно властный характер отношений суда с участниками процесса подкрепил К.С. Юдельсон: «Нормам гражданского процессуального права присущ метод властных предписаний, реализуемых решениями судебных органов и органов судебного исполнения»⁵. При характеристике метода правового регулирования гражданских процессуальных правоотношений нельзя также уходить в другую крайность, как это делают некоторые ученые, которые указывают, что гражданско-процессуальные отношения определяются диспозитивным методом и только⁶.

В последнее время некоторые ученые-процессуалисты все чаще стали идеализировать диспозитивность, предлагая ряд проектов закона, направленных на освобождение гражданского процесса от императивности. Принимая диспозитивность как базовый метод правового регулирования гражданско-процессуальных отношений, в процессуальной литературе все чаще можно встретить мнение о том, что метод гражданского процессуального права стал диспозитивно-разрешительным⁷ или, как утверждают некоторые ученые, например, М.К. Юков, А.В. Юдин, дозвоительно-разрешительным⁸.

Сторонники диспозитивно-разрешительного или дозвоительно-разрешительного метода гражданско-процессуального права необоснованно абсолютизируют принципы диспозитивности и состязательности в гражданском процессе, что крайне опасно.

Воспринимая современные тенденции развития гражданского процессуального законодательства, обратим внимание на ряд весьма важных и существенных моментов, свидетельствующих о главенствующей роли императивного метода-приема правового регулирования.

Первый заключается в том, что в гражданском процессе такой состязательности, при которой суд играл бы в процессе пассивную роль, а процесс сводился бы к «свободной игре спорящих сторон»⁹, в настоящее время нет. Важным фактором, обеспечивающим реализацию принципа состязательности, является активная регулирующая роль суда в процессе, основанием для проявления которой служит прямое указание процессуального закона, его смысл либо возникшая в ходе рассмотрения дела необходимость, обусловленная задачами гражданского судопроизводства.

В сферу правового регулирования инициативной деятельности суда включена довольно обширная сфера гражданского процесса. Не касаясь организационных вопросов, носящих, безусловно, инициативный характер суда (например, ст. 19, 21, 23, пп. 3 и 4 ст. 37, абз. 2 ч. 3 ст. 40, ч. 1 ст. 43 ГПК РФ), отметим случаи, когда суд не только может, но и обязан проявить соответствующую инициативу. Так, по своей инициативе он обязан вынести определение об объявлении розыска ответчика (ч. 1 ст. 120 ГПК РФ). Аналогично поступает суд тогда, когда ему предписано назначить адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях (ст. 50 ГПК РФ).

Несмотря на то, что в ГПК РФ акценты по собиранию доказательств смещены с активности суда на обязанность сторон и других лиц, участвующих в деле, все же необходимо признать, что суд общей юрисдикции контролирует ведение дела, и его роль в судопроизводстве выходит за рамки оказания сторонам процессуальной помощи.

Суд как по ходатайству сторон (выдает запросы, истребует письменные или вещественные доказательства, назначает экспертизу и экспертов для ее проведения, производит осмотр на месте письменных и вещественных доказательств, поручает другому суду произвести определенные действия), так и сам проявляет инициативу (например, ч. 1, 2 ст. 87, ч. 4 ст. 177, ч. 3 ст. 177, ч. 1 ст. 188, ст. 283 ГПК РФ). Поэтому, исходя из изложенного, нельзя согласиться с трактовкой гражданских процессуальных правоотношений в качестве отношений процессуального сотрудничества¹⁰.

Несмотря на то, что закон обязывает стороны и других лиц, участвующих в деле, в обоснование своих требований и возражений указывать имеющие значение факты, окончательно круг этих фактов по конкретному делу обязан определить суд, поставив на обсуждение обстоятельства, имеющие значение для дела, даже если стороны на какие-либо из них ссылались (ч. 2 ст. 56 ГПК РФ). Невыполнение этой обязанности судом влечет отмену судебного решения (п. 1 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ), когда суд не исследовал всех предусмотренных нормой материального права юридических фактов или доказательственных фактов, наличие или отсутствие которых влияет на исход дела либо исследовал факты, не предусмотренные законом, подлежащим применению.

В связи с этим, учитывая изложенное, необходимо признать, что суд должен нести ответственность за доказывание и несет ее в полной мере в гражданском судопроизводстве с вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Вторым, очевидным обстоятельством, не позволяющим нивелировать императивные начала в методе правового регулирования гражданско-процессуальных отношений, является то, что предметом рассмотрения в гражданском судопроизводстве могут быть не только гражданские и примыкающие к ним правоотношения (трудовые, брачно-семейные, жилищные), но и публичные (гл. 23–26 ГПК РФ) с присущим им властно-императивным методом регулирования.

Принципиально важно отметить также тот факт, что инициатива суда по делам, возникающим из публично-правовых отношений, выражается особенно ярко. Судья не только может, но и обязан проявлять соответствующую активность под угрозой отмены решения. Так, в ч. 3 ст. 246 ГПК РФ законодатель прямо указывает, что при рассмотрении и разрешении гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. Такая инициатива проявляется в том, что суд в целях правильного разрешения дела вправе истребовать доказательства по собственной инициативе (ч. 2 ст. 249 ГПК РФ), т. е. по существу собирает доказательства по делу. Суд также может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица (ч. 2 ст. 47 ГПК РФ). В свою очередь, ученые, отмечающие только диспозитивный или диспозитивно-разрешительный характер метода правового регулирования гражданских процессуальных отношений, видимо, не учитывают это обстоятельство.

Третье. Приоритетная защита интересов личности, отказ от публично-правовых начал противоречит принципу равноправия сторон в гражданском процессе. Закон лишь формально предоставляет истцу и ответчику «равные» процессуальные возможности по защите своих прав и охраняемых законом интересов в суде, не обеспечивая при этом одинаковыми стартовыми возможностями истца и ответчика¹¹. Очевидно, что по спорам между юридическими лицами и гражданами нет фактического равенства (например, по искам работников, уволенных по инициативе администрации, о восстановлении на работе и оплате вынужденного прогула, по жалобам граждан на действия государственных органов и должностных лиц). Так, у одного — власть, деньги и адвокаты, другой сражается в одиночку. Исход предугадать несложно¹².

Четвертое. Традиционный в литературе подход ученых-процессуалистов к природе отраслевого принципа диспозитивности, обосновывающий существование данного принципа одноименным методом правового регулирования в гражданском праве, свойством распоряжаемости гражданских прав представляется нам несколько ограниченным. Без опоры на императивность «начала диспозитивности в гражданском процессе не могут существовать»¹³.

На протяжении истории развития науки гражданского процессуального права ограничение принципа диспозитивности со стороны властных субъектов воспринималось по-разному, поскольку сущность данного принципа трактовалась неоднозначно. Обосновывались различные точки зрения по поводу соотношения частных и публичных начал в процессуальных правоотношениях. Анализ некоторых работ, посвященных данному вопросу¹⁴, позволяет выделить две основополагающие тенденции.

Во-первых, диспозитивность понимается как исключительное право сторон распоряжаться предоставленными законом процессуальными правами. Так, стороны, реализуя свое право на судебную защиту, определяют предмет и основания заявленных требований; истец вправе изменить основания или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований или отказаться от иска, а ответчик — признать иск; стороны могут окончить дело мировым соглашением (ст. 35, 39, 46 ГПК РФ).

Во-вторых, дозволенные варианты действий управомоченного субъекта вписаны в рамки определенных нормативных ограничений. Оценивая характер таких юридических дозволений, ученые сходятся во мнении о том, что правовая инициатива субъектов в данном случае проявляется лишь в самом факте добровольного вступления в правоотношения. Остальные условия определяются в одностороннем порядке властвующим субъектом правоотношения, чьи предписания обязательны. Даже такое безусловное, казалось бы, право истца на отказ от иска, происходит под контролем суда. Так, в соответствии с п. 2 ст. 39 ГПК РФ суд не принимает отказ от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц (т. е. лиц, не являющихся сторонами в данном деле). Также суд не принимает признание стороной обстоятельств, имеющих значение для дела, если у него имеются основания пола-

гать, что признание совершено в целях сокрытия действительных обстоятельств дела или под влиянием обмана, насилия, угрозы, добросовестного заблуждения (ч. 3 ст. 68 ГПК РФ). Кроме того, суд, принимая решение по делу, вправе выйти за пределы заявленных требований (ч. 3 ст. 196 ГПК РФ) и по своей инициативе, например, на основании п. 2 ст. 166 ГК РФ применить последствия недействительности ничтожной сделки, в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объеме (ч. 2 ст. 347 ГПК РФ).

Более правильным представляется подход, при котором диспозитивность определяет степень публичной значимости. Поскольку государство не может допустить чтобы правосудие расходилось с задачами правопорядка и было подчинено интересам отдельных лиц, то обладатель субъективного гражданского права должен считаться с формой разрешения гражданского дела.

Пятое. Процессуальная форма гражданского судопроизводства является одним из существенных признаков, отличающих деятельность суда от других форм государственной деятельности. Процессуальная форма выступает в качестве гаранта правильного решения судом его задач как в общей системе его деятельности (т. е. выполнения функций судебной власти), так и при разрешении конкретного дела. Но это не лишает процессуальную форму правосудия очевидных отрицательных черт: при определенных условиях она затрудняет борьбу общества с правонарушениями, обуславливая медлительность в отправлении правосудия.

Шестое. Осуществление любой публичной власти, в т. ч. и судебной, основывается, в частности, на возможности властвующих субъектов (суда) устанавливать обязательные для исполнения прочими участниками отношений конкретные предписания, подкрепленные мерами юридического воздействия, и контролировать их выполнение. ГПК РФ впервые установил, что соблюдение норм гражданского процессуального права обеспечивается последствиями, предусмотренными законодательством о гражданском судопроизводстве (ч. 2 ст. 35 ГПК РФ). Поскольку, только обладая возможностью воздействовать на поведение участников гражданско-процессуальных отношений, суд может выполнить предназначенную ему руководящую роль в гражданском судопроизводстве (ч. 2 ст. 12 ГПК РФ), правильно и своевременно рассмотреть и разрешить гражданское дело, реализовать в полной мере свою судебную власть.

Подытоживая сказанное, метод правового регулирования гражданских процессуальных отношений можно определить как императивно-диспозитивный, не умоляя при этом роль и значение в гражданском судопроизводстве императивных начал.

¹ См., например: *Агарков М.М.* Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 8–9; Система советского социалистического права: тезисы Института права Академии наук СССР. М., 1941; *Явич Л.С.* Советское право — регулятор общественных отношений в СССР. М., 1957; Гражданский процесс / под ред. Н.А. Чечина, Д.М. Чечот. М., 1968 (автор главы — Н.И. Авдеенко); Советский гражданский процесс / под ред. К.И. Комиссарова, В.М. Семенова. М., 1978. С. 12 (автор главы — В.М. Семенов); *Щеелов В.Н.* Предмет и метод гражданского процессуального права // Советское государство и право. 1974. № 11. С. 38; *Комаров В.В.* Метод правового регулирования гражданских процессуальных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1980. С. 10; Гражданский процесс / под ред. В.В. Яркова. М., 2004. С. 13; Гражданский процесс: учебник для вузов / отв. ред. Ю.К. Осипова. М., 1996; *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. М., 2003. С. 27 и др.

² *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 79; см. также: *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 43; *Полондопуло В.Ф.* Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Правоведение. 2002. № 4. С. 95; *Маврин С.П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 2. С. 208.

³ *Тиунова Л.Б.* Система правовых норм и отраслевое деление права // Правоведение. 1987. № 4. С. 67.

⁴ См.: *Боннер А.Т.* Принципы гражданского процессуального права: проблемы и перспективы // Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций: материалы научно-практической конференции. Краснодар, 23–26 мая 2002 г. Краснодар, 2002. С. 20.

⁵ Гражданский процесс / под ред. К.С. Юдельсона. М., 1972. С. 11 (автор главы — К.С. Юдельсон); см. также: *Гурвич М.А.* К вопросу о предмете науки советского гражданского процесса // Ученые записки ВИЮН. М., 1955. Вып. 4. С. 7; *Сталев Ж.* Българско гражданско процесуално право. София, 1979. С. 46.

⁶ См.: *Бондарь А.* Равноправие сторон — конституционный принцип гражданского и арбитражного процесса // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 4.

⁷ См.: Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушниковой. М., 2003. С. 30 (автор главы — М.К. Треушников); *Коршунов Н.Н.* Гражданский процесс: учебник. М., 2005. С. 31; *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М., 2004. С. 122, 129–130.

⁸ См.: *Юков М.К.* Гражданское процессуальное право: структура и применение // Проблемы применения норм гражданского процессуального права / под ред. К.И. Комиссарова и др. Свердловск, 1976. Вып. 48. С. 50; *Юдин А.В.* Злоупотребление гражданским процессуальным правом // Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции, Воронеж, 14–15 ноября 2003 г. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 297.

⁹ *Шишкин С.А.* Состязательность в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М., 1996. С. 23.

¹⁰ См., например: *Комаров В.В.* Правовое положение субъектов в гражданском процессуальном правоотношении // Проблемы правоведения. Киев, 1970. Вып. 40. С. 76; *Боннер А.Т.* Соотношение власти и диспозитивности в развитии гражданских процессуальных правоотношений // Актуальные проблемы защиты субъективных прав граждан и организаций. М., 1985. С. 25; *Фокина М.А.* Судебный контроль и процессуальное сотрудничество в доказывании по

гражданским делам // Теоретические и практические проблемы гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства. СПб., 2005. С. 203.

¹¹ Власов А.А. Должен ли суд нести ответственность за доказывание // Современное право. 2001. № 1. С. 32.

¹² Ямшанов Б. Судите и судимы будете // Российская газета. 2006. 10 марта.

¹³ Мурадян Э.М. Об учебниках по гражданскому процессу. Гражданский процесс: учебник для вузов / под ред. М.К. Треушниковой. М., 1998.

¹⁴ См., например: Боннер А.Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права. М., 1977; Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 1917; Лукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970; Резниченко И.М. Функциональные принципы гражданского процесса (правовые и психологические аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989; Семенов В.М. Специфические отраслевые принципы советского гражданского процессуального права. Свердловск, 1964. Вып. 4; Тараненко В.Ф. Принципы диспозитивности и состязательности в советском гражданском процессе. М., 1990.

Е.В. Лейканд

ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сегодня перед Россией стоят задачи построения правового государства и гражданского общества. Важным условием для их решения является не только декларирование конституционных прав граждан, но и создание государством условий для их реальной защиты. Особое внимание необходимо уделять защите избирательного права. Статья 32 Конституции РФ гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». В свою очередь согласно ст. 46 Конституции РФ «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Нормы о защите активного и пассивного избирательного права, а также права на участие в референдуме содержатся в гл. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)¹, Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² и в ряде иных нормативных актов. Однако в полной мере о реализации конституционной гарантии можно говорить лишь в том случае, если по результатам рассмотрения спора, на основе полного и всестороннего исследования доказательств суд вынес законное и обоснованное решение. Следовательно, большое внимание сегодня должно быть уделено вопросам доказывания по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Отнесение к судебной подведомственности дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в полном объеме стало возможным лишь в связи с принятием Федерального закона от 7 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР», которым была введена гл. 23 ГПК в новой редакции: «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации являются согласно ст. 245 ГПК РФ одной из категорий дел, возникающих из публичных правоотношений. Приоритет публичных интересов над частными порождает особенности рассмотрения данных споров, в т. ч. особенности в доказывании сторонами своих позиций.

В соответствии со ст. 259 ГПК РФ заявителями по данной категории дел могут быть избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, прокурор, избирательные комиссии и др. Ответчиками могут быть: орган государственной власти, орган местного самоуправления, общественное объединение, избирательная комиссия, комиссия референдума, должностное лицо. Таким образом, субъекты обладают разным правовым статусом. В связи с этим можно говорить об особом содержании принципа равноправия сторон по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Различие в правовом статусе сторон характерно для всего производства по

© Е.В. Лейканд, 2010

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная академия права).

делам, возникающим из публичных правоотношений. «В правоотношении личность (гражданин) — государство в лице его органов субъекты не равны по правовым возможностям и способности доказывать законность своих действий и решений»⁴. Думается, что именно этим различием можно объяснить ограничение действия принципа состязательности по делам, возникающим из публичных правоотношений, в т. ч. по избирательным спорам. Исключения из принципов состязательности гражданского процессуального права и равноправия сторон, по мнению А. Гладкого и Д. Абрамова, вытекают из «публичности названных споров и обусловлены юридическими и социальными последствиями решения»⁵. Общее правило доказывания в исковом производстве закреплено в ч. 1 ст. 56 ГПК РФ: «Каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом». Применительно к делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации данное правило не действует. Будут иметь силу положения ч. 1 ст. 249 ГПК РФ: «Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие)». Перераспределение бремени доказывания составляет главную особенность доказывания по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации по сравнению с делами искового производства.

Вторая особенность доказывания по данной категории дел вытекает из первой и заключается в наделении суда большими возможностями по участию в процессе доказывания, а следовательно, в ограничении действия принципа состязательности. «Критерий ограничения состязательных начал в сфере доказывания возможен один — суд может наделяться полномочиями оказывать сторонам содействие в реализации прав, но не должен наделяться правом проявлять инициативу, в том числе в вопросах доказывания»⁶. Активная роль суда объясняется необходимостью «выравнивания» положения субъектов избирательного спора. Однако суд по данной категории дел не является субъектом доказывания, т. к. закон предоставляет ему по делам, возникающим из публичных правоотношений, широкий круг прав, но не закрепляет за ним обязанность по доказыванию. Законодатель наделил суд следующими правами: на основании ч. 2 ст. 249 ГПК РФ в целях правильного разрешения дела он может истребовать доказательства по своей инициативе. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до 10 установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда. В силу ч. 3 ст. 246 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. Таким образом, применительно к данной категории дел можно говорить о сочетании в процессе состязательного и следственного начала, а также о том, что «в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, принципы активной роли суда, объективной истины и законности превалируют над принципами состязательности и диспозитивности»⁷. Такой подход, безусловно, усиливает гарантии соблюдения прав заявителей по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Однако следует согласиться с О.В. Баулиным в том, что «следственная функция суда должна быть ограничена достаточно четко, с тем, чтобы избежать злоупотреблений ею»⁸.

Особенность доказывания по избирательным спорам заключается не только в особом содержании и действии принципов состязательности и равноправия сторон, но и в предмете доказывания. Как утверждает Ю.А. Попова, предмет доказывания по данной категории дел в науке процессуального права не получил еще достаточного исследования. При определении предмета доказывания следует исходить из основного и главного принципа избирательного права — свободы волеизъявления избирателя⁹. По ее мнению, «по избирательным спорам предметом доказывания будут сведения, с помощью которых устанавливается соблюдение субъектами избирательных отношений законодательства о выборах»¹⁰. Наиболее точной представляется следующая трактовка предмета доказывания по данной категории дел: «Предмет доказывания по избирательным спорам — юридические факты, с достоверностью подтверждающие существенные нарушения избирательного законодательства, повлиявшие или могущие

повлиять на свободу волеизъявления избирателя, либо существенно нарушившие права кандидата (списка кандидатов) или права избирательной комиссии, комиссии референдума»¹¹.

Специфика дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации проявляется также в применении средств доказывания. Согласно ч. 1 ст. 55 ГПК РФ доказательства могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов.

Что касается средств доказывания, то по избирательным спорам наибольшую распространенность получили письменные доказательства и показания свидетелей. Письменными доказательствами по избирательным спорам являются подписные листы, избирательные бюллетени, протоколы заседания избирательных комиссий, удостоверения, подтверждающие полномочия наблюдателей и др. Очень распространенной категорией дел являются дела об оспаривании подписей на подписных листах. Для проверки подлинности подписей необходимо проведение почерковедческой экспертизы. Однако суды редко назначают проведение экспертизы из-за сокращенных сроков рассмотрения данных дел. По мнению И.Г. Корныльевой, «при рассмотрении избирательных споров стороны в основном в качестве доказательств используют показания свидетелей»¹². Так, например, В.П. Федоренко обратился в суд с заявлением об оспаривании решения муниципальной избирательной комиссии Магдагачинского района об отказе в регистрации кандидатом на должность главы Магдагачинского района. Поскольку заявителем оспаривалось решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, суд первой инстанции в соответствии со ст. 43, 44, 108 Избирательного кодекса Амурской области произвел подсчет представленных подписей избирателей, установил число достоверных и недостоверных подписей. Проверив представленные подписи, суд пришел к выводу о том, что заявителем представлено 310 действительных подписей и 96 недействительных. Судом по делу была назначена комиссионная графологическая экспертиза. Проведение экспертизы было поручено экспертам ЭКЦ при УВД Амурской области. На основании полученного по делу заключения эксперта судом был сделан вывод о недействительности 96 подписей. Лица, участвующие в деле, в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, не представили суду доказательства, опровергающие выводы, изложенные в экспертном заключении, ходатайств об истребовании таких доказательств не заявляли¹³.

Вопрос о применении в качестве средств доказывания показаний свидетелей по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации является дискуссионным. Спор вызывает положение лица, обращающегося за защитой избирательного права, например, по делам об отказе в регистрации кандидата. Зачастую показания лица, которому было отказано в регистрации, оформляются судами как показания свидетелей. Однако наличие юридической заинтересованности в исходе дела у лица, оспаривающего неправомочность отказа в регистрации, не вызывает сомнения. В свою очередь юридическая заинтересованность — признак, по которому субъект можно отнести к той или иной группе участников гражданского судопроизводства. Свидетелем на основании ст. 69 ГПК РФ является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения дела. Кандидата, оспаривающего неправомочность отказа в регистрации, никак нельзя считать свидетелем. Следовательно, суды не имеют права привлекать данных субъектов в процесс в качестве свидетелей. Оформлять доводы и возражения указанных субъектов суды должны как объяснения сторон.

Таким образом, нами были рассмотрены актуальные вопросы доказывания по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В результате мы пришли к заключению, что принципы равноправия сторон, состязательности приобретают при рассмотрении указанных споров особое содержание. Предотвратить нарушения прав заявителей по данной категории дел может суд. Подобной позиции придерживается законодатель, т. к. согласно Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы» повышение активной роли суда, усиление его влияния на правоприменение рассматриваются в качестве одного из ключевых условий повышения эффективности деятельности судебной системы страны¹⁴.

Таким образом, принципы равноправия сторон, состязательности приобретают при рассмотрении указанных споров особое содержание. Предотвратить нарушения прав заявителей по данной категории дел может суд. Подобной позиции придерживается законодатель, т. к. согласно Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на

2007–2011 годы» повышение активной роли суда, усиление его влияния на правоприменение рассматриваются в качестве одного из ключевых условий повышения эффективности деятельности судебной системы страны¹⁵. Будут ли достигнуты обозначенные в указанной программе цели на практике, покажет время.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2002. 20 нояб.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

³ См.: Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Викут. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 327.

⁴ Практика применения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: учебное пособие / под ред. В.М. Жуйкова. «КонсультантПлюс: Высшая школа. Учебное пособие. Вып. 11. Весенний семестр 2009». 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

⁵ *Гладкий А., Абрамов Д.* Административная юстиция и разрешение судами избирательных споров // Законность. 2003. № 7. С. 41.

⁶ *Баулин О.В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004. С. 131.

⁷ *Глазкова М.Е.* Пределы активности суда в состязательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 119.

⁸ *Баулин О.В.* Указ. соч. С. 130.

⁹ См.: *Попова Ю.А.* Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. С. 37.

¹⁰ *Попова Ю.А.* Предмет доказывания в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: сборник научных статей. Краснодар; СПб., 2004. С. 453.

¹¹ Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Викут. 2-е изд., перераб. и доп. С. 329.

¹² *Корныльева И.Г.* Использование доказательств при рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан // Теоретические и практические проблемы гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: сборник научных статей. Краснодар; СПб., 2005. С. 479.

¹³ См.: *Васильев О.Д.* Справка-обобщение по рассмотрению гражданских дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации судами Амурской области в 2008 году. URL: <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/0801.doc> (дата обращения: 01.09.2009).

¹⁴ См.: *Глазкова М.Е.* Указ. соч. С. 119.

¹⁵ *Глазкова М.Е.* Пределы активности суда в состязательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 119.

Ю.И. Бытко

**ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ЭПОХУ НЕФТЯНОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ
В ДОКУМЕНТАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

В истории человечества современная нефтяная цивилизация занимает исключительно короткий промежуток времени — менее 200 лет. Но на ее закате, вглядываясь в ее не очень далекое прошлое и присматриваясь к быстро меняющемуся сегодня, мы осознаем, что нам повезло — мы были и являемся свидетелями бурного развития естественных наук, выдающихся открытий, внедрения новых технологий, технических устройств, насыщения потребительского рынка таким ассортиментом разнопрофильной продукции и услуг, который не мог вообразить наш современник несколько десятилетий назад.

За мгновение (по меркам истории) создано небывалое в обозримой истории человечества общество потребителей, в котором господствуют высокообразованные, высокопродуктивные труженики, они же — алчные, не знающие пределов насыщения монстры, утратившие не только чувство меры, но неудержимо стремящиеся к утрате чувства совести в погоне за получением максимума удовольствий в течение быстротечного пребывания на грешной Земле.

Идущая быстрыми темпами на смену нефтяной информационная цивилизация, видимо, мало что прибавит к нравственному облику наших потомков, скорее всего — убавит. Зато с уверенностью можно сказать, что нанотехнологии не только вызовут к жизни новые потребности (в области медицины, питания, технических устройств, отдыха, связи, иных коммуникаций), но и позволят на еще более высоком уровне и с еще более высокими темпами разнообразить индустрию насыщения.

Нет сомнения в том, что и темпы выпуска на рынок некачественных товаров и услуг также будут возрастать параллельно с ростом технических возможностей. Поэтому, если проблема уголовной ответственности юридических лиц обнаружилась и в значительных масштабах реализовалась в условиях нефтяной цивилизации, то она просто обязана актуализироваться в цивилизации информационной, т. е. в нанотехнологическом обществе.

На этом фоне нельзя не обратить внимание на следующее обстоятельство. В условиях уходящей нефтяной и нарождающейся нанотехнологической цивилизаций основной экономический закон жизни человеческого сообщества — получение сверхприбыли — не менялся. Менялись технические и технологические возможности реализации требований этого закона, причем, исключительно в сторону ускорения этого процесса. Здесь востребованным оказалось в первую очередь все то, что способно удовлетворять разнообразные по номенклатуре и безграничные по объему потребности «наночеловека».

Нравственное состояние человеческого сообщества уже перестало восприниматься как приоритет бытия, как основа всего сущего и перспектива выживания человека не только как

© Ю.И. Бытко, 2010

Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, заслуженный юрист РФ (Саратовская государственная академия права).

homo sapiens, но как биологического существа, наряду с другими живыми существами, судьба которых оказалось в трагической связи с судьбой «царя всея природы».

Трансформируются моральные принципы, а вслед за ними — и правовые дозволения. Однако с сожалением приходится констатировать, что эти трансформации согласуются исключительно с обозначенной выше генеральной целью — удовлетворение все более разнообразных и постоянно усложняющихся потребностей современного человека и входят в противоречие с идеей справедливости. Одним из подтверждений сказанному может служить, в частности, игнорирование отечественным законодателем проблемы уголовной ответственности юридических лиц, несмотря на то, что политическое руководство страны никогда не отвергало международные правовые акты, рекомендовавшие странам-участницам введение такой ответственности, хотя, правда, в иные годы занимало по этому вопросу достаточно двусмысленную позицию, о чем речь пойдет ниже.

В связи с этим уместно вспомнить о времени и механизме реализации идеи уголовной ответственности юридических лиц в международных правовых документах в эпоху нефтяной цивилизации, как и о реакции на это политического руководства и законодателя нашего государства (СССР — Россия).

Законодательство Великобритании и США об уголовной ответственности юридических лиц сложилось под непосредственным влиянием судебной практики. Пионером в установлении уголовной ответственности юридических лиц является Англия. Есть сведения о том, что юридическое лицо было впервые привлечено к уголовной ответственности в этой стране в 1842 г. В последующие годы эта идея утвердилась в судебной практике в качестве прецедента.

Исследовавшие данный вопрос Н. Крылова и А. Серебрякова сообщают, что на первом этапе ответственность юридических лиц развивалась в рамках особого института английского права, получившего название *regulatory offences*. Имеются в виду деяния, представляющие собой нарушения специальных законов, регламентирующих тот или иной вид коммерческой, предпринимательской и другой профессиональной деятельности (продажа спиртных напитков, транспортные услуги и т. п.). В таких преступлениях, как правило, нет непосредственного потерпевшего. Судами такие преступления рассматриваются как «материальные», для которых требуется установить лишь наличие «*actus reus*» (материальных признаков деяния). Никакая форма вины не является в этом случае обязательным элементом преступного деяния. Это т. н. преступления «строгой ответственности».

Аналогичная ситуация сложилась и в США, где Генеральный атторней штата Индиана в 1978 г. предъявил обвинение компании Форда в убийстве трех человек. Преступление заключалось в том, что компания выпустила в эксплуатацию автомобили марки «Пинта» с серьезным дефектом — бензобаки автомобилей располагались в опасном месте, что угрожало их взрывом в случае столкновения. В результате по вине руководителей компании трое потерпевших заживо сгорели в автомобилях¹. А намного раньше, в 1909 г., Верховный суд США признал конституционной уголовную ответственность юридических лиц.

На международном уровне идея корпоративной уголовной ответственности начала реализовываться в правовых документах с 1929 г. Тогда в ее поддержку высказался Международный конгресс по уголовному праву, в постановлении которого рекомендовалось национальным уголовным законодательствам предусмотреть специальную норму об уголовной ответственности юридических лиц, которые преступно нарушают законы².

Особое место в ряду рекомендаций международных организаций по проблеме уголовной ответственности юридических лиц занимают решения Нюрнбергского процесса Международного военного трибунала, заседавшего в ноябре 1945 – октябре 1946 гг. Трибунал был создан для суда над главными военными преступниками самой страшной за всю известную историю человечества Второй мировой войны. Трибунал сформулировал требование признать виновными ряд организаций: верховное командование и генеральный штаб вермахта; рейхскабинет; штурмовые отряды нацистской партии — СА; руководителей Национал-социалистической германской рабочей партии — НСДАП; охранные отряды нацистской партии и гестапо; службу безопасности — СД.

В соответствии со ст. 9 Устава трибунала группа или организация, в которую входил подсудимый, могла быть признана преступной при наличии следующих доказательств: организация должна быть добровольной; все члены организации должны были и могли отдавать себе отчет в преступности целей организации в связи с широкой их известностью.

Однако в связи с возражениями защиты преступными были признаны только три организации: руководство НСДАП, СС, гестапо и СД. Защита выдвинула следующие возражения: возложение коллективной ответственности означает отрицание основных принципов правосудия и нарушает международное право; Устав устанавливает наказание ретроспективно — за членство в группах, которые во время своего существования не были запрещены законом; на индивидуальных членов организации фактически был навешен ярлык преступников без рассмотрения их дел в судебном порядке³.

И хотя было высказано мнение о том, что решения трибунала следует рассматривать лишь как акты признания некоторых организаций преступными, но не как свидетельство привлечения их к уголовной ответственности⁴, принципиальное значение в качестве урока истории имеет следующее обстоятельство: в условиях, когда создаются и функционируют коллективные субъекты, деятельность которых угрожает миру и безопасности человечества, некоторые принципы уголовного законодательства, в т. ч. принципы личной и виновной ответственности, должны *игнорироваться* во имя торжества *высшей справедливости*.

Выработанные человечеством гуманистические идеи в уголовном законодательстве уместны в эпоху *нормального* экономического, политического и социального бытия государства.

Чрезвычайная ситуация диктует необходимость принятия и чрезвычайных, т. е. адекватных мер, которые не обязательно должны согласовываться с концептуальными основами построения уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Достаточно вспомнить законы СССР военного времени о расстреле без суда и следствия парашютистов, паникеров, подрывников — диверсантов в осажденных Москве и Ленинграде, о смертной казни через повешение тех, кто издевался над мирным населением на оккупированных фашистами территориях, о расстреле на месте за отступление с позиции без приказа (известный Указ «ни шагу назад»).

В соответствии с ч. 3 ст. 331 УК РФ уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством РФ военного времени. В этом отношении важный урок нам преподает и Екатерина II, которая, будучи принципиальным и последовательным противником смертной казни, допускала возможность и необходимость ее применения в условиях, угрожающих государству.

Следует обратить внимание на то, что уголовным законодательством СССР, который был активным участником создания и деятельности упоминавшегося выше Международного военного трибунала, уголовная ответственность юридических лиц не предусматривалась. Однако, уважая мнение мирового сообщества, в т. ч. США и Великобритании, законодательство которых допускало уголовную ответственность коллективных субъектов, СССР безоговорочно соглашался с их позицией по этому вопросу.

В документах международных конгрессов неоднократно формулировались рекомендации о введении в национальных законодательствах уголовной ответственности юридических лиц. Такие рекомендации дали, в частности, VI Международный конгресс по уголовному праву (Рим, 1953 г.), VII Международный конгресс по уголовному праву (Афины, 1957 г.)⁵, XII конгресс Международной ассоциации уголовного права (1979 г.)⁶.

Россия подписала, а затем ратифицировала Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г., Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., в которых субъектами преступлений признаются юридические лица.

По состоянию на 2010 г. уголовная ответственность юридических лиц предусмотрена законодательством следующих стран: Великобритании, США, Австралии, Канады, Ирландии, Исландии (англо-саксонская правовая система); Франции, Германии, Голландии, Бельгии, Швейцарии (романо-германская правовая система); Дании, Норвегии, Финляндии (скандинавская правовая система); Иордании, Ливана, Сирии (мусульманская правовая система), Китайской Народной Республики (социалистическая правовая система); Индии, Японии, Румынии, Республики Молдова, Литовской Республики, Венгрии, Израиля, Польши, Словении. В Испании, Австрии, Албании, Латвии, Мексике, Перу существует квазиуголовная ответственность юридических лиц: УК названных стран формально не признают юридические лица субъектами преступления, но допускают применение к ним уголовных наказаний.

В России первая попытка установления уголовной ответственности юридических лиц была предпринята в обоих проектах УК РФ 1996 г.⁷ Предлагалось ввести ее в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения прямого предписания закона, устанавливающего обязан-

ность либо запрет на осуществление определенной деятельности; осуществление деятельности, не соответствующей учредительным документам или объявленным целям юридического лица, а также в случаях, когда деяние, причинившее вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, было совершено в интересах данного юридического лица либо было допущено, санкционировано, одобрено, использовано органом или лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом. Имелось также в виду, что уголовная ответственность юридического лица за совершение преступления не исключала аналогичную ответственность и физических лиц. В качестве наказаний предлагались следующие меры принуждения: штраф, конфискация имущества, запрещение заниматься определенной деятельностью, ликвидация юридического лица⁸. И, хотя Государственная Дума не включила главу об уголовной ответственности юридических лиц в УК РФ, сам факт обсуждения вопроса в таком ключе свидетельствует о том, что лед тронулся, был сделан самый трудный и самый важный первый шаг на пути к законодательному закреплению такой ответственности в современной России.

В последующем, в соответствии с Федеральным законом РФ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 25 октября 2006 г.)⁹, а также Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 27 июля 2006 г.)¹⁰ уже предусматривается возможность ликвидации юридического лица по решению суда в связи с совершением деяний, которые в соответствии с уголовным законодательством признаются преступными.

Россия не может долго занимать неопределенную позицию в вопросе об уголовной ответственности юридических лиц не только в связи с ее геополитическим положением и стремлением к интеграции в мировую экономическую систему, но и в связи с катастрофическим положением на внутреннем рынке товаров и услуг, качество которых серьезно угрожает национальной безопасности государства. Обусловлено это многими обстоятельствами, в т. ч. и тем, что рыночная экономика предполагает тотальную конкуренцию, а основная цель деятельности юридических лиц состоит в получении сверхприбыли любой ценой. В то же время масштабная правовая анемия в сочетании с несовершенным законодательством и ослабленным механизмом контроля часто провоцируют хозяйствующие субъекты на выпуск и реализацию продукции и оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности. Причем ситуация усугубляется с каждым годом.

По результатам проверок Госторгинспекции Минэкономразвития России в 2003 г., от 5 до 50 % потребительских товаров оказались фальсифицированными и контрафактными. В первом полугодии 2003 г. изъято из оборота 22 % проверенной одежды и обуви, 40 % алкогольных напитков, 36 % продуктов питания, 70 % кассет, 20 % табачной продукции. В 2002 г. в стране от отравления фальсифицированной алкогольной продукцией погибло свыше 36000 чел.¹¹

Открывая 14 февраля 2006 г. слушания в Госдуме РФ на тему «О законодательных мерах и технических методах противодействия обороту контрафактной, фальсифицированной и некачественной продукции в Российской Федерации», заместитель председателя Госдумы В. Катренко отметил, что впервые Россия столкнулась с этим явлением в начале 1990-х гг. А в 2006 г., по его мнению, эта проблема поставила под угрозу жизнь и здоровье граждан, экономическую безопасность государства. В 1999 г. было выявлено 850 преступлений, связанных с контрафактной и фальсифицированной продукцией, в 2000 г. — 2000, в 2001 г. — 2500, в 2003 г. — 2800, в 2004 г. — 3200¹².

В 2008 г., по данным Роспотребнадзора, более 40 % продуктов питания, продававшихся в Москве, были фальсифицированными и контрафактными.

По сведениям Минздрава России, количество фальсифицированных антибиотиков на российском рынке составляло в 2009 г. 47 %; гормональных препаратов — 11 %; по 7 % приходилось на препараты, предназначенные для улучшения работы желудочно-кишечного тракта, противогрибковые и обезболивающие препараты¹³.

Явление приняло столь грозный характер, что поставило Россию на грань выживания и побудило некоторых политиков, общественных деятелей, юристов, журналистов выдвинуть требования о срочной реализации радикальных мер противодействия общественно опасной деятельности юридических лиц, в т. ч. установления для них уголовной ответственности.

Однако ситуация складывается так, что Россия пока не может положительно решить проблему установления уголовной ответственности юридических лиц, поскольку уголовно-правовая теория не представила ни убедительных обоснований в пользу такого решения, ни предложе-

ний по вопросу о том, как согласовать уголовную ответственность юридических лиц с принципиальными положениями УК РФ о виновной и индивидуальной ответственности.

Вопрос стоит так: если названные положения сохраняют свою нравственную ценность и сегодня, вопрос об уголовной ответственности юридических лиц в рамках этой правовой системы является неразрешимым. Если же установление уголовной ответственности корпораций сегодня крайне необходимо, следует прийти к выводу, что, видимо, те принципы (основополагающие идеи), на которых базируется нынешнее уголовное законодательство России, должны быть пересмотрены, поскольку иным стало содержание справедливости в новой системе координат.

Проблема заключается в том, что современная отечественная уголовно-правовая теория, оставаясь социалистической по существу, как и теория права и государства, а за ними и практика уголовно-правового нормотворчества в целом базируются на идеях марксизма-ленинизма. И в этом не было бы ничего плохого (коммунистический Китай убедительно это демонстрирует), если бы, в отличие от вышеназванной, она не обнаруживала тенденцию отхода от идеи справедливости. И свидетельств тому множество.

Все это множество воспроизвести в одном произведении невозможно, да и такая задача не ставится. Поэтому есть смысл озвучить лишь те, которые на слуху и в то же время являются наиболее впечатляющими. Впечатляет, в частности, известный Закон РФ от 8 декабря 2003 г., который исключил конфискацию имущества из системы уголовных наказаний, вызвав возмущение не только профессиональных юристов, но и широкой общественности России. Кстати сказать, законодатели стран с развитой рыночной экономикой относятся весьма положительно к этой мере борьбы с коррупцией, казнокрадством и т. п. Интересно, на кого равнялся отечественный законодатель, принимая столь очевидно лоббированную финансовой олигархией России новеллу?

Не менее показательным (в плане поправки идеи справедливости) можно с полным основанием считать Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 153 ФЗ (с доп. от 25 декабря 2008 г.), которым конфискация имущества возвращена в УК РФ, однако, во-первых, не в качестве вида уголовного наказания, а в качестве одной из «иных мер уголовно-правового характера» (разд. 6, гл. 15-1, ст. 104-1, 104-2, 104-3 УК РФ); во-вторых, редакция названных статей составлена в расчете, видимо, на обывателя, не способного уловить «тонкости» словесной эквилибристики. Специалист уже при первом прочтении понимает, что в ч. 3 ст. 104-1 УК РФ записана оговорка, которая, по существу, выхолащивает всю идею конфискации: «Имущество, указанное в частях первой и второй настоящей статьи, переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий».

Представим себе ситуацию: за получение взятки привлечен к уголовной ответственности госслужащий. Бесспорно установлено, что предметы взятки он передавал своей супруге. Нетрудно догадаться, какой ответ получит суд на вопрос о том, знала ли она о происхождении этих предметов. Можно ли вообразить себе, простите, дуру, которая на вопрос суда о том, знала ли она о происхождении переданных ей мужем ценностей, дала бы ответ: «Да, знала — муж каждый раз объяснял, что принес домой не зарплату, а предмет взятки». А поскольку трудно представить себе столь оскорбительный уровень интеллектуального развития жены госслужащего, несложно представить, какой ответ она даст на поставленный вопрос, после чего и вопрос о конфискации имущества взяточника по данному делу можно считать закрытым, правда, далеко не в пользу идеи справедливости. Таланту авторов названной оговорки можно позавидовать: «Вы хотели возвращения конфискации в УК? Получите!!!». Получили, спасибо!

Парадоксальность ситуации сегодня заключается в следующем. Известно, что госслужащие обязаны ежегодно представлять декларацию о доходах, т. е. доказывать, что его благополучие основано на официальных доходах. И государство считает это нормальным явлением, хотя далеко не все госслужащие являются взяточниками и казнокрадами. Когда же дело доходит до конфискации имущества у лица, преступность деяния которого доказана в соответствии с нормами УК и УПК РФ, государство освобождает его от доказывания источников доходов и возлагает бремя доказывания преступного происхождения имущества на следствие.

На сегодняшний день законодатель РФ считает вполне справедливым положение о том, что жестокое обращение с животными карается лишением свободы до двух лет (ч. 2 ст. 245 УК РФ), а за жестокое обращение с ребенком садист рискует получить максимум три года лишения свободы (ст. 156 УК РФ). Ребенок по своей социальной и любой другой ценности фактически приравнен к щенку. Есть ли будущее у такого государства?

А есть ли оно у государства, которое фактически безучастно наблюдает, как миллионы малолетних и несовершеннолетних россиян гибнут от наркотиков? При этом мы позволяем себе цинично рассуждать о негуманности смертной казни вообще и в отношении торговцев наркотиками в т. ч.¹⁴

Не обремененный проблемами рождаемости и трудовых ресурсов Китай, казалось бы, мог себе позволить такую «вольность». Однако он в противостоянии наркобизнесу демонстрирует непреклонную волю, требуя для его представителей только смертную казнь, несмотря на просьбы даже руководителей государств о помиловании отдельных распространителей наркотиков¹⁵.

На научных конференциях юристов России можно услышать и много других критических замечаний в адрес Госдумы по этому поводу. Здесь задача ставилась иная — обратить внимание на то, что российский законодатель в вопросе об уголовной ответственности юридических лиц, как и в других вопросах, не может определить в новых исторических условиях сущность справедливости как стержень нормотворческого процесса, а правовая теория не готова дать ей соответствующие рекомендации.

То, что Россия сегодня в вопросе об уголовной ответственности юридических лиц стоит на распутье, очевидно. Однако сам факт, что она все-таки пришла в эту точку, навевает оптимизм. В этих условиях отечественным теоретикам права было бы неразумно игнорировать результаты научных исследований своих коллег прежде всего из тех стран, в которых накоплен опыт законотворческой и правоприменительной деятельности в этой весьма проблематичной сфере.

¹ См.: Крылова Н., Серебрякова А. Уголовное право зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии). М., 1998.

² См.: Орлов В.С. Субъект преступления по советскому уголовному праву. М., 1958. С. 215; Трайнин А.Н. Избранные произведения. Защита мира и уголовный закон. М., 1969. С. 296.

³ См.: Нюрнбергский процесс: право против войны и фашизма / под ред. И.А. Ледях, И.И. Лукашука. М., 1995. С. 195–197, 206–213.

⁴ См.: Трайнин А.Н. Указ. соч. С. 213; Пионтковский А.А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. М., 1961. С. 244. О полемике по поводу решений Нюрнбергского процесса см. также: Полянский Н.Н. Международный военный трибунал. М., 1946; Панов В.П. Международное уголовное право. М., 1997; Блищенко И.П., Фисенко И.В. Международный уголовный суд. М., 1998.

⁵ См.: Курс советского уголовного права: в 6 т. Т. 2 / под ред. А.А. Пионтковского. М., 1970. С. 216.

⁶ См.: Жевлаков Э. Уголовно-правовая охрана окружающей среды в Российской Федерации: в 2 ч. Ч. 2. М., 2002. С. 98.

⁷ См.: Преступление и наказание. Комментарии к проекту Уголовного кодекса России / под ред. Н.Ф. Кузнецовой и А.В. Наумова. М., 1993. С. 297; Уголовный кодекс Российской Федерации (Общая часть). Проект. М., 1994. С. 56–57.

⁸ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации (Общая часть). Проект. М., 1994. С. 56–57; Преступление и наказание. Комментарии к проекту Уголовного кодекса России / под ред. Н.Ф. Кузнецовой и А.В. Наумова. С. 297–301.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998, № 2, ст. 219; 2006, № 44, ст. 4535.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002, № 30, ст. 3031; 2006, № 31, ч. 1, ст. 3452.

¹¹ Информация РИА «Новости». 2003. 13 нояб.

¹² URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?doc&nd=981605275&nh> (дата обращения: 30.08.2010).

¹³ См.: Фальсифицированные лекарства в России // Мосты: информационно-аналитический бюллетень. 2009. Вып. 8.

¹⁴ См.: Бытко Ю.И. О наркотиках и некоторых проблемах правовой ответственности за наркоманию // За диктатуру закона. Проблемы региональной безопасности: общественно-политический альманах. Саратов, 1999. Вып. 2.

¹⁵ URL: <http://www.rg2009/12/30geroin.html> (дата обращения: 30.08.2010).

В.И. Горкин

АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В сфере профилактики правонарушений и преступлений на сегодняшний день существует комплекс самых разнообразных по своему характеру и содержанию проблем: правовых, организационных, финансовых, идеологических и др. Роль науки в их решении заключается в выработке теоретических основ предупредительной деятельности и научно-методического обеспечения нормотворческого процесса этой деятельности¹.

На Межведомственной научно-практической конференции «Государственная система профилактики правонарушений: современное состояние и перспективы развития» (г. Москва, 31 октября 2007 г.) было обращено внимание на то, что законодательство, регулирующее особые отношения в сфере профилактики правонарушений для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций, структур биз-

© В.И. Горкин, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной академии права).

неса и институтов гражданского общества, по сути, отсутствует. Существуют лишь отдельные элементы государственной системы профилактики правонарушений с незначительным участием общественных объединений и населения.

Это связано, прежде всего, с отсутствием на федеральном уровне единого нормативного правового акта, который бы специально регулировал указанные правоотношения². Именно поэтому вопросы правового регулирования деятельности по профилактике правонарушений и преступлений в последнее время приобретают все большую актуальность и в научных кругах, а в дискуссиях правоприменителей все чаще указывается на острую необходимость создания в стране государственной системы предупреждения правонарушений и преступлений как на одно из наиболее эффективных средств предупреждения этих социально-негативных явлений. На этой же конференции было отмечено, что «из-за прекращения функционирования комплексной системы профилактики деятельность правоохранительных органов была сосредоточена в большей степени на совершенных преступлениях, вследствие чего было утрачено влияние на причины и факторы преступности, системное устранение условий правонарушений и индивидуальное профилактическое воздействие на лиц, склонных к антисоциальному поведению»³.

Однако в последние 2–3 года проблемы воссоздания государственной системы предупреждения правонарушений и преступлений находятся в центре внимания руководства государства, Министерства внутренних дел и в целом научной общественности. В соответствии с поручением Президента России с 2005 г. в регионах была развернута работа по созданию многоуровневой системы профилактики правонарушений — на региональном, городском, районном и муниципальном уровнях. Основной ее целью стало предупреждение преступлений и других правонарушений, тем самым федеральный центр инициировал и дал добро законодателям и исполнительной власти регионов России на развертывание государственной системы предупреждения правонарушений и преступлений на местах.

Главной задачей в формировании предупредительной системы в сфере борьбы с правонарушениями и преступлениями на сегодняшний день является создание прочного правового фундамента для ее функционирования. Решение ее многие ученые традиционно видят в принятии единого и целостного нормативно-правового акта, закрепляющего основы предупреждения правонарушений и преступлений в стране. В середине 80-х гг. прошлого столетия видные отечественные криминологи⁴ предлагали принять закон об основах профилактики правонарушений.

Современные ученые предлагают разнообразные пути реализации идеи разработки и принятия единого и целостного нормативно-правового акта, который бы закрепил основы предупреждения правонарушений и преступлений — от принятия кодекса предупреждения правонарушений и преступлений до принятия такого правового акта, в котором могут быть закреплены принципы, цели, задачи законодательства о профилактике правонарушений, содержание этого законодательства, основные виды, методы, формы профилактики, субъекты и основы их компетенции⁵. Однако, по мнению некоторых современных исследователей, принятие федерального закона об основах предупреждения преступлений, в нынешнее время в условиях экономического кризиса не способно решить актуальные задачи предупреждения правонарушений и преступлений, более того, они полагают, что принятие такого основополагающего закона несвоевременным. Поскольку в обществе на данный момент отсутствуют предпосылки для эффективной реализации масштабных профилактических мер, мы не разделяем таких взглядов по следующим причинам:

во-первых, наша страна уже выходит из экономического кризиса;

во-вторых, когда-то эту «перезревшую» проблему необходимо решать и чем раньше приступим к ее решению, тем быстрее получим желаемый результат;

в-третьих, в настоящее время в правоохранительных органах грядут реформы (а в системе МВД России они уже идут), направленные на коренные преобразования в целях их активизации по защите прав и законных интересов физических и юридических лиц от противоправных посягательств. При этом приоритетным направлением деятельности правоохранительных органов объявлена профилактика преступлений и иных правонарушений;

в-четвертых, достижение положительных результатов профилактической работы позволит существенно снизить нагрузку на правоохранительные органы по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений, способствуя более качественному решению ими данных задач;

в-пятых, законодательному закреплению основ предупредительной системы обязательно будет предшествовать осуществление подчиненных целей создания системы иных преобразований в российском обществе.

По мнению исследователей и в т. ч. С.А. Старостина⁶, для скорейшего становления в стране системы предупреждения преступлений на базе принципов, заложенных в будущем федеральном законе «Об основах предупреждения правонарушений и преступлений в Российской Федерации» развитие государственной уголовной политики в сфере профилактики правонарушений и преступлений должно осуществляться по следующим направлениям:

стимулирование проявления населением инициативы по созданию объединений по охране правопорядка и ведению профилактической работы. Для этого необходимо разработать совокупность стимулов, поощряющих такого рода инициативы, обеспечить контакт и поддержку общественных формирований со стороны правоохранительных и других государственных органов;

стимулирование юридических и физических лиц, чья деятельность протекает в областях, подверженных давлению и вторжению со стороны организованной преступности, к созданию объединений по защите себя и своих интересов от этой опасности;

стимулирование частных инициатив в областях создания фондов и организаций правоохранительной, предупредительной направленности;

проведение работ по привлечению средств юридических и физических лиц к финансированию предупредительной деятельности. В этих целях необходимо разработать систему стимулов к направлению частных средств на предупредительную работу;

стимулирование населения, его отдельных слоев и групп на овладение приемами самозащиты от преступных посягательств и т. п.⁷

Определенный интерес представляют мнения о направлениях государственной политики предупреждения преступлений таких ученых, как В.В. Лунеев, В.Н. Кудрявцев, Л.Я. Сухарев, М.П. Клейменов и других, которые обращают внимание на тот факт, что большинство существующих в мире действенных моделей профилактики преступлений основано на тотальном социальном контроле, недостатки которого принято компенсировать жестким и публичным обращением с правонарушителями. Оптимальным путем обеспечения эффективного социального контроля, по их мнению, является укрепление традиций, известная консерватизация общественных отношений, а также созидательная концепция социальной превенции, предполагающей выделение приоритетной ответственности лиц, принимающих стратегические решения в данной социальной сфере⁸.

Правовая законодательная регламентация государственного регулирования в сфере предупреждения правонарушений и преступлений, по нашему мнению, должна охватывать наряду с целями, задачами, принципами способность государственных и муниципальных органов управления к выполнению конкретных функций, реализация которых необходима для достижения целей не только противодействия преступности, но и выполнения превентивной функции профилактики правонарушений и преступлений.

Использование правовых инструментов регулирования возможно только после проведения преобразований, знаменующих первоначальный этап становления в стране системы предупреждения правонарушений и преступности⁹.

Таким образом, законодательная регламентация предупредительного воздействия на правонарушения и преступность в отдельных областях общественной жизни, где острота проблемы криминализации требует незамедлительного реагирования, обуславливает использование правовых регуляторов, ознаменует начало постепенного вытеснения с главенствующих позиций борьбы с преступностью правоохранительных, принудительных, карательных мер на меры превентивного характера.

¹ Об этом было сказано в докладе Первого заместителя министра внутренних дел РФ генерал-полковника милиции А.А. Чекалина (см.: *Чекалин А.А.* Вступительное слово // Государственная система профилактики правонарушений: современное состояние и перспективы развития: материалы Межведомственной научно-практической конференции (31 октября 2007 г.). М., 2008).

² В настоящее время отдельные вопросы профилактической деятельности на федеральном уровне регламентируются КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ, Законом РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», федеральными законами от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

³ *Чекалин А.А.* Указ. соч. С. 4.

⁴ См.: *Аванесов Г.А.* Криминология. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1984; *Жалинский А.Э., Костицкий М.Ф.* Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов, 1980; *Кобец Н.Г.* Предупреждение правонарушений в производственном коллективе. М., 1982; *Никитинский В.И.* Преодоление противоречий в законодательстве в процессе правоприменительной деятельности // Советское государство и право. 1983. № 2; *Олейник П.А.* Личность. Демократия. Законность. М., 1981; *Устинов В.С.* Система предупредительного воздействия на преступность и уголовно-правовая профилактика. М., 1983 и др.

⁵ См.: Устинов В.С. Концепция закона о профилактике преступлений // Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. М., 2002. С. 84.

⁶ См.: Старостин С.А. Проблемы правового регулирования в сфере предупреждения преступлений // Российский следователь. 2004. № 8. С. 33–35.

⁷ См.: Антонов-Романовский Г.В. Принципы создания системы мер предупреждения преступности, соответствующей демократическому преобразованию российского общества // Материалы Всероссийской научно-практической конференции по проблеме профилактики правонарушений. М., 1997. С. 92–95.

⁸ См.: Клейменов М.П. О Концепции профилактики правонарушений в России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции по проблеме профилактики правонарушений. М., 1997. С. 57.

⁹ См.: Старостин С.А. Указ. соч. С. 40.

А.А. Арзуманян

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ X–XVII ВЕКОВ

Изучая историко-правовые вопросы российского законодательства, следует обратить внимание на важнейшие памятники древнерусского и феодального права, а также многочисленные законодательные акты Российской империи в области уголовного права¹.

Первоначально правовые нормы возникли в городских центрах Руси, которые являлись очагами классового общества. Источником правовых норм этого времени было обычное право, предусматривавшее наличие у славян-общинников кровной, родовой мести.

В 907, 911, 945 и 971 гг. Русь заключила с Византией четыре договора, регулировавшие не только торговые и гражданские отношения, но и уголовно-правовые.

Среди норм уголовного права выделяются статьи, трактующие об убийстве (ст. 4 Олегова договора и ст. 13 договора Игоря). По ст. 4, если русин убьет христианина (т. е. византийца) или христианин убьет русина, то виновный умрет на том месте, где совершил убийство². Обществу IX–X вв. уже было известно социальное и имущественное неравенство: если «неимовитый» преступник не мог заплатить штрафа то по ст. 5 договора 911 г. и ст. 14 договора 945 г. распродалось все его имущество, включая одежду³. Важнейшим памятником древнерусского права является Русская Правда, включающая в себя нормы как уголовного, так и гражданского права.

В Киевском государстве с XI в. начинает складываться феодальное право — право-привилегия. Одним из основных его принципов является неодинаковый подход к защите интересов феодалов и феодально зависимого крестьянства. Русская Правда придавала исключительное значение охране собственности феодалов. Так, одна из статей Пространной Правды гласит: «Если свободный человек убьет свободного, то мстит за убитого брат или отец, или сын, или племянник от брата или от сестры. Если же некому будет мстить, то взыскивать за убитого 80 гривен, когда это будет княжной муж (боярин) или княжной тиун (приказчик). Если же будет русин или княжной воин (гридь), или купец, или боярский тиун (приказчик), или мечник, или церковный человек, или словенин, то взыскивать за убитого 40 гривен»⁴.

Вместе с тем за убийство свободной женщины взыскивалась с виновного половина виры, предусмотренной за убийство свободного мужчины, т. е. 20 гривен. Статья 83 Пространной Правды гласила: «Аже кто оубиеть жену, то тем же судом судить, яко же и мужа, аже будеть виновать, то пол виры 20 гривен»⁵.

Личность и имущество холопов этим правом вообще не защищались. Если холоп был кем-либо убит, то убийца не подлежал наказанию. Он лишь обязывался возместить господину убитого раба причиненный им ущерб. Личность и имущество зависимого крестьянина защищались в меньшей степени, чем личность и имущество свободного человека и тем более феодала.

Субъектами преступления в феодальном обществе являлись феодалы, городские люди и феодально зависимые крестьяне. Рабы за свои преступления или проступки подлежали иной ответственности. По Русской Правде раба, ударившего свободного мужа, можно было убить. После князя Ярослава убийство холопа было запрещено. Его можно было связать и бить либо взять выкуп с господина за оскорбление. В то время как Русская Правда назначала за кражу, произведенную свободным человеком, продажу (штраф) в пользу князя и урок (вознаграждение) в пользу пострадавшего, холопов, совершивших кражу, «князь продажей не каз-

© А.А. Арзуманян, 2010

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

нит, зане суть не свободни». Уплачивался только урок пострадавшему, но, конечно, не холопом, а его господином.

Обычно субъектом преступления являлось одно лицо. Если же преступление совершалось несколькими лицами, то все виновные отвечали одинаково, независимо от степени участия каждого из них в совершении преступления.

Эпоха феодализма характеризовалась установлением различных наказаний в зависимости от положения потерпевшего⁶.

Следует отметить, что древнее право знало уголовные дела против неодушевленных предметов, которые случайно нанесли смерть человеку.

Что касается юридических лиц, то в Русской Правде имелись институты помочного, дикой виры, существо которой состояло в следующем: во-первых, члены верви могли вкладываться в дикую виру, т. е. в чужую (Троицкий список. Ст. 4–6); во-вторых, вервь должна была платить, когда виновник не был разыскан (Троицкий список. Ст. 3). Нечто подобное встречается и в праве других славянских народов и у литовцев: у славян моравских участие общины выражалось в институте *ruka spolcszna* (община обязана платить за убежавшего убийцу); у сербов участие общины выражалось в институте *okolina*; у литовцев — в институте *romosne*)⁷.

Памятниками уголовного права XIII–XV вв. являются Псковская и Новгородская судные грамоты, развивавшие основные положения Русской Правды и отражавшие социально-политические условия периода феодальной раздробленности Руси⁸.

По Псковской судной грамоте предполагалось, что уголовной ответственности подлежит тот, кто совершил деяние, предусмотренное данным документом. Однако на практике репрессии подгонялись под «интересы» не республики в целом, а узкой группы правящего боярства. Например, за отказ воевать с московской ратью правящая верхушка Новгорода устраивала повальные избиения рядовых граждан. В Псковской грамоте не оговаривается социальный статус преступника. Предполагалось, что в республике все отвечают за свои действия, если они свободны. Субъектами преступления по Псковской судной грамоте могли быть все свободные, хотя бы и феодально зависимые люди (о холопах и их убийстве в этой грамоте не говорится).

В ст. 7 Псковской судной грамоты упоминается политический преступник «переветник» (изменник), которому полагалась смертная казнь. В данном историческом памятнике отсутствуют должностные преступления. Какое-то подобие превышения служебных полномочий встречается лишь в ст. 48, когда насильственные действия по отнятию имущества со стороны волостеля приравниваются к грабежу. Обычные неправомерные действия со стороны должностных лиц регламентировались угрозой Страшного суда во время второго пришествия Христа. За взяточничество не предписывалось никаких санкций, просто говорилось, что их брать нельзя.

Примерно такая же ситуация наблюдалась и в Новгородской судной грамоте, где устанавливался штраф за неявку и уход с суда⁹.

В XV в. с еще большим усилением классовых противоречий основные начала уголовного права стали подвергаться значительным изменениям. Эти изменения получили свое выражение главным образом в Судебнике 1497 года. В Судебнике совершенно не оговариваются формальные условия вменения при обвинении лиц, принадлежащих к низшим классам. Для обеспечения классового террора вся уголовная сфера представлена «людям добрым», от которых и зависит признать своих классовых врагов преступниками — «ведомыми лихими людьми». «Добрые люди», т. е. представители господствующего класса и наиболее зажиточные купцы, совершенно не связываются необходимостью действительно уличить обвиняемого в каком-нибудь конкретном преступном действии. Соответственно с этим развивается система более жестоких, суровых наказаний.

Особенность Судебника заключается в том, что им устанавливаются различные наказания в зависимости от того, является ли преступник «ведомым лихим человеком» или нет. Под «ведомыми лихими людьми» Судебник подразумевает эксплуатируемых крестьян, борющихся с феодалами путем организации разбойничьих шаек. За совершение «ведомым лихим человеком» татьбы или разбоя, или душегубства, или ябедничества полагалась смертная казнь. Понятие «лихой человек» применялось и к профессиональному преступнику.

Смертной казнью карались убийцы своего господина («государский убийцы»), «крамольники», т. е. уличенные в противоправительственной деятельности церковные воры, «головные» воры, т. е. уличенные в воровстве людей (вероятно, холопов и крепостных людей), подметчики, т. е. уличенные в подмете — подбрасывании поличного с целью обвинить невинов-

вного в татбе, поджигатели, воры, уличенные в двоекратной краже. Вор, уличенный в первой краже, наказывался кнутом и продажей (денежным взысканием)¹⁰.

Должностная преступность в Судебнике 1497 г. упоминается в виде запретов взяточничества, мздоимства, злоупотреблений властью, без установления конкретных репрессивных мер¹¹.

Отличительная особенность Судебника 1497 г. состоит в признании субъектом преступления холопа, который мог самостоятельно отвечать за свои поступки и преступления.

Крупнейшие изменения в общественно-экономическом и политическом строе Русского государства середины XVI в. обусловили развитие законодательной деятельности, результатом которой стал Судебник 1550 г.

Он отражал укрепление социально-политических основ Русского централизованного государства. Впервые в отечественном уголовном законодательстве предусматривался состав должностного преступления — вынесение неправильного решения в результате получения взятки. Судебник вводил ответственность за ложное обвинение судей в умышленном неправосудии. Виновный наказывался за это сверх вины, т. е., помимо вынесенного ему приговором наказания, еще и битьем кнутом, и тюремным заключением. Также появились составы государственных преступлений (например, сдача города неприятелю)¹².

В законе того времени ничего не говорилось об уголовной ответственности душевнобольных лиц, не способных вследствие болезненного состояния психики понимать значение своих действий и (или) руководить ими. Думается, психическая неполноценность лица принималась в расчет, о чем свидетельствуют имеющиеся в некоторых документах XVII в. заявления участников судопроизводства о том, что общественно опасное деяние было совершено лицом, находившимся «не в своем уме», «вне ума», «во отступлении ума», «с ума сбродным, и про то весь город знает», хотя из судебных материалов также видно, что часто «умоповерженные» лица наказывались наравне со здоровыми людьми¹³.

По мере развития процесса закрепощения крестьян многие нормы Судебника 1550 г. устарели и на севере Русского государства в 1589 г. был составлен Судебник царя Федора Ивановича, источниками которого явились Царский судебник, указы и судебная практика северных судов.

В Судебнике 1589 г. так же как и в Русской Правде и Судебнике 1550 г. отсутствовало понятие лица, совершившего преступное деяние. Однако, анализируя тексты данных исторических памятников, можно сделать вывод о том, что субъектами преступлений однозначно признавались люди, конкретно человек, его совершивший, хотя уголовному праву известен факт, когда в 1593 г. в России был осужден за государственное преступление церковный соборный колокол, в который ударили во время восстания народа в городе Угличе в связи с убийством наследника престола малолетнего царевича Дмитрия. Часть жителей Углича казнили, других сослали в Сибирь¹⁴. «Мятежный колокол» был наказан кнутом, у него вырвали язык и урезали «ухо», а затем сослали в ссылку в сибирский г. Тобольск¹⁵.

В 1649 г. в очередной раз российское законодательство было кодифицировано. Кодифицированные законы получили название Соборного уложения 1649 г.¹⁶ Несмотря на то, что в данном законодательном акте получило дальнейшее развитие и уточнение понятие преступного деяния, под которым закон стал понимать какое-либо противление царской воле, нарушение предписаний монарха и правопорядка, установленного государством, о субъекте преступления практически ничего не говорится. Однако из текста Уложения следует, что все предусмотренные в нем преступные деяния могут быть совершены только человеком. Возрастные характеристики и характеристики, связанные с его вменяемостью, установить практически невозможно. Субъектом преступления признавалось лицо, которое совершило предусмотренное законом преступное деяние. Причем субъектом преступления мог быть всякий, не исключая холопов, несмотря даже на то, что наказание за деяния накладывалось господином этого холопа. При этом на господина возлагалась обязанность представлять на суды их холопов и крестьян, совершивших преступления, а в противном случае они подвергались наказанию и у них отбирались поместья¹⁷.

При назначении наказания учитывались звание, чин, которые имел преступник, но умышленное убийство всегда влекло смертную казнь, независимо от социальной принадлежности субъекта преступления. «А кого кто убьет с умышления, и сыщется про то допряма, что с умышления убил: и такова убийцу казнити смертию»¹⁸. О признании субъектом преступления неодушевленных предметов и животных в Уложении 1649 г. ничего не говорится, так же как и о влиянии возраста преступника на уголовную ответственность¹⁹.

При этом субъектом преступления мог быть как русский подданный, так и иностранец. Причем в силу прямого предписания Уложения «приезжих иноземцев, и всяких прибылых людей, которые в Московском государстве будут, тем же судом судити и росправа делати по Государеву указу». Иностранцы, не обладавшие дипломатическим иммунитетом, отвечали за преступления наравне с россиянами²⁰.

Также в Соборном уложении предусматривалась поголовная групповая ответственность, пеня по 5 руб. с человека, которая возлагалась на членов особой юридической единицы — десятка — в черных сотнях и слободах, когда в десятке появлялось продажное питье и табак или воровство²¹.

Таким образом, в уголовном законодательстве рассматриваемого периода был еще недостаточно разработано понятие субъекта преступления. Однако, проанализировав основные исторические памятники законодательства X–XVII вв., можно сделать вывод о том, что лицом, совершившим преступление, признавался человек, достигший определенного возраста, хотя и имелись исключения в виде привлечения к ответственности животных, неодушевленных предметов, а также юридических лиц.

¹ См.: Павлов В.Г. Субъект преступления. СПб., 2001. С. 26.

² См.: История государства и права СССР: учебник. Ч. 1 / под ред. С.В. Юшкова. М., 1961. С. 84–86.

³ См.: Свердлов М.Б. От закона русского к Русской Правде. М., 1988. С. 80.

⁴ Материалы к изучению истории государства и права СССР / коммент. Г.К. Амелина. М., 1958. С. 9.

⁵ Павлов В.Г. Указ. соч. С. 27.

⁶ См.: История государства и права СССР: учебник. Ч. 1 / под ред. С.В. Юшкова. С. 120–121.

⁷ См.: Есипов В.В. Очерки русского уголовного права. Часть Общая: Преступление и преступники. Наказание и наказание. 2-е изд., пересм. СПб., 1898. С. 103.

⁸ См.: Наумов А.В. Российское уголовное право: курс лекций: в 2 т. Т. 1: Общая часть. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 62.

⁹ См.: Рогов В.А. История государства и права России IX – начала XX века. М., 1994. С. 248.

¹⁰ См.: История государства и права СССР: учебник. Ч. 1 / под ред. С.В. Юшкова. С. 190.

¹¹ Рогов В.А. Указ. соч. С. 251.

¹² Наумов А.В. Указ. соч. С. 63.

¹³ См.: Рожнов А.А. Уголовное право Московского Государства (XIV–XVII века): учебно-методическое пособие. Ульяновск, 2007. С. 11–12.

¹⁴ См.: Павлов В.Г. Указ. соч. С. 31.

¹⁵ См.: Скрынников Р.Г. Россия накануне «Смутного времени». М., 1993. С. 85.

¹⁶ См.: История государства и права СССР: учебник. Ч. 1 / под ред. С.В. Юшкова. С. 276–277.

¹⁷ См.: Числов П.И. История русского права Московского и Петербургского периодов. 4-е изд. М., 1902. С. 370.

¹⁸ Уложение государя царя и великого князя Алексея Михайловича. СПб., 1913. С. 316.

¹⁹ См.: Павлов В.Г. Указ. соч. С. 33.

²⁰ См.: Рожнов А.А. Указ. соч. С. 80.

²¹ См.: Есипов В.В. Указ. соч. С. 104.

А.В. Турнаев

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАХВАТОВ (РЕЙДЕРСКИХ ДЕЯНИЙ) КАК МОШЕННИЧЕСТВА

Стабильность экономических отношений служит залогом устойчивого развития экономики, выступающей в качестве основы прогресса общества и государства в целом. Важнейшим экономико-правовым институтом является собственность, в связи с чем особое внимание исследователей уделяется созданию эффективных методов и способов защиты собственности, в т. ч. с помощью уголовно-правовых мер.

В последние годы особую актуальность в нашей стране приобрела проблема корпоративных захватов, более известных как «рейдерские захваты». Совершаемые криминальным способом, корпоративные захваты дестабилизируют экономические отношения, препятствуют развитию предприятий, ущемляют и нарушают права собственников. Как показывает правоприменительная практика, наиболее часто «рейдерские захваты» квалифицируются правоохранительными органами по ст. 159 УК РФ (мошенничество)¹.

Учитывая специфику корпоративных захватов, исходя из конструкции состава и объекта уголовно-правовой охраны ст. 159 УК РФ, возникают сомнения относительно точности юридической квалификации таких действий, как мошенничество². К сожалению, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по де-

лам о мошенничестве, присвоении и растрате»³, устранив многие неопределенности, существовавшие на практике по делам о мошенничестве, оставил открытым ряд вопросов относительно корпоративных захватов.

Наиболее уязвимым объектом корпоративного захвата является акционерное общество в силу особенностей его правового статуса. Для получения контроля над предприятием и его активами «рейдеры» стремятся консолидировать в своих руках контрольный пакет акций, причем, в отличие от легального рынка по слиянию и поглощению (Mergers and Acquisitions — M&A), используют для этого незаконные способы.

Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. от 3 июня 2009 г.)⁴, а также п. 3 ст. 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 3 июня 2009 г.)⁵ акционерное общество обязано обеспечить ведение и хранение реестра своих акционеров. Держателем реестра может быть специализированный регистратор или само общество. Реестр представляет собой базу данных зарегистрированных владельцев, зафиксированную на бумажном или электронном носителе с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих им акций. Права на акции подтверждаются путем получения выписки из реестра.

При осуществлении «захвата» общества, реестродержателю предоставляются поддельные документы, необходимые для перехода права собственности на ценные бумаги. Среди таких документов могут быть: а) учредительные документы предприятия (устав, учредительный договор); б) доверенности на право осуществления сделок по купле-продаже или иному отчуждению ценных бумаг; в) подписанные договоры купли-продажи, дарения, уступки прав требования, гарантийные письма, передаточное распоряжение, документы об оплате и др.

На основании этих подложных документов оператором организации реестродержателя осуществляется регистрация сделки и переоформление ценных бумаг со счета одной стороны на счет другого участника сделки. В п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 дается следующее разъяснение по этому поводу: «В отличие от других форм хищения, предусмотренных главой 21 УК РФ, мошенничество совершается путем обмана или злоупотребления доверием, под воздействием которых владелец имущества или иное лицо либо уполномоченный орган власти передают имущество или право на него другим лицам либо не препятствуют изъятию этого имущества или приобретению права на него другими лицами».

Важный вопрос, оставленный в данном постановлении без ответа, заключается в следующем: какова сущность бездокументарной акции и можно ли ее рассматривать в качестве предмета хищения и объекта уголовно-правовой охраны в гл. 21 УК РФ «Преступления против собственности»?

Установление объекта преступления позволяет определить социальную и юридическую сущность преступления, обнаружить общественно опасные последствия, правильно решить вопросы о пределах действия уголовно-правовой нормы и квалификации деяния⁶.

С позиций уголовного права выделяются три взгляда на собственность как основной объект гл. 21 УК РФ:

- 1) собственность как экономическое отношение (экономическая категория)⁷;
- 2) собственность как правовая ценность (право собственности в субъективном смысле)⁸;
- 3) собственность как экономическое отношение и право собственности⁹.

Собственность как экономическая категория охватывает широкий круг общественных отношений, складывающихся в сфере экономики. Современная экономическая теория не связывает объект собственности исключительно с предметами материального мира, имеющими «статус» вещей. Она исходит из понимания собственности как отношений по поводу использования «вещественных» и «невещественных», «материальных» и «нематериальных» благ. В экономическом смысле объект собственности имеет весьма широкое определение, которое включает в себя предметы природы, вещество, энергию, информацию, материальные и нематериальные результаты работ и услуг, отдельные права, интеллектуальные ценности и все то, что в условиях экономического оборота может обладать признаком товара¹⁰.

Экономическая трактовка собственности как объекта преступлений, предусмотренных гл. 21 УК РФ, существенно расширяет круг общественных отношений, составляющих объект названных посягательств, и в том смысле, что позволяет относить к ним волевые экономические отношения по поводу самых различных экономических благ (природных ресурсов, вещества, энергии, информации, материальных и нематериальных результатов работ и услуг, интеллектуальных ценностей и пр.)¹¹. Подобное экономическое понимание собственности как правоо-

храняемого объекта чрезмерно увеличивает сферу уголовно-правовой охраны, включая в нее всю систему экономических отношений собственности, в т. ч. закономерно складывающихся в области экономики независимо от воли и сознания людей и не требующих юридического признания и правовой защиты.

Отождествление собственности как объекта преступления и субъективного права собственности, напротив, приводит к ограничению действия уголовного закона в области охраны имущественных и иных экономических прав и свобод. В этом случае за рамки сферы уголовно-правового регулирования выводятся отношения, возникающие в связи с существенным нарушением: вещных прав лиц, не являющихся собственниками (ст. 216 ГК РФ), прав владельцев, не являющихся собственниками (ст. 305 ГК РФ), обязательственных прав (в частности ст. 48 ГК РФ), права наследования (ст. 1154 ГК РФ). При этом сужается по объему объект посягательств, предусмотренных гл. 21 УК РФ, т. к. исключаются все имущественные отношения, содержание которых не составляет право собственности в субъективном смысле. К ним относятся имущественные отношения, возникающие в связи с переходом имущественных благ от одного лица к другому либо участниками которых выступают субъекты ограниченных вещных прав, владельцы (как законные, так и незаконные), арендатор и арендодатель, ссудодатель и ссудополучатель, страхователь и страховщик, поверенный и доверитель и т. д.

Понимание объекта преступлений, предусмотренных в гл. 21 УК РФ, как экономического отношения и одновременно как субъективного права собственности не соответствует тому положению, что собственность как экономическая категория не совпадает с понятием права собственности, в котором экономические отношения собственности получают юридическое выражение¹². Не каждое экономическое отношение собственности находит свое выражение в виде абсолютного субъективного права собственности и правовая регламентация таких отношений может осуществляться посредством иных институтов, в т. ч. с помощью обязательственного права.

Наличие нескольких подходов к пониманию собственности не является случайным и обусловлено сложностью как самого явления собственности, характеризующегося многосторонностью, так и его связью с другими явлениями и процессами действительности.

В настоящий момент с позиций уголовного права большинство ученых исходят из понимания объекта преступления как общественных отношений¹³. Как отмечает Ю.Н. Шаповалов, «имущественные отношения — это особая область экономических связей, в которой находят непосредственное выражение права и интересы не только собственников, но и многих других участников имущественных отношений»¹⁴.

Таким образом, объектом преступлений, предусмотренных гл. 21 УК РФ, выступают общественные имущественные отношения, складывающиеся по поводу владения, пользования, распоряжения имуществом или правами на него.

Объективная сторона мошенничества состоит из хищения или приобретения права на чужое имущество, т. е. оно может быть совершено в одной из двух форм: либо в форме хищения чужого имущества, либо в форме приобретения прав на чужое имущество, не являющегося хищением. При этом, как отмечает А.Г. Безверхов, понятие мошеннического обмана в смысле ст. 159 УК РФ ограничено по предмету чужим имуществом и правом на чужое имущество¹⁵. Таким образом, чтобы установить в качестве предмета мошенничества бездокументарные акции, необходимо определить уголовно-правовое содержание понятия «имущество».

Что касается гражданского законодательства, то ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относит «вещи ... включая ценные бумаги, иное имущество, в т. ч. имущественные права», а в соответствии со ст. 143 ГК РФ акция является одним из видов ценной бумаги, т. е. гражданское право определяет акции как вещь и распространяет на них вещно-правовой режим. При этом, на основании ст. 142 ГК РФ обыкновенная акция может существовать в бездокументарной форме в виде записи в реестре акционеров общества.

В соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг», акция — это эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации. В акционерном обществе существует два основных вида акций — обыкновенные и привилегированные. Владельцы привилегированных акций общества не имеют права голоса на общем собрании акционеров, однако имеют фиксированный размер дивидендов по акции, установленный уставом общества (ст. 32 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

Как видно из определения, владелец обыкновенной акции обладает следующими имущественными правами: а) на получение части прибыли (дивиденда); б) на часть имущества, остающегося после ликвидации. Акционер обладает также неимущественным правом — правом управления обществом. Согласно п. 1 ст. 142 ГК РФ с передачей ценной бумаги другому лицу, к нему переходят все удостоверяемые права в совокупности, т. е. имущественные и неимущественные права существуют в акции как единое целое.

Данный подход законодателя, закрепляющий правовой статус акции как ценной бумаги в качестве объекта вещных прав, вызывает недоумение у большинства цивилистов¹⁶. Так, В.А. Белов указывает на невещественную природу бездокументарных ценных бумаг, вследствие чего «...бездокументарные ценные бумаги не могут быть объектами права собственности»¹⁷. В.К. Сперанский отмечает, что «...существование вещных прав на бездокументарные ценные бумаги есть юридическая фикция...»¹⁸. В целом критика правового статуса акции в качестве объекта вещных прав строится, во-первых, на том, что акции обладают двойственной природой, в силу чего их нельзя отнести исключительно к вещным либо обязательственным правоотношениям и, во-вторых, на том, что недопустимо распространять экономические категории на гражданско-правовой статус акции. Как отмечает А.А. Бутенко, «...в основе концепции бездокументарных ценных бумаг лежат не юридические построения, а исключительно экономические категории и подходы»¹⁹.

Действительно, экономическое понимание собственности не находит широкого одобрения среди ученых в силу чрезмерного увеличения объекта уголовно-правовой охраны. Однако особенности вещного или обязательственно-правового режима акций для уголовного права менее значимы, в отличие от гражданского права. Как уже отмечалось, объективная сторона мошенничества может выражаться в форме приобретения прав на чужое имущество, что, по сути, представляет собой обязательство в его «чистом» гражданско-правовом виде.

В теории уголовного права имущество рассматривается не только как материальная вещь, но и как имущественные права, где в качестве обязательного признака имущества присутствует наличие потребительской стоимости, способности удовлетворять те или иные человеческие потребности²⁰. При этом предмет хищения характеризуется с физической стороны как предмет материального внешнего по отношению к человеку мира, доступный благодаря своей материальной субстанции чувственному восприятию; с экономической стороны — как предмет, обладающий экономическим свойством меновой стоимости; с юридической стороны — как объект вещного права, не изъятый из гражданского оборота и являющийся чужим для виновного²¹.

Пленум Верховного Суда РФ признал существование имущества, не имеющего своего материального выражения, определив, что завладение имущественным правом также может происходить в случае посягательства на безналичные денежные средства, находящиеся на счетах в кредитных организациях, используемые для осуществления расчетов между различными субъектами (п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г). Поэтому нельзя согласиться с утверждением Е.В. Валласк о том, что бездокументарные акции не могут быть предметом хищения лишь в силу своей нематериальности²². При этом следует отметить, что любой владелец денежных средств, хранящихся на счетах в банках, до момента их фактического обращения в денежные знаки имеет в отношении них обязательственные права.

Специфика правового режима акций как объекта уголовно-правовой охраны гл. 21 УК РФ состоит не в том, что они носят обязательственный характер или выражаются в нематериальной форме. Особенность бездокументарных обыкновенных акций заключается в предоставлении их владельцам неимущественного права управления обществом, а данное право вряд ли может выступать объектом уголовно-правовой охраны права собственности. Другая особенность обыкновенных акций состоит в том, что, в отличие от привилегированных, в них не фиксируется определенный размер дивидендов, выплаты зависят от экономической деятельности общества за отчетный период. Таким образом, в случае незаконного переоформления акций на других лиц их владельцу или держателю причиняется ущерб в виде упущенной выгоды, т. е. неполученных доходов, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено путем обмана или злоупотребления доверием, что, согласно п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ, подпадает под действие ст. 165 УК РФ.

Что касается права владельца акции на часть ликвидируемого имущества общества, то следует отметить, что это право возникнет лишь при условии ликвидации этого общества и наличия у него имущества. То есть для определения размера причиненного ущерба на момент со-

вершения преступления необходимо установить стоимость акций, обеспеченных имуществом ликвидируемого общества, оставшегося после расчетов с кредиторами и осуществлением иных выплат в порядке третьей очереди (ст. 23 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

Таким образом, думается, что уголовный закон не позволяет в полной мере расценивать как мошенничество обманные действия, состоящие в незаконном переоформлении прав владельцев бездокументарных акций общества в пользу иных лиц при корпоративном захвате в силу неочевидности их имущественного статуса как объекта уголовно-правовой охраны права собственности.

Чтобы устранить подобную неочевидность, необходимо внести изменения в уголовное законодательство. Принятие постановлений на уровне Пленума Верховного Суда РФ в данном вопросе представляется недостаточным, т. к. разъяснения Пленума направлены на толкование существующих норм, выработку единообразной судебной и правоприменительной практики, но не создание новых дефиниций права.

Наиболее оптимальный вариант решения проблемы видится в добавлении примечания, оговаривающего правовой режим акций, в гл. 21 УК РФ, а именно к ст. 159 УК РФ «Мошенничество». Следует отметить особый, исключительный характер данного примечания, которое, с одной стороны, позволяет более гибко и разумно урегулировать спорное правоотношение, а с другой, дифференцировать уголовно-правовые и экономические категории.

Развитие экономических отношений, появление новых видов экономической деятельности приводят к переосмыслению существующего понимания объекта преступлений, предусмотренных гл. 21 УК РФ. В частности, И.А. Клепицкий указывает, что доктрина преступлений против собственности отвечала потребностям и характеру имущественных отношений того времени, когда она возникла и развивалась, и сегодня эта доктрина неприемлема как с теоретической, так и с практической точки зрения²³.

С этой целью необходимо дополнить ст. 159 УК РФ следующим примечанием: «под приобретением права на чужое имущество признается приобретение имущественных прав, в т. ч. на бездокументарные виды акций». Формальное распространение вещных отношений на бездокументарные акции в УК РФ *de lege lata* будет соответствовать нормам гражданского права, устранил неясности в уголовном законодательстве и позволит недвусмысленно бороться с новыми формами и тенденциями преступлений против собственности.

¹ См.: Слияния и поглощения: аналитический журнал. URL: <http://www.ma-journal.ru> (дата обращения: 04.02.2010).

² См.: *Валласк Е.В.* К вопросу об определении предмета преступления, характеризуемого как корпоративный захват // *Безопасность бизнеса*. 2007. № 4; *Безверхов А.Г.* Некоторые вопросы квалификации мошенничества // *Уголовное право*. 2008. № 2 и др.

³ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.

⁴ См.: Российская газета. 1996. 25 апр.

⁵ Российская газета. 1995. 29 дек.

⁶ См.: *Уголовное право: учебник. Общая часть / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И.Рарога, А.И. Чучаева М.*, 2005. С. 44–46.

⁷ *Уголовное право: учебник / под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М.*, 2001. С. 341–344.

⁸ *Российское уголовное право: Особенная часть: учебник / под ред. М.П. Журавлева, С.И. Никулина. М.*, 1998. С. 134.

⁹ *Кочои С.М.* Ответственность за корыстные преступления против собственности. М., 2000. С. 81–82.

¹⁰ См.: *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. М., 1999. С. 302–303.

¹¹ См.: *Безверхов А.Г.* Собственность и имущественные отношения в уголовном праве // *Законодательство*. 2002. № 12. С. 37.

¹² См.: *Гражданское право России: учебник. Ч. 1 / под ред. З.И. Цыбуленко. М.*, 1998. С. 259.

¹³ *Лопашенко Н.А.* Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, система, проблемы квалификации и наказания. Саратов, 1997. С. 12; *Гаухман Л.Д., Максимов С.В.* Преступления в сфере экономической деятельности. М., 1998. С. 17; *Бородин С.В.* Преступления против жизни. М., 1999. С. 48; *Дьяков С.В.* Государственные преступления (против основ конституционного строя и безопасности государства) и государственная преступность. М., 1999. С. 13 и др.

¹⁴ *Шаповалов Ю.Н.* К вопросу об объекте и предмете хищения // *Российский следователь*. 2008. № 20.

¹⁵ См.: *Безверхов А.Г.* Некоторые вопросы квалификации мошенничества // *Уголовное право*. 2008. № 2.

¹⁶ См.: *Ротко С.В., Тимошенко Д.А.* Право собственности на бездокументарные эмиссионные ценные бумаги: вещное право или иное имущественное право? // *Нотариус*. 2007. № 6.

¹⁷ *Белов В.А.* К вопросу о так называемой виндикации бездокументарных ценных бумаг // *Закон*. 2006. № 7.

¹⁸ *Сперанский В.К.* Именные эмиссионные ценные бумаги в системе корпоративного и акционерного правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.

¹⁹ *Бутенко А.А.* Бездокументарные ценные бумаги как объект гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.

²⁰ См.: *Шаповалов Ю.Н.* Указ. соч.

²¹ См.: *Бойцов А.И.* Преступления против собственности. СПб., 2002. С. 110–151.

²² См.: *Валласк Е.В.* К вопросу об определении предмета преступления, характеризуемого как корпоративный захват // *Безопасность бизнеса*. 2007. № 4.

²³ См.: *Клепицкий И.А.* Собственность и имущество в уголовном праве // *Государство и право*. 1997. № 5. С. 82.

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ДОПРОСА С УЧАСТИЕМ СПЕЦИАЛИСТА ПО ДЕЛАМ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, СВЯЗАННЫХ С ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Под преступлениями, связанными с профессиональной деятельностью, понимаются общественно опасные, уголовно наказуемые деяния, совершенные субъектом хозяйственной, финансовой, юридической, медицинской или иной деятельности в процессе осуществления им должностных, служебных или иных профессиональных обязанностей путем нарушения правил нормативного характера, регулирующих соответствующую сферу профессиональной деятельности¹.

Основным критерием при решении вопроса о том, следует ли привлекать специалиста к допросу, является наличие нарушения специальных правил. Именно данное обстоятельство требует для своего установления и анализа применения специальных знаний.

Необходимость привлечения специалиста обусловлена тем, что допрашиваемый нередко использует в своих показаниях понятия и категории из определенной отрасли знаний, связанной с его профессией и совершенным преступлением. В такой ситуации следователю очень важно объективно, правильно и полно: воспринять, зафиксировать, проанализировать, использовать как в ходе допроса, так и при производстве дальнейшего расследования по делу полученную доказательственную информацию, в чем неоценимую помощь ему может оказать специалист².

Анализ материалов уголовных дел показывает, что такие случаи в практической действительности достаточно редки, в то же время результаты проведенного нами анкетирования выявили, что большинство следователей признают целесообразность и необходимость производства допроса с непосредственной помощью лица, обладающего специальными знаниями. Характерно, что все респонденты, положительно ответившие на вопрос о необходимости получения предварительной консультации специалиста по предмету допроса, обладают продолжительностью стажа работы следователем от 5 до 10 лет либо свыше 10 лет. Именно указанные респонденты привлекали специалиста к непосредственному участию в допросе более 5 раз.

Криминалистическая литература, посвященная данной проблеме, показывает, что тактика проведения допроса с участием специалиста пока еще не разработана. Нами были обнаружены лишь отдельные рекомендации по оптимизации производства такого следственного действия³. Полагаем необходимым рассмотреть тактику допроса с участием специалиста и раскрыть его возможности и рациональные способы их использования на подготовительной и основной стадиях допроса. На подготовительной стадии помощь специалиста заключается в следующем:

1) разъяснять правила осуществления той или иной профессиональной деятельности, что поможет следователю сформировать модель поведения виновного лица, установленную соответствующими нормами и правилами;

2) раскрывать возможные способы нарушения этих правил, влекущие наступление общественно опасных последствий;

3) определять круг лиц, располагающих сведениями о событии преступного деяния, указывать на наиболее целесообразную очередность их допроса;

4) определять предмет допроса, т. е. указывать следователю на наиболее значимые обстоятельства, подлежащие выяснению у того или иного допрашиваемого;

5) высказывать предположения о версиях защиты, которые может выдвинуть допрашиваемый;

6) определять доказательства, необходимые для предъявления в ходе допроса. В конфликтной ситуации таковыми являются документы, которые при соответствующих разъяснениях специалиста помогают добросовестно заблуждающемуся лицу восстановить в памяти события, связанные с совершением хищения, и дать о них более подробные показания. В конфликтной ситуации таковыми являются те, которые направлены на изобличение допрашиваемого во лжи.

Итогом подготовительных действий следователя и специалиста к допросу обычно является составление его письменного плана. В план должны быть внесены конкретные формулировки наиболее сложных вопросов, составленные при непосредственном участии специали-

© А.Н. Екимовская, 2010

Аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики (Филиал ФГОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» — Санкт-Петербургский юридический институт).

ста. На данном этапе следует оговорить, какие из них будут заданы допрашиваемому следователем, а какие — специалисту. Последнему целесообразно поручить постановку уточняющих и дополняющих вопросов, связанных с оперированием профессиональными терминами и категориями, в то время как следователь задает основные вопросы.

Непосредственно при производстве допроса функция специалиста заключается в содействии следователю в максимально полном установлении значимых обстоятельств и точной их фиксации. На данном этапе роль специалиста менее активна, т. к. руководящие функции принадлежат следователю, который действует на основе совместно составленного плана. Специалист, принимающий участие в допросе, может дать толкование терминов, используемых допрашиваемым, а также оперативно проконсультировать следователя по поводу обстоятельств, установленных в ходе допроса, и указать на несоответствия в показаниях. Такая консультация, проведенная в присутствии допрашиваемого, окажет существенное психологическое воздействие на него и продемонстрирует бессмысленность занятой им позиции. В случае выдвижения допрашиваемым такой версии защиты, которая не была предусмотрена при подготовке к допросу, представляется целесообразным прервать допрос и проконсультироваться со специалистом с целью корректировки дальнейшего плана действий.

Специалист, действуя согласно выработанному плану, задает вопросы уточняющего и дополняющего характера. При выявлении новых обстоятельств, не предусмотренных при подготовке, он вправе с разрешения следователя задавать дополнительные вопросы. Это особенно важно в случае, когда допрашиваемый признает очевидные факты и отрицает неочевидные или толкует их в свою пользу. Убедившись в компетентности специалиста, допрашиваемый откажется от выдуманной им версии, возможной при отсутствии необходимых знаний у следователя.

Использование специальных знаний можно рассматривать как один из тактических приемов, т. к. с их помощью следователь демонстрирует возможности следствия. При предъявлении доказательств следователем специалист разъяснит их изобличающее значение, что будет служить весомым аргументом для дачи правдивых показаний.

На стадии фиксации результатов допроса специалист поможет максимально полно изложить показания в письменной форме, снижая вероятность неточных записей по вине следователя, влекущих необходимость повторного вызова допрашиваемого для дополнительного допроса.

Наиболее часто в криминалистической литературе встречаются рекомендации по привлечению к допросу специалиста при расследовании преступлений экономической направленности, в т. ч.: преступлений в банковской сфере, налоговых преступлений, хищений в форме присвоения, растраты или злоупотребления служебным положением. 79,5 % опрошенных нами следователей указали на целесообразность участия специалиста в допросах по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности.

На стадии подготовки к допросу по делам о таких преступлениях помощь специалиста в области экономики может выражаться в разъяснении:

общих вопросов бухгалтерского учета, порядка ведения учета, отчетности и контроля в организации, попавшей в поле зрения органов следствия;

прав и обязанностей материально ответственных и должностных лиц, бухгалтерских работников, имеющих отношение к оформлению хозяйственных операций или осуществляющих учет и контроль товарно-материальных ценностей и денежных средств;

недостатков и нарушений в организационно-хозяйственной деятельности и ведении бухгалтерского учета, способствующих совершению преступления; схемы хозяйственных операций, использованных в преступных целях;

требований ведомственных нормативных актов, относящихся к сфере бухгалтерского учета и контроля (инструкций, положений и т. д.)⁴.

Информация, полученная от специалиста в непроцессуальной форме, может быть использована в следующих целях: выдвижения следственных версий, построения плана допроса с целью проверки каждой из них, определения максимально возможного круга вопросов, точного их формулирования, отбора и оценки имеющихся в деле документов на предмет возможности их последующего предъявления допрашиваемому в качестве доказательств. Подготовка документов следует уделить особое внимание. Следователь с помощью специалиста уясняет их содержание и роль в изобличении виновных лиц, определяет последовательность их предъявления, какие вопросы и по поводу каких реквизитов следует задавать, готовится к аргументированному опровержению возможных попыток подозреваемого опорочить доказательственное значение записей бухгалтерского учета. Следует стремиться предъявить до-

кументы в такой последовательности, чтобы из сопоставления их содержания допрашиваемый сам мог убедиться в доказанности его вины. Такое предъявление должно сопровождаться разъяснениями их доказательственного значения. Специалист может дать оценку отдельных реквизитов или текста в целом предъявляемого документа, обратить внимание следователя на явное несоответствие даваемых показаний содержанию документа или нормативно закрепленным требованиям бухгалтерского учета.

По делам о хищениях специалист может оказать существенную помощь в применении тактического приема, направленного на создание преувеличенного представления об объеме собранных следствием данных. Следователь на основе имеющихся документов составляет механизм совершения хищения, а специалист вносит в него коррективы и дополнения, вытекающие из положений бухгалтерского учета. Правдоподобность такой схемы создает у допрашиваемого впечатление о полной осведомленности следователя, что может привести его к признанию своей вины.

Особое значение имеет использование специальных знаний при расследовании преступлений, связанных с некачественным оказанием медицинской помощи т. н. ятрогенных преступлений. 73,5 % из опрошенных нами следователей утвердительно ответили на вопрос о необходимости проведения допросов по данному виду преступлений с участием специалиста. Особенность расследования таких преступлений заключается в необходимости изучения правил оказания медицинской помощи. Нарушение данных правил, повлекшее наступление общественно опасных последствий, является предметом исследования по конкретному делу.

Нарушение правил оказания медицинской помощи — система отклонений от нормальной профессиональной деятельности по оказанию медицинской помощи, обусловленная ненадлежащим выполнением субъектом (медработником) своих профессиональных обязанностей, установленных соответствующими действующими в медицине правилами⁵.

При расследовании уголовных дел о ятрогенных преступлениях необходимо проанализировать все стадии врачебного процесса. Такой анализ позволит выявить факты нарушения правил оказания медицинской помощи и последовавшие за ними дефекты этой помощи. Самостоятельное решение следователем такой задачи в большинстве случаев затруднительно, т. к. связано с привлечением значительного объема специальных знаний.

На стадии подготовки к допросу специалист укажет следователю на необходимую медицинскую и нормативно-справочную документацию, последовательно раскроет все стадии процесса оказания медицинской помощи, а именно: 1) клиническое и диагностическое обследование; 2) диагностирование, включающее оценку симптомов, постановку предварительного диагноза, дифференциальную диагностику, постановку клинического диагноза; 3) соответствующее лечение. Такая консультация поможет следователю сформировать нормативную модель оказания медицинской помощи в аналогичной ситуации. Специалист, ознакомившись с имеющимися материалами дела, даст подробные разъяснения о проведенном лечении, поможет сопоставить фактическую и нормативную модели, т. е. того, что и как должно быть сделано с тем, что и как было осуществлено в действительности, и таким образом определить, имеются ли между ними расхождения. Проведенный совместно со специалистом анализ выявит конкретную стадию, на которой возник дефект медицинской помощи, и поможет следователю определить предмет предстоящего допроса и его ключевые моменты.

Для установления субъективной стороны преступления следователю необходимо выявить мотивы отклонения фактического лечебного процесса от нормативной модели. Специалист поможет сформулировать вопросы, позволяющие определить, все ли обязанности и надлежащим ли образом выполнил медицинский работник. Стадия подготовки к допросу завершается составлением плана с указанием вопросов, касающихся обстоятельств оказания медицинской помощи на каждом этапе. Задача специалиста на данном этапе — правильная формулировка вопросов; задача следователя — их фиксация. Со специалистом необходимо не только обсудить содержание вопросов, но и сгруппировать их на основные, дополнительные, уточняющие, контрольные. В плане допроса надлежит предусмотреть также возможные варианты защиты и подготовить материал для их опровержения. Заранее подготовленные версии могут быть сопряжены с созданием фиктивных доказательств либо с уничтожением улик. Эффективным способом пресечения лжи является предъявление допрашиваемому доказательств выявленных актов противодействия следствию с целью сокрытия следов преступного поведения, например, факта фальсификации медицинских документов. Специалист укажет на бо-

лее подходящий момент для использования данного тактического приема, что также следует отразить в плане допроса.

Особенность допроса подозреваемого по делам о неосторожных ятрогенных преступлениях заключается в максимальной детализации его показаний. После свободного рассказа допрашиваемого необходимо ознакомить его с записью показаний, дать их подписать, а затем перейти к допросу по обстоятельствам. На данном этапе желательно активное участие специалиста. С психологической точки зрения допрашиваемому гораздо сложнее уйти от правдивого ответа на вопрос, поставленный специалистом с соответствующим образованием и выработанным мышлением, чем на вопрос, заданный лицом, не сведущим в данной отрасли знаний. В случае, если обвиняемый в подтверждение своих доводов ссылается на несущественные обстоятельства или факты, специалист, в присутствии допрашиваемого, может дать краткую консультацию следователю о значимости данных обстоятельств.

Показания должны быть зафиксированы подробно, с уточнением терминологии медицинских мероприятий, аргументации принятых решений по выбору диагностических исследований, методов лечения, преемственности, реабилитации, профилактики заболевания. Также необходимо указать, какие носители информации могут быть подтверждением приведенных доводов защиты. В случае возникновения затруднений в использовании соответствующих медицинских терминов следователь может обратиться за помощью к специалисту. Полное и верное отражение показаний допрашиваемого облегчит в дальнейшем оценку данного доказательства.

Таким образом, привлечение специалистов к допросу служит эффективным тактическим решением. Рассмотренные особенности использования специальных знаний при производстве допроса по делам о преступлениях, связанных с профессиональной деятельностью, приводят к выводу о том, что специалист может оказать существенную помощь следователю в использовании логических тактических приемов:

метода логического убеждения, который позволяет с применением специальных знаний продемонстрировать допрашиваемому несостоятельность его показаний посредством логически правильной постановки вопросов, использования доказательств при допросе, разъяснения их доказательственного значения, демонстрации возможностей следствия, изложения следователем механизма преступления;

метода обратной аргументации, сущность которого заключается в анализе аргументов допрашиваемого⁶.

В то же время возможности специалиста в допросе не ограничиваются содействием в уличении во лжи. Специалист поможет следователю подробно допросить любое лицо, участвующее в деле, независимо от его процессуального статуса, и выяснить все значимые обстоятельства, необходимые для воссоздания картины преступного деяния.

¹ См.: Яковлев М.М. Расследование отдельных категорий преступлений, связанных с профессиональной деятельностью: учебно-практическое пособие / под ред. Е.П. Ищенко. М., 2006. С. 3.

² См.: Деревягин Ю.Т., Гаритовская Э.В., Толеубекова Б.Х. Участие специалиста-бухгалтера в проведении следственных и непроцессуальных действий по делам о хищениях социалистического имущества: учебное пособие (Библиотека следователя). М., 1989. С. 68.

³ См.: Циркаль В.В. Некоторые особенности тактики допроса с участием специалиста // Криминалистика и судебная экспертиза. Киев, 1981. Вып. 22. С. 52–54.

⁴ См.: Деревягин Ю.Т., Гаритовская Э.В., Толеубекова Б.Х. Указ. соч. С. 23–24. Дьячков А.М. Применение специальных бухгалтерских познаний при расследовании хищений. М., 2000. С. 34.

⁵ См.: Пристанков В.Д. Теоретические и методологические проблемы расследования ятрогенных преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 32.

⁶ См.: Еремин С.Н., Духно Н.А., Корухов Ю.Г. Теоретические и практические проблемы участия специалиста в уголовном процессе. М., 2005. С. 97.

А.Н. Иванов, В.Г. Иванова

**ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ УСТАНОВЛЕНИЮ В СТРУКТУРЕ
КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Принципиальное значение для разработки криминалистических методик имеют обстоятельства, подлежащие установлению при производстве дознания, предварительного следствия и разбирательства уголовного дела в суде. Правильное и полное определение обстоятельств, подлежащих установлению, является одним из основных условий успешного расследования и поддержания государственного обвинения по уголовным делам. Указание круга обстоятельств, подлежащих установлению, способствует не только решению вопроса о том, какими способами доказывать, но и что именно. «Без знания обстоятельств подлежащих установлению, — справедливо указывает С.В. Кузьмин, — не может быть речи ни о каком расследовании. Следователь должен знать вышеуказанные обстоятельства и использовать их в качестве ориентира при расследовании»¹.

Ошибки в определении этих обстоятельств в процессе расследования уголовного дела (поддержания государственного обвинения), их неправомерное сужение или расширение дезориентируют следователя (государственного обвинителя) или обуславливают неоправданные затраты на производство большого объема следственных (судебных) действий. Неустановление или недостоверное установление хотя бы одного элемента системы обстоятельств свидетельствует об отсутствии полноты, всесторонности, объективности расследования и означает, что совершение преступления не доказано². Господствовавшая до недавнего времени точка зрения о том, что криминалистическая характеристика определяет предмет доказывания, будучи основой методики расследования, существенно повлияла на уровень научных разработок, посвященных вопросам определения обстоятельств, подлежащих установлению при расследовании. Несмотря на появление в последние несколько лет значительного количества работ, посвященных отдельным криминалистическим аспектам разработки и использования обстоятельств, подлежащих установлению, ряд важных общетеоретических вопросов остался нерешенным. Так, одни криминалисты круг этих обстоятельств именуют предметом доказывания³, другие используют термины: «обстоятельства, подлежащие доказыванию»⁴ или «обстоятельства, подлежащие установлению»⁵.

Анализ существующих точек зрения по данному вопросу свидетельствует, что использование различной терминологии обуславливается расхождениями во взглядах ученых по поводу содержания сходных, казалось бы, понятий.

Группа авторов, использующая термины «предмет доказывания» или «обстоятельства, подлежащие доказыванию»⁶, считают, что его содержанием является совокупность обстоятельств,

© А.Н. Иванов, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений (Саратовская государственная академия права).

© В.Г. Иванова, 2010

Ассистент кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебных экспертиз (Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского).

сформированных из норм уголовного и уголовно-процессуального права, требующих установления по конкретным категориям дел для реализации задач уголовного судопроизводства⁷.

Другие исследователи предпочитают использовать термин «обстоятельства, подлежащие установлению». Они справедливо отмечают, что предмет доказывания и обстоятельства, подлежащие установлению — не тождественные понятия. Так, С.В. Лаврухин и Ю.С. Комягина отмечают, что второе понятие шире первого за счет включения в его состав данных, относящихся к поведению преступника (например, способы подготовки оконченного преступления и его сокрытия). «Полный перечень обстоятельств, подлежащих установлению по уголовному делу какой-либо категории, возможен на основе детального структурирования предмета доказывания, насыщения его необходимыми данными, относящимися к уголовному праву, криминологии и криминалистике. В этом синтезе, сплаве знаний предмет доказывания имеет значение стержневой конструкции, которая обрастает важными деталями в случае правильного применения уголовного закона и смежных юридических знаний»⁸. Действительно, уголовно-процессуальный закон определяет предмет доказывания в общем виде, применительно ко всем составам преступления. Для конкретизации его содержания при расследовании конкретного преступления необходимо обращаться к уголовному закону, определяющему юридически значимые обстоятельства, необходимые для правильной квалификации преступного деяния. Вместе с тем любому преступлению сопутствуют определенные обстоятельства, в т. ч. и те, которые не имеют уголовно-правового или уголовно-процессуального значения. «Как известно, — пишет А.Г. Филиппов, — при расследовании преступлений часто устанавливаются такие обстоятельства, которые правового значения не имеют и поэтому не нуждаются в доказывании, но необходимы в криминалистическом отношении, для успеха расследования ... Иными словами, существуют факты и обстоятельства, которые имеют важное криминалистическое значение, т. е. подлежат установлению, но которые не входят в предмет доказывания по делу»⁹. Под такими фактами и обстоятельствами понимают факты наличия следов преступления и преступника и характеристику их причинной связи с отдельными обстоятельствами преступного события, факт нахождения обвиняемого вблизи места, где произошло преступление, непосредственно перед его совершением и другие подобные факты, на основании которых можно сделать вывод о самом преступлении и его участниках¹⁰; родственные связи, характер взаимоотношений участников процесса, незнание языка судопроизводства, наличие у свидетеля физических или психических недостатков, а равно и другие факты и события, имеющие вспомогательное значение.

На наш взгляд, при разработке криминалистических методик расследования вместо понятия «обстоятельства, подлежащие доказыванию», носящего уголовно-процессуальный характер, следует использовать более широкое, криминалистическое понятие «обстоятельства, подлежащие установлению», где к кругу обстоятельств, подлежащих доказыванию, добавляются еще вспомогательные факты, прямо не указанные в уголовно-процессуальном законодательстве и соответствующей статье УК РФ, но способствующие их доказыванию. В обоснование данной позиции можно привести следующие аргументы:

1) в практической деятельности следователи (дознаватели, государственные обвинители) исследуют более широкий круг обстоятельств, по сравнению с предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством;

2) термин «установление»¹¹ является более широким, чем «доказывание», включая последний в изучаемом контексте;

3) криминалистические рекомендации должны ориентировать следователя и на установление обстоятельств, не входящих в предмет доказывания, но имеющих существенное значение для дела (факты, с помощью которых устанавливаются (или опровергаются) обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу);

4) круг обстоятельств, подлежащих доказыванию, не может быть жестко увязан лишь с теми из них, которые обозначены в уголовно-процессуальном законе. На наш взгляд, обстоятельства, подлежащие установлению, определяются не только уголовно-процессуальным, но и уголовным законом, а также, в определенной части, руководящими документами Верховного Суда РФ¹² и криминалистическими рекомендациями. Учитывая бланкетный характер многих норм УК РФ, в ряде случаев необходимо также учитывать положения гражданского, административного, налогового и иных отраслей права. Лишь синтез предмета доказывания, обозначенного в уголовно-процессуальном законе, с признаками конкретного состава преступления, положениями соответствующих статей Особенной части уголовного закона, а также нор-

мами, содержащимися в иных законах и нормативно-правовых актах, позволяет максимально детализировать абстрактный, обобщенный уголовно-процессуальный перечень, содержащийся в ст. 73 УПК РФ типичным для определенной категории уголовных дел содержанием.

В связи с изложенным полагаем, что обязательным элементом любой частной криминалистической методики должны быть обстоятельства, подлежащие установлению, включающие в себя максимально подробный перечень фактов, которые должны быть выявлены в ходе расследования определенной категории уголовных дел.

Частный предмет расследования при разработке криминалистических методик необходимо формулировать в виде систематизированного, максимально подробного перечня, отражающего специфические особенности расследования определенной категории преступлений.

Следует обратить внимание на то, что среди ученых есть и такие, которые выступают против выделения в качестве элемента методики обстоятельств, подлежащих доказыванию (установлению). Так, М.В. Субботина полагает, что обстоятельства, подлежащие доказыванию, указаны в ст. 73 УПК РФ и не должны иметь расширительного толкования в каждой отдельно взятой методике. По ее мнению, по каждому роду преступлений существуют специфические задачи, вытекающие из обстоятельств подлежащих доказыванию, имеющие свои отличительные признаки в зависимости от этапа расследования, на котором они разрешаются. На этом основании автор пришел к выводу об отсутствии необходимости выделения в качестве элемента методики обстоятельств, подлежащих доказыванию¹³. Такая позиция в настоящий момент не находит поддержки, поскольку теория и практики свидетельствуют о несомненном практическом значении, которое имеет правильное определение обстоятельств, подлежащих установлению по конкретной категории уголовных дел. Вряд ли можно признать нормальным положение, при котором методики расследования излагаются без детального рассмотрения круга обстоятельств, подлежащих установлению.

На наш взгляд, обстоятельства, подлежащие установлению, являются ведущим элементом в структуре частных методик расследования, определяющим основные задачи расследования конкретного уголовного дела.

С учетом высказанных нами соображений можно сформулировать следующее определение анализируемой категории: обстоятельства, подлежащие установлению, — это элемент криминалистической методики, содержащий аккумулярованный криминалистикой на основе материального и уголовно-процессуального права перечень явлений (фактов) по отдельным группам уголовных дел, выражающих свойства и связи исследуемого события, существенные для правильного разрешения уголовного дела и реализации в каждом конкретном случае задач судопроизводства.

¹ Кузьмин С.В. Системность и целенаправленность как принципы планирования // Вестник криминалистики / отв. ред. А.Г. Филиппов. М., 2005. Вып. 1 (13). С. 81.

² См.: Григорьева М.А. Обстоятельства, подлежащие установлению при расследовании нарушений правил безопасности при ведении строительных работ // Общество и право. 2008. № 3. С. 257.

³ См.: Жук О.Д. Особенности предмета доказывания по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций), участия в них и о преступлениях, совершаемых этими сообществами // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4. С. 407–415; Журавлев С.Ю. Понятийные «метаморфозы» предмета доказывания и проблема его конкретизации в методиках расследования экономических преступлений // Российский следователь. 2008. № 2. С. 2–5; Исаенко В.Н. Содержание и особенности предмета доказывания по уголовным делам о серийных убийствах // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 3. С. 374–378; Москвина Е.А. К вопросу об элементах предмета доказывания и средствах их установления при расследовании преступлений, связанных с врачебной ошибкой // Совершенствование следственной и экспертной практики: тезисы докладов и сообщений Международной научно-практической конференции (10–11 апреля 2008 г.). Омск, 2008. С. 16–18; Степанов В.В. Предмет доказывания как элемент методики расследования // Актуальные проблемы криминалистики на современном этапе: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар, 2002. С. 113 и др.

⁴ См.: Бурданова В.С. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу, как важнейший элемент частных криминалистических методик // Вестник криминалистики. М., 2001. Вып. 2. С. 38–42; Кузовкин А.С. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делам, связанным с загрязнением окружающей среды при добыче углеводорода // Современные гуманитарные исследования. М., 2007. № 5 (18). С. 221–225; Косарев С.Ю. Обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта // Вестник криминалистики. М., 2001. Вып. 2. С. 67–72; Клейман Л.В. Виды доказательств и обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании преступлений // Проблемы криминалистической науки, следственной и экспертной практики: межвузовский сборник научных трудов. Омск, 2002. Вып. 1. С. 21–39; Бебия З.Р. Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании уклонений от уплаты налогов с организаций // Вестник криминалистики. М., 2003. Вып. 4 (8). С. 70–76; Гриненко А.В., Овчаренко Е.И. Криминалистическая характеристика преступлений и обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу: проблемы соотношения и разграничения // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики: сборник материалов третьего Всероссийского «круглого стола», 17–18 июня 2004 г. Ростов н/Д, 2004. С. 55–59; Куликова С.Л., Степенко В.Е. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу // Закон и право. 2006. № 10. С. 50–53; Абдыкарров Д. Обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании заказных преступлений, совершенных организованными преступными сообществами // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 5. С. 351–352; Митрофа-

нова Е.В., Тришкина Е.А., Шевчук И.В. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по преступлениям в сфере налогообложения // Вопросы теории и практики раскрытия и расследования преступлений: сборник научных трудов. Волгоград, 2007. С. 282–286; Орлов Р.А. Обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании преступлений, связанных с незаконным использованием товарного знака // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 269–270; Резван С.А. Установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, при расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетними // Вестник криминалистики. М., 2008. № 1 (25). С. 103–108.

⁵ См.: Бертовский Л.В. Преступления, связанные с запрещенной экономической деятельностью: обстоятельства, подлежащие установлению, как интегративный информационный продукт // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 2. С. 21–30; Шибанова Е.В. Обстоятельства, подлежащие установлению в структуре методики расследования преступлений // Человек как источник криминалистически значимой информации: материалы Всероссийской межведомственной научно-практической конференции. Саратов, 2003. Ч. 2. С. 194–196; Шурухина Н.В. Обстоятельства, подлежащие установлению, по преступлениям, связанным с ненадлежащим исполнением обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: материалы Третьей международной научно-практической конференции (14 апреля 2005 г.). Барнаул, 2005. С. 56–57; Бекбулатова А.Т. Обстоятельства, подлежащие установлению по делам о грабежах и разбойных нападениях, совершенных несовершеннолетними // Международные юридические чтения: материалы научно-практической конференции (12 апреля 2006 г.). Омск, 2006. Ч. 4. С. 203–205; Уварова И.А. Обстоятельства, подлежащие установлению по делам, связанным с незаконным оборотом наркотических средств в молодежной и подростковой среде // Юридический вестник: межвузовский сборник научных трудов. Пенза, 2006. Вып. 21. С. 130–144; Ермаков И.Ю. Возбуждение уголовного дела и обстоятельства, подлежащие установлению при расследовании преступных нарушений правил охраны труда и техники безопасности // Право и государство: теория и практика. 2008. № 2 (38). С. 54–59; Гаврилов Л.Г., Соловьев А.В. Криминалистическая характеристика должностных преступлений, связанных со взяточничеством в Вооруженных силах Российской Федерации. Обстоятельства, подлежащие установлению // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов, 2008. № 1. С. 157–168; Никитина Е.В. Обстоятельства, подлежащие установлению, как элемент частной методики расследования взяточничества в сфере образовательной деятельности // Премственность и новации в юридической науке: материалы научной конференции адъюнктов и соискателей (28 марта 2007 г.). Омск, 2007. Вып. 3. С. 109–111; Омельянович В.В. Обстоятельства, подлежащие установлению при расследовании подделки, изготовления или сбыта поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей и бланков // Международные юридические чтения: ежегодная научно-практическая конференция (Омск, 25 апреля 2008 г.): материалы и доклады. Омск, 2008. Ч. 5. С. 180–182.

⁶ Следует уточнить, что в теории уголовного процесса круг обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве дознания, предварительного следствия и разбирательства уголовного дела в суде, именуется предметом доказывания.

⁷ См., например: Степанов В.В. Предмет доказывания как элемент методики расследования // Актуальные проблемы криминалистики на современном этапе: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар, 2002. С. 115–116; Шибанова Е.В. Обстоятельства, подлежащие установлению в структуре методики расследования преступлений // Человек как источник криминалистически значимой информации: материалы Всероссийской межведомственной научно-практической конференции. Саратов, 2003. Ч. 2. С. 195.

⁸ Лаврухин С.В., Комягина Ю.С. Природа криминалистики // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов, 2009. № 3 (67). С. 119.

⁹ Криминалистика / под общ. ред. А.Г. Филиппова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 503–504 (автор главы — А.Г. Филиппов).

¹⁰ См.: Чурилов С.Н. Предмет расследования преступления: проблемы, пути решения. М., 2002. С. 9.

¹¹ В русском языке установить — значит доказать неоспоримо, обнаружить, открыть, установить истину, установить факт, установить наличие чего-нибудь.

¹² Например, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» при решении вопроса о том, имеется ли в действиях лица состав преступления, ответственность за которое предусмотрена статьей 165 УК РФ, суду необходимо установить, причинен ли собственнику или иному владельцу имущества реальный материальный ущерб либо ущерб в виде упущенной выгоды, т. е. неполученных доходов, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено путем обмана или злоупотребления доверием. Решая вопрос об ограничении составов присвоения или растраты от кражи, суды должны установить наличие у лица вышеуказанных полномочий. Разрешая вопрос о наличии в деянии состава хищения в форме присвоения или растраты, суд должен установить обстоятельства, подтверждающие, что умыслом лица охватывался противоправный, безвозмездный характер действий, совершаемых с целью обратить вверенное ему имущество в свою пользу или пользу других лиц. При рассмотрении дел об указанных преступлениях, совершенных двумя и более лицами, суду надлежит выяснить, какие конкретно действия, непосредственно направленные на исполнение объективной стороны этих преступлений, выполнял каждый из соучастников. См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.

¹³ См.: Субботина М.В. Структура базовой методики расследования преступлений // Вестник криминалистики / отв. ред. А.Г. Филиппов. М., 2006. Вып. 2 (18). С. 6.

В.М. Ивашина

ВЫДВИЖЕНИЕ И ПРОВЕРКА КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ ВЕРСИЙ КАК ОСНОВНОЙ ВИД ПОЗНАНИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Криминалистическая наука в основном довольно оперативно реагирует на потребности практики борьбы с преступностью. В последние годы осуществлено немало значительных исследований различных криминалистических проблем. Одной из таких проблем является рассмотрение криминалистических версий как основного вида познания при расследовании пре-

© В.М. Ивашина, 2010

Аспирант кафедры уголовного процесса, криминалистики, судебной экспертизы (Санкт-Петербургская юридическая академия).

ступлений различной сложности. Этот процесс — один из наиболее интересных и необходимых в изучении криминалистики как науки.

Совершенствование следственного мастерства и улучшение раскрываемости преступлений возможны лишь при условии широкого использования в следственной работе тактических, методических и технических методов, приемов и средств криминалистики. К числу важнейших тактических методов расследования, разрабатываемых криминалистикой, относятся версия и планирование расследования преступлений. Криминалистическая версия — это обоснованное предположение относительно анализируемого преступного деяния в целом либо его отдельных обстоятельств, сторон, аспектов¹.

Развитие современной криминалистики напрямую связано с развитием системных средств и методов познания внутри науки, активным заимствованием и приспособлением для решения стоящих перед криминалистикой задач из других областей научного знания. Отсутствие знания о криминалистических версиях, в частности, порождает высокий субъективизм результатов системных исследований, разногласия в определении криминалистических категорий и понятий, обоснованные возражения по поводу отдельных мнений о системе современной криминалистики и ее разделов. Соответственно, сначала в криминалистической теории, а затем и в разрабатываемых криминалистикой практических рекомендациях возникают некоторые системные несоответствия.

Общеизвестно, что для выдвижения криминалистической версии необходимо наличие криминальной ситуации. Учитывая многоаспектность и сложность понятия «ситуация», толковые словари русского языка дают предельно широкое его толкование, а ученые пытаются определить свой, более узкий и конкретный его смысл, определяя ситуацию в качестве научного понятия, входящего в состав категориальной сетки, характерной для каждой науки. Так, Р.С. Белкин, основываясь на том, что, по словарному определению, ситуация — это сочетание условий и обстоятельств, создающих определенную обстановку, положение, определяет криминалистическую (следственную) ситуацию как «совокупность условий, в которых в данный момент осуществляется расследование»². Здесь выделен лишь один определяющий криминалистическую ситуацию признак — расследование. Следует заметить, что понятие «криминалистическая (следственная) ситуация» до второй половины 60-х гг. XX в. в советской криминалистической литературе отсутствовало. Не было работ, в которых бы прямо говорилось о понятии, классификации, содержании криминалистических ситуаций, их месте в системе криминалистики и роли в раскрытии и расследовании преступлений³. В то же время в работах тех лет уже учитывалась ситуационная природа в доказывании по уголовным делам⁴. Особое внимание криминалистическим ситуациям, складывающимся на различных этапах расследования преступлений, стало уделяться лишь с конца 60 — начала 70-х гг. XX в.

В криминалистической практике нельзя абстрагироваться от того факта, что криминалистическая ситуация является продуктом и результатом активного взаимодействия субъекта и среды, в которой осуществляется его деятельность. Нельзя абстрагироваться от него и в теории. Здесь на первый план выходит онтологический аспект, отдающий приоритеты не абстрактным субъектам и объектам, а людям и их реальной жизнедеятельности.

Формируя различные решения по уголовному делу, выдвигая версии, составляя планы раскрытия и расследования преступлений, проведения тактических операций и отдельных процессуальных действий, субъект доказывания исходит не из объективно данного, а из того, каким образом оно отражено в его сознании. Правильное понимание этих процессов позволяет глубже понять деятельность субъектов доказывания в уголовном судопроизводстве, что, в конечном счете, способствует оптимизации расследования преступлений.

Исследуя с этих позиций предмет криминалистики и учитывая опережающее развитие ее теоретических структур и процессов (научная криминалистика) перед практикой по раскрытию, расследованию и предотвращению преступлений (практическая криминалистика), была предложена следующая система знаний, требующая дальнейшего изучения: с одной стороны, закономерности проявления механизма подготовки, совершения и сокрытия преступлений (преступная деятельность) с учетом криминальных ситуаций и создание криминалистической характеристики преступлений (преступной деятельности); с другой стороны, закономерности механизмов раскрытия, расследования и предотвращения преступлений и их судебного разбирательства в складывающихся криминалистических ситуациях, познание которых ведет к созданию типовых криминалистических характеристик предварительного расследо-

вания и судебного разбирательства преступлений как итоговой деятельности в осуществлении задач уголовного судопроизводства.

В этой связи желательна такая структура частных методик расследования, в которой нашли бы отражение следующие сведения: 1) криминалистическая характеристика соответствующего вида преступления и круг обстоятельств, подлежащих первоочередному и последующему установлению; 2) описание типовых следственных ситуаций, возникающих на разных этапах расследования, версиях и планировании; 3) первоначальных и последующих методах собирания доказательственной и иной криминалистической информации; 4) тактические особенности отдельных следственных действий, криминалистических операций и взаимодействие следователей и оперативно-розыскных и инспекционных органов; 5) особенности использования специальных знаний при расследовании; 6) особенности предупреждения данных преступлений.

Для совершенствования современных методик расследования отдельных видов преступлений важное значение имеет исследование проблем классификации преступлений по криминалистическим основаниям. Тесно связанная с уголовно-правовой криминалистическая классификация преступлений способствует целенаправленности разрабатываемых с ее учетом методик расследования, в наибольшей степени отвечающих потребностям следственной практики. Результаты этих исследований во многом способствуют оптимизации приемов и методов расследования разных групп, разновидностей преступлений. Однако для этого криминалистические основания классификации преступлений должны быть соответственно значимыми и методически перспективными. В качестве оснований криминалистической классификации преступлений чаще всего выступают обобщенные данные о типах преступной деятельности и отдельных элементах криминалистической характеристики разных видов преступлений. Важнейшей характеристикой предварительного расследования преступлений является его поисково-познавательная природа. Преступление как событие, лежащее в прошлом, может быть раскрыто и расследовано лишь при познании истинной картины этого деяния и доказывании всех фактов и обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела.

С точки зрения сущности, процессы познания и доказывания едины, хотя одни и те же мыслительные формы их суждений и предметы исследования не во всем одинаковы. В процессе познания суждения выполняют эвристическую функцию, а в доказывании — демонстрационную. В свою очередь предмет познания шире предмета доказывания, ибо включает в себя не только установление доказательственных фактов, но и другую информацию, имеющую криминалистическое значение и позволяющую успешно решать задачи раскрытия преступлений. При раскрытии и расследовании преступлений в судебном следствии происходит постепенное собирание доказательственной и иной информации, начиная от вероятностных предположений и заканчивая достоверными знаниями о расследуемом преступлении. Для того чтобы быстрее осуществить переход от вероятностных к достоверным знаниям, при любом исследовании субъекта познания используется гипотетическое мышление. Основной формой такого познания является гипотеза как умозаключение с вытекающими из него предположениями. В криминалистическом и уголовно-процессуальном познании события преступления основным его инструментом выступает криминалистическая версия как разновидность частной гипотезы, т. е. гипотезы, примененной к отдельному социальному явлению. Соответственно в уголовно-процессуальной деятельности построение версий и их проверка превращаются в один из собственно криминалистических методов познания.

В основе криминалистической версии должны лежать определенные фактические данные, которые подразделяются на две группы: а) полученные из различных источников данные, относящиеся к расследуемому преступлению, которые могут содержаться в судебных доказательствах, материалах оперативно-розыскной деятельности, служебных проверок, заявлениях граждан, сообщениях печати и других источниках. При построении версий на основе данных этой группы используются преимущественно такие логические приемы и формы мышления, как анализ и синтез, непосредственные и опосредованные (в основном индуктивные) умозаключения; б) сведения, являющиеся результатом научных обобщений, непосредственно не относящиеся к конкретному уголовному делу. Это данные естественных, технических и других наук (судебной медицины, биологии, физики, химии и другие), а также сведения, полученные следователем из своего жизненного и профессионального опыта, обобщения следственной, судебной и экспертной практики. В частности, большое значение при выдвижении

следственных версий имеют результаты криминалистического анализа и видовая криминалистическая характеристика преступлений⁵.

Криминалистическая версия по своей логической природе представляет собой самостоятельную разновидность рабочей гипотезы, специфика которой заключается в следующем: 1) используется в уголовном судопроизводстве; 2) объясняет факты, имеющие значение для раскрытия, расследования преступления; 3) должна быть проверена в ограниченный срок, установленный законом; 4) проверяется компетентными должностными лицами, установленными законом методами и средствами, при возможном противодействии расследованию.

Поэтому не случайно в последние десятилетия в криминалистическом научном знании все большее значение стали приобретать исследования криминалистических версий, без которых невозможно полностью осуществить грамотное и эффективное расследование.

Криминалистическая версия представляет собой обоснованное предположение относительно какого-либо познаваемого события в целом или его отдельных обстоятельств, сторон, аспектов.

Гипотетический метод познания характерен не только для предварительного и судебного следствия, а также оперативно-розыскной деятельности и работе эксперта. Как всеобщая форма развития человеческих знаний гипотеза (версия) находит широкое применение в планировании расследования, в познании обстоятельств каждого совершенного преступления. Версии в этом познавательном процессе выполняют роль вероятных информационно-логических моделей расследуемых преступных деяний и делятся на два вида: 1) общие версии — предположения, охватывающие устанавливаемый объект в целом; 2) частные версии, объясняющие его отдельные элементы, обстоятельства. Логическая природа следственных, судебных, экспертных и оперативно-розыскных версий едина. Некоторые их особенности и различия определяются характером судебной, следственной, экспертной и оперативно-розыскной деятельности и функциональными различиями ее субъектов. Построение криминалистических версий не составляет самостоятельного организованного или процессуального этапа в расследовании преступлений и начинается с момента получения исходной информации о событии. Наиболее интенсивное построение версий идет в период проведения первоначальных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, когда выдвижение версий и их проверка осуществляются практически параллельно. Построение и проверка версий возможны и в ходе судебного рассмотрения дела. Они одинаково обязательны как для расследования очевидных преступлений, так и при раскрытии преступлений в условиях неочевидности.

Построение версий основано на анализе исходной следственной ситуации и криминалистической характеристики преступления, которые позволяют: 1) выделить фактические основания всех возможных общих и частных версий; 2) выдвинуть вероятные в данной следственной ситуации общие и частные версии; 3) установить степень фактической обоснованности принятых общих и частных версий; 4) определить программу проверки принятых общих и частных версий (пути, методы, средства, приемы).

Итак, познание, в т. ч. и уголовно-процессуальное, которое невозможно без выдвижения криминалистических версий его субъектами, требуется там, где есть неопределенность в доказательной информации, обуславливающая возможность неоднозначного и различного ее объяснения. В противном случае имеется очевидность, которую требуется не познавать, а лишь оценивать и использовать.

Следовательно, в основе выдвижения криминалистической версии лежит информация, недостаточная для однозначных выводов об искомых обстоятельствах. Накопление и осмысление такой информации и служит основой, первым этапом версионной деятельности. Второй этап построения криминалистической версии — ее формулирование. Версия должна формулироваться в категорически однозначной форме. Третий этап версионного процесса — этап выведения из сформулированной версии следствий. Материальные и идеальные следы — следствия преступлений выступают, с одной стороны, в качестве основания, информационной базы выдвижения соответствующей криминалистической версии. С другой стороны, следствия действия причины неизбежно должны нести на себе отпечатки причины (следы). Это положение — перенос структуры от причины к следствию, является, как известно, фундаментальной чертой динамики процесса и лежит в основе свойства отражения.

В сущности логически точно выдвинутая и сформулированная система необходимых и возможных следствий из общей и частных версий предопределяет планирование их проверки и практическую реализацию плана расследования уголовного дела. Практическая провер-

ка версий и составляет сущность четвертого этапа версионной деятельности субъекта исследования преступления. Она должна привести к одному из следующих результатов: а) к подтверждению версии, т. е. к положительному ответу на сформулированное в версии предположение — к достоверному знанию о факте или обстоятельстве, относительно которого она выдвинута; б) к опровержению версии, к отрицательному ответу на нее. Только когда практическая проверка докажет существование и докажет достоверно, однозначно существование всех необходимых следствий, вытекавших из общей и частных версий, они перестанут быть версиями и превратятся в истину⁶.

Значение криминалистической версии велико, т. к. она не только дает толкование каких-то событий, но и указывает направление расследования. Важное значение имеет умение следователя логически мыслить при моделировании и построении криминалистических версий. Деятельность профессионального опытного криминалиста нередко называют искусством.

¹ См.: Криминалистический словарь. М., 1993.

² Белкин Р.С. Курс криминалистики. М., 1997. С. 135.

³ См.: Клочко В.Е., Ким Д.В. Судебно-следственные ситуации: психолого-криминалистические аспекты / под ред. В.К. Гавло. Барнаул, 2006. С. 67–97.

⁴ См.: Якимов И.Н. Криминалистика. Уголовная тактика. М., 1999. С. 7.

⁵ См.: Криминалистика / под ред. В.А. Образцова. М., 1995.

⁶ См.: Баев О.Я. Основы криминалистики: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 144.

ПРОБЛЕМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Н.Э. Гуцин

АГРАРНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В представленном Президентом России Д.А. Медведевым 12 ноября 2009 г. ежегодном Послании Федеральному собранию РФ отмечается, что «настало время нам, то есть сегодняшним поколениям российского народа, сказать свое слово, поднять Россию на новую, более высокую ступень развития цивилизации»¹. Главные факторы развития, по мнению Президента, заключаются в переориентации отечественной экономики на реальные потребности людей, а они сегодня, главным образом, связаны с обеспечением безопасности, с улучшением здоровья, с доступом к энергии и информации. Отсюда выбор приоритетов модернизации экономики и технологического развития. Это внедрение новейших технологий в различных отраслях экономики, радикальное повышение энергоэффективности. Политика поддержки села, по словам Президента, будет продолжена и в будущем, — у нас есть все возможности, чтобы сделать сельское хозяйство одним из лидеров экономического роста на годы вперед, и в результате этого улучшить и качество жизни на селе².

Выдвинутая Президентом Д. Медведевым идея модернизации России требует осмысления применительно к аграрному сектору страны как в плане содержательной стороны, так и относительно механизмов реализации.

Современные основы взаимодействия государственных институтов и аграрного сектора страны закреплены в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее — Закон о развитии сельского хозяйства)³ и в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 (далее — Государственная программа)⁴.

Сущность государственной аграрной политики, как представляется, выражена словами «развитие сельского хозяйства» в самих названиях данных актов. Это означает, что государство отводит отечественному сельскому хозяйству важнейшее место в системе экономики, считает необходимым формирование такого аграрного производства, которое бы отвечало современным потребностям страны, способствовало улучшению качества жизни крестьянства.

Если рассматривать сформулированное законодателем концептуальное содержание взаимодействия институтов государства и аграрного сектора, то можно отметить следующее: в п. 2 ст. 1 Закона о развитии сельского хозяйства устанавливаются правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий.

© Н.Э. Гуцин, 2010

Кандидат политических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная академия права).

В Государственной программе отражены следующие цели ее реализации: устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения; повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, а также на основе ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства; сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

Необходимо отметить, что перечисленные положения Закона о развитии сельского хозяйства и Государственной программы не содержат указания на такие цели и основы политики, как достижение продовольственной безопасности и независимости страны, развитие традиционного крестьянского способа ведения сельского хозяйства.

Изложенный в рассмотренных документах концептуальный подход законодателя к установлению приоритетных направлений в функционировании сельского хозяйства соответствовал моменту их утверждения. В настоящее же время основы взаимодействия государства и сельского хозяйства, направления государственной аграрной политики требуют корректировки в соответствии с предложениями Президента РФ Д.А. Медведева о модернизации сельского хозяйства. Причины объективны: мировой экономический кризис (хотя и в стадии стабилизации); рост цен на продовольствие как за счет роста потребления в развивающихся странах, так и из-за потерь сельскохозяйственного производства вследствие неурожаев, стихийных бедствий, локальных войн.

Что же может стать основой концепции модернизации аграрного сектора страны и совершенствования правовых основ взаимодействия государства и аграрного сектора? Представляется, что ею может стать далеко не новая, но в последнее время вновь широко обсуждаемая проблема продовольственной безопасности. Проблема обеспечения населения продуктами питания, которая возникает как на глобальном, так и на национальном уровнях, актуализировалась с началом мирового экономического кризиса.

Цены на продовольствие в мире за 2008 г. выросли на 40 %, а за 2005–2007 гг. — почти удвоились. Причины сложившейся ситуации эксперты видят, во-первых, в быстром развитии производства биотоплива, на которое переориентированы 100 млн т зерна; во-вторых, в росте цен на энергоносители и удобрения; в третьих, в значительном снижении запасов продовольствия, в частности, зерна (всего 116 млн т, самый низкий показатель за последние 26 лет). Сюда необходимо добавить кризис на мировом финансовом рынке, сокращение сельскохозяйственного производства из-за неблагоприятных погодных условий и, наконец, увеличение потребления продуктов питания в крупнейших развивающихся странах. Бедным государствам продовольствие становится не по карману — на его импорт в мире затрачивается около 1 трлн долл. Уже сейчас на планете недоедают жители 50 стран с населением более 860 млн чел. За 2008 г. количество голодающих в мире увеличилось с 854 млн до 967 млн чел., но численность голодающих может вырасти еще на 100 млн чел. Необходимо признать, что мировая продовольственная ситуация в перспективе будет только обостряться. В ближайшее десятилетие, по прогнозам российских и зарубежных экспертов, рост цен продолжится. В этой связи устойчивое развитие национального сельского хозяйства обеспечивает суверенитет страны, национальную безопасность⁵.

Глобальный экономический кризис обернулся для России, в отличие от других стран, более тяжелыми последствиями. Это объясняется структурными перекосами экономики, недостаточной развитостью конкурентных отношений, слабостью кредитно-финансовой системы и др.

Под угрозой находится и обеспечение населения страны сельскохозяйственной продукцией и, прежде всего, продовольствием. За время современной аграрной реформы в России поголовье крупного рогатого скота сократилось на 36 млн голов, или в 2,7 раза, в т. ч. коров с 25 млн голов до 7 — 8 млн; свиней — на 23,1 млн, или в 2,5 раза. Практически такие же показатели и по другим видам сельскохозяйственной продукции. Объемы импорта продовольственных товаров приняли угрожающую динамику. Если в 2000 г. он составлял 7,4 млрд долл., то в 2008 г. уже — 36 млрд долл. Внутренний рынок России характеризуется высоким уровнем зависимости от импорта: за счет него формируется до 40 % продовольственных ресурсов. По мясу доля импорта оценивается в 41 %, молоку — в 26 %. Тенденция к росту ввоза продовольствия сохраняется, а по животноводческой продукции даже усиливается. Например, зарубежные поставки свинины с начала этого года выросли на 28,7 %, сухого молока — почти в 2 раза. Такой объем импорта свидетельствует об утрате продовольственной безопасности и угрозе утраты продовольственной независимости Российского государства⁶.

На «правительственном часе» в ноябре 2008 г. в Совете Федерации Федерального Собрания РФ при обсуждении проблематики продовольственной безопасности отмечалось, что понятие «продовольственная безопасность» является международным. Под продовольственной безопасностью понимается такое состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость и стабильность населению страны, каждому ее гражданину; гарантируется физическая и экономическая доступность продуктов питания в соответствии с физиологическими нормами; обеспечивается качество и безопасность потребляемых населением продуктов. В российском же законодательстве данное понятие до сих пор не сформулировано⁷. Аналогичные подходы к выделению понятия «продовольственная безопасность» существуют и в правовой науке. В Римской декларации Всемирного форума по продовольственной безопасности, состоявшегося 13–17 ноября 1997 г., закреплено, что продовольственная безопасность — это обеспечение доступа всех людей в любое время к продовольствию, необходимому для здоровой и активной жизни. При достижении продовольственной безопасности продукты питания имеются в достаточном количестве, их поставки являются сравнительно стабильными, и каждый нуждающийся человек может получить продовольствие. С.А. Боголюбов, опираясь на данное определение, формулирует свое определение: продовольственная безопасность — это способность государства вне зависимости от внешних и внутренних угроз удовлетворять потребности населения в продуктах питания в объемах, качестве и ассортименте, соответствующих принятым стандартам и нормам⁸.

Близко по содержанию к указанному выше определению понятие «продовольственная безопасность», данное В. Демьяненко: это такое состояние экономики, при котором гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни. Продовольственная же независимость — это условие обеспечения продовольственной безопасности, при котором в случае прекращения поставок продуктов питания из-за рубежа не возникает продовольственный кризис (т. е. ситуация, в которой обеспечение населения жизненно важными продуктами в соответствии с физиологическими нормами питания находится под угрозой на всей или значительной части территории Российской Федерации)⁹.

В ноябре 2009 г. на Всемирном саммите по продовольственной безопасности, проходившем под эгидой Сельскохозяйственной и продовольственной организации ООН (ФАО), министр сельского хозяйства РФ Е. Скрынник в качестве решения ключевых проблем продовольственной безопасности в глобальном масштабе обозначила следующие меры:

углубление координации мирового сообщества в области продовольственной безопасности на базе профильных институтов ООН;

сочетание экстренных мер реагирования на ситуацию на рынках продовольствия с долгосрочными комплексными действиями по устойчивому развитию сельского хозяйства;

государственный контроль за качеством сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов, особенно продукции с использованием ГМО;

наращивание государственных и частных инвестиций в развитие сельского хозяйства и фундаментальной аграрной науки;

равномерное распределение современных научных и технологических разработок, знаний и оборудования в области сельского хозяйства, обеспечение всемирного доступа к ним¹⁰.

В своих выступлениях на саммите лидеров стран «Большой восьмерки», проходившем с 8 по 10 июля 2009 г. в г. Аквилла (Италия), Е. Скрынник обратила внимание на три основных положения. 1. Ключом устойчивого сельскохозяйственного развития является повышение качества управления. Нынешний уровень знаний и технологий вполне достаточен, чтобы накормить всю планету. Для этого необходимо стимулировать как государственные, так и частные инвестиции в аграрную науку, совершенствовать систему управления и деятельность научно-исследовательских учреждений. 2. Само понятие «продовольственная безопасность» включает в себя предоставление физического и экономического доступа всех людей к достаточному количеству безопасных и питательных пищевых продуктов. Важно, чтобы право человека на достойное питание и высокий стандарт качества продовольствия стали нормой для каждого. 3. Продовольственный кризис носит структурный характер. Главные причины этого (кроме дефицита предложения, особенно в бедных странах) — отсутствие справедливых правил игры на продовольственных рынках, негативное воздействие спекулятивных финансовых потоков в сфере торговли сельхозпродукцией¹¹.

Необходимо отметить, что законодателем делались неоднократные попытки принятия закона о продовольственной безопасности. Разработанные документы отвергались либо Государственной Думой, либо Президентом РФ. Государственная Дума 10 декабря 1997 г. приняла законопроект «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Совет Федерации одобрил законопроект 25 декабря 1997 г., но Президент РФ возвратил этот документ в Государственную Думу «без рассмотрения». Новый законопроект «О продовольственной безопасности Российской Федерации», принятый Государственной Думой в первом чтении 16 июня 1999 г., был отклонен 15 октября 2003 г. Государственной Думой во втором чтении¹². В итоге закон о продовольственной безопасности до сих пор не принят. В современном российском законодательстве отсутствует само понятие «продовольственная безопасность России». Длительное время — на протяжении десяти лет — Министерством сельского хозяйства разрабатывалась доктрина продовольственной безопасности страны¹³. Только 30 января 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев утвердил ее¹⁴.

Из вышеприведенного анализа составляющих понятия продовольственная безопасность, анализа правовых основ реализации государственной аграрной политики, целей Государственной программы можно выделить несколько важнейших, которые могут быть положены в основу концепции модернизации аграрного сектора страны. Это следующие составляющие:

достижение продовольственной безопасности и независимости страны на основе роста отечественного сельскохозяйственного производства;

социально-экономическая поддержка крестьянства, как особого социально-экономического слоя, занятого в аграрном секторе;

устойчивое развитие сельских территорий;

сохранение плодородия земель и охрана окружающей среды в процессе сельскохозяйственного производства.

Формулировка концептуальных положений модернизации аграрного сектора важна для выработки политических, правовых, социально-экономических механизмов реализации идеи совершенствования аграрных отношений в стране.

В правовом аспекте модернизации аграрных отношений необходимо принять закон о продовольственной безопасности. К закону должна примыкать доктрина продовольственной безопасности страны, более конкретно устанавливающая социально-экономические параметры роста аграрного производства, улучшения качества продовольственной безопасности страны продукции и повышение уровня жизни крестьянства и всего населения. Нужно дополнить ст. 1 Закона о развитии сельского хозяйства положениями о том, что достижение продовольственной безопасности страны является одной из целей государственной аграрной политики. В законе должна четко просматриваться связь между деятельностью крестьянства, сельскохозяйственных товаропроизводителей, государственных институтов направленной на обеспечение роста сельскохозяйственного производства и работой по обеспечению продовольственной безопасности. Кроме того, представляется важным обеспечить дополнительное правовое регулирование отношений в области устойчивого развития сельских территорий, сохранения традиционных способов жизнедеятельности крестьянства. Это возможно посредством принятия Закона об устойчивом развитии сельских территорий. Сохранение традиционных способов жизнедеятельности крестьянства возможно только при развитии сельского социума, начиная от деревни, села, до района и региона. При существующих негативных процессах имеющих в сельской местности — безработице, оттоке трудоспособного населения, особенно молодежи, в город, старении сельского населения и др., только специальный закон об устойчивом развитии сельских территорий, подкрепленный социально-экономическими ресурсами, сможет сохранить крестьянский образ жизни в современной России.

¹ См.: Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 нояб.

² См.: *Савин Ю.* АПК станет лидером экономики // Крестьянские ведомости. 2009. Ноябрь. № 45–46.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2008. № 24, ст. 2796; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 49, ст. 5748; 2009. № 1, ст. 26.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4080.

⁵ См.: *Ушачев И.Г.* Обеспечение продовольственной безопасности России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 9; «Армия голодающих» приблизилась к миллиону // Сельская жизнь. 2009. 19–25 марта.

⁶ См.: *Воронин Б.А.* Проблемы обеспечения продовольственной независимости Российской Федерации в современных условиях // Аграрное и земельное право. 2009. № 11. С. 11; *Ушачев И.Г.* Указ. соч. С. 11.

⁷ См.: *Румянцев В.* Продовольственная безопасность — часть национальной безопасности страны // Российская Федерация сегодня. 2008. № 21. С. 10.

⁸ См.: *Боголюбов С.А.* Международные соглашения в сфере аграрных правоотношений // Аграрное право. М., 2007. С. 350.

⁹ См.: Демьяненко В.В. Продовольственная безопасность — самая острая проблема современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 3. С. 88.

¹⁰ См.: Савельев В. На саммите в Риме // Крестьянские ведомости. 2009. Ноябрь. № 45–46.

¹¹ Цит. по: Ивакин В.И. Обзор СМИ о ситуации в мировом сельском хозяйстве (международно-правовые аспекты) // Аграрное и земельное право. 2009. № 10. С. 23.

¹² Подробнее об этом см.: Демьяненко В.В. Указ соч. С. 89.

¹³ См.: Горбунов Г. Закрома родины // Профиль. 2009. 7 дек.

¹⁴ См.: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502; Доктрина вступила в действие // Крестьянские ведомости. 2010. Февраль. № 5–6.

Е.С. Сотникова

УВЕЛИЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для России продовольственная безопасность традиционно является одной из центральных и приоритетных направлений в системе национальной безопасности, поскольку без надежного продовольственного снабжения населения государство не в состоянии ее обеспечить. Однако проблема заключается в том, что Россия, вполне самодостаточная по всем видам ресурсов — земельным, водным, энергетическим, сырьевым и трудовым, пока не может в полной мере обеспечить свое население полноценным продовольствием за счет собственного производства. Страна восполняет его крупномасштабным импортом даже тех видов ресурсов, которые она может производить в достаточном количестве не только для внутреннего потребления, но и для поставки их на мировой рынок. И это при том, что аграрный потенциал России — один из крупнейших в мире. На ее долю приходится 8,9 % мировой пашни; 2,6 % пастбищ; 52 % черноземных почв; 8,3 % производства минеральных удобрений; 20 % пресной воды; огромные ресурсы органических удобрений¹. Вместе с тем удельный вес страны в мировом производстве сельскохозяйственной продукции пока остается значительно ниже ее потенциала и составляет по молоку около 5 %; зерну — 3,4 %; мясу — 2 %².

За последние 10 лет в аграрной сфере удалось переломить ситуацию к лучшему и обеспечить заметный рост сельскохозяйственной продукции. 18 июня 2010 г., выступая на Петербургском международном экономическом форуме, министр сельского хозяйства РФ Елена Скрынник отметила следующее. Российское сельское хозяйство является инвестиционно привлекательной отраслью, которая позволяет производить конкурентоспособную и экспортноориентированную продукцию с высокой добавленной стоимостью. Биоклиматический потенциал страны дает возможность увеличивать объемы производства и обеспечивать качественной продукцией не только Российскую Федерацию, но и экспортировать ее. И это новая точка роста отрасли³.

Понимая перспективы отечественного сельского хозяйства, государство оказывает серьезную поддержку развитию отрасли. Агропромышленный комплекс является приоритетным направлением развития российской экономики. За время реализации национального проекта «Развитие сельского хозяйства» с 2007 г. и Госпрограммы 2008–2012 гг. эффективность отрасли выросла на 21 %. Производство мяса увеличилось на 29 %; зерна — на 24 %. Экспорт отечественной продукции достиг 5 млрд долл.⁴

В Российской Федерации принят базовый документ — *Доктрина продовольственной безопасности*⁵, определяющий долгосрочную политику развития агропромышленного комплекса страны. Согласно Доктрине продовольственная безопасность Российской Федерации — одно из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны, фактор сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшая составляющая демографической политики, необходимое условие реализации стратегического национального приоритета — повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения⁶.

Основной приоритет документа — импортозамещение на основных рынках сельхозпродукции при соответствующей государственной поддержке внутреннего производства. Из на-

© Е.С. Сотникова, 2010

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная академия права).

правлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации выделяется увеличение производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия путем:

- 1) повышения почвенного плодородия и урожайности, расширения посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель, реконструкции и строительства мелиоративных систем;
- 2) создания новых технологий глубокой и комплексной переработки продовольственного сырья, методов хранения и транспортировки сельскохозяйственной и рыбной продукции;
- 3) увеличения темпов структурно-технологической модернизации агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, воспроизводства природно-экологического потенциала;
- 4) совершенствования механизмов регулирования рынка сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;
- 5) повышения эффективности государственной поддержки;
- 6) создания условий для финансовой устойчивости и платежеспособности товаропроизводителей.

На решение вышеперечисленных и других актуальных проблем развития АПК как основы обеспечения продовольственной безопасности страны, устранение и особенно предотвращение внутренних и внешних ее угроз нацелены Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (в ред. от 24 июля 2009 г.)⁷ и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.⁸ В них изложены сущность, цели государственной аграрной политики и ее основные направления, ставшие приоритетными в социально-экономической политике государства, а следовательно, в определенной степени способные отражать стратегию развития агропромышленного комплекса до 2020 г.

Механизмы обеспечения продовольственной безопасности устанавливаются в соответствующих нормативно-правовых актах, например, Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель», регулирующем отношения, возникающие в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции. Указанный документ впервые дает определение мелиорации земель, под которой понимается коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

Следует особо подчеркнуть, что упомянутые мелиорированные земли после принятия Федерального закона «О мелиорации земель» отнесены к сельскохозяйственным угодьям, согласно ст. 77 Земельного кодекса РФ⁹. К тому же сельскохозяйственные угодья в соответствии со ст. 79 Земельного кодекса РФ имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Тем не менее за последние 10 лет число земельных угодий сократилось более чем на 15 млн га¹⁰. Для повышения эффективности использования мелиорированных земель как наиболее производительных и капиталоемких крайне необходимо сохранение и восстановление уже существующих мелиоративных объектов, систем и сооружений, повышение плодородия мелиорированных почв. В этой связи была разработана и утверждена Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы на период до 2012 года»¹¹. Реализация целевой программы разделена на три этапа. Первый этап предусматривает выполнение комплекса мероприятий в сроки, не позднее 2006–2008 гг.; второй этап — 2009–2010 гг. и третий, завершающий, этап — 2011–2012 гг.

Следует указать, что важнейшая цель Программы заключается в создании благоприятных условий функционирования агропромышленного комплекса страны при наиболее полном использовании природно-экономического потенциала, что будет способствовать повышению продуктивности сельскохозяйственного производства.

Стратегическими направлениями Федеральной целевой программы являются создание в первоочередном порядке условий для повышения конкурентоспособности продукции агропромышленного комплекса; для устойчивого развития сельских территорий и достойной жизни сельского населения; обеспечение населения качественным отечественным продовольствием; сокращение разрыва условий жизни сельского и городского населения.

Итоги реализации целевой Программы должны привести к следующим результатам:

- 1) к предотвращению выбытия из сельскохозяйственного оборота 5,55 млн га сельскохозяйственных угодий и ввести в сельскохозяйственный оборот 3,2 млн. гектаров таких угодий;
- 2) к введению в эксплуатацию 397 тыс. га мелиорируемых земель;
- 3) к защите 158,7 тыс. га земель от водной эрозии и опустынивания;
- 4) к уменьшению степени кислотности почв путем проведения известкования на площади 2037,5 тыс. га и фосфоритования на площади 475 тыс. га;
- 5) к уменьшению степени солонцеватости почв путем проведения гипсования солонцов на площади 162,5 тыс. га и мелиоративной обработки солонцов на площади 233 тыс. га;
- 6) к сохранению существующих рабочих мест в сельской местности и созданию новых.

В целях реализации вышеуказанной Программы между Министерством сельского хозяйства РФ и исполнительными органами власти субъектов РФ заключены двусторонние соглашения, позволяющие конкретизировать совместные усилия по выполнению важнейших заданий, определять участие бюджетов субъектов РФ и непосредственно производителей сельскохозяйственной продукции в финансировании программных показателей.

Так, Законом Саратовской области от 9 ноября 2007 г. была утверждена Областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008–2012 годы»¹².

Путем привлечения государственных субсидий для развития сельского хозяйства в Саратовской области до 2012 г. предполагается решить следующие задачи: повысить уровень и качество жизни на селе; увеличить объемы продукции сельского хозяйства области на 26,3 % по сравнению с 2006 г.; повысить производительность труда и уровень доходов работников сельского хозяйства; достигнуть среднего уровня рентабельности по отрасли не менее 12 %; обеспечить стабилизацию рынков сбыта сельскохозяйственной продукции; увеличить объемы производства пищевой продукции на 25 %¹³.

Одним из основных направлений развития сельского хозяйства разработчики Областной целевой программы выделяют сохранение орошаемого земледелия Саратовской области для создания прочной и стабильной кормовой базы животноводства на основе долговременного улучшения компонентов природной среды, сохранения и повышения почвенного плодородия, а также обеспечение надежной эксплуатации гидромелиоративных систем.

В целях выработки скоординированных действий по развитию сельского хозяйства в области Управлением «Саратовмелиоводхоз» совместно с Минсельхозом были проведены семинары с участием руководителей и специалистов оросительных систем и районных управлений сельского хозяйства. На семинарах было отмечено, что Саратовская область находится в зоне т. н. рискованного земледелия. Из последних 65 лет 35 в области были засушливыми и острозасушливыми. Выводы комиссий, направляемые в губернию с начала XIX в. для выработки рекомендаций по смягчению последствий засух, сводились к одному предложению: краю требовалась мелиорация, которая в 70–80-х гг. прошлого века была проведена. Сегодня Саратовская область — один из немногих регионов России, где сохранен ранее созданный мелиоративный комплекс, балансовая стоимость основных фондов которого составляет 18,3 млрд руб.¹⁴ Являясь составной частью единого агропромышленного комплекса области, он решает не только задачу орошения земель, но и водоснабжения населения засушливых заволжских районов. Ведущая роль принадлежит ФГУ «Саратовмелиоводхоз».

По данным Управления, из имеющихся 248,2 тыс. га орошаемых земель поливается только 169 тыс., или 64 %. Это несколько выше среднего показателя по России, который составляет 60 %¹⁵. Поддержание в рабочем состоянии всего водно-мелиоративного хозяйства Саратовской области и его расширение предусматриваются Федеральной целевой программой «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2008–2010 годы и на период до 2012 года».

В перспективе до 2020 г., по расчетам специалистов Министерства сельского хозяйства и Российской сельскохозяйственной академии, в целях улучшения компонентов природной среды, сохранения и повышения почвенного плодородия, а также получения гарантированных урожаев, площадь мелиорированных угодий должна быть расширена в 2 раза, т. е. составить 18 млн га, в т. ч. 10 млн га орошаемых земель и 8 млн га осушенных, что в совокупности составит около 15 % площади пашни. В связи с этим Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» должен быть изменен, дополнен и приведен в соответствие с новыми реалиями.

В результате реализации комплекса мер по развитию агропромышленного комплекса к 2012 г. по отдельным направлениям предполагается завершить этап импортозамещения (мясо птицы, свинины, зерно, картофель, растительное масло) и насыщения внутреннего рынка продукцией отечественного производства. В связи с этим определяется вектор будущего развития отрасли.

Очевидно, что дальнейший рост производства будет связан с увеличением внутреннего объема потребления и выходом отечественных сельскохозяйственных товаров на мировой рынок, прежде всего, это касается зерна и продуктов его переработки, а также мяса птицы и свинины.

С учетом ресурсного и биоклиматического потенциала страны поставки продовольствия на мировой рынок могут стать одной из ключевых статей российского экспорта. При этом конкурентоспособность отечественной продукции будет определяться, прежде всего, эффективностью производства и кратным снижением затрат на единицу продукции. Это потребует новых инвестиций в модернизацию производства и повышение труда сельских товаропроизводителей.

¹ См.: Алтухов А.И. Современные проблемы обеспечения продовольственной безопасности России и пути их решения // *Аграрная Россия*. 2008. № 2. С. 2.

² См.: Там же.

³ Выступление на панельной сессии по аграрным вопросам на Петербургском международном экономическом форуме, Санкт-Петербург, 18 июня 2010 г. URL: www.mcx.ru (дата обращения: 26.06.2010).

⁴ Там же.

⁵ См.: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2010. № 5, ст. 502.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2008. № 24, ст. 2796; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 49, ст. 5748; 2009 № 1, ст. 26; № 14, ст. 1581; № 30, ст. 3735.

⁸ О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы: Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2007. № 31, ст. 4080.

⁹ См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 44, ст. 4147.

¹⁰ См.: Краткая история развития мелиорации в России. URL: www.mcx.ru (дата обращения: 12.04.2009).

¹¹ См.: Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2012 года: Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 10, ст. 1101.

¹² См.: Об областной целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008–2012 годы»: Закон Саратовской области от 9 ноября 2007 г. № 228-ЗСО // *Саратовская областная газета*. 2007. № 217 (1991).

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Дорогов А. Оросить степь // *Аграрные вести*. 2009. № 4. С. 8.

¹⁵ См.: Там же.

В.В. Попов

**ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ***

При формировании публичных финансов в области налоговых правоотношений необходимо учитывать не только федеративный характер Российского государства, но и наличие устоявшейся системы местного самоуправления, не позволяющего рассматривать публичные финансы исключительно как дуалистическую систему, в которой существует одна разделительная система налогов (для каждого уровня государственной власти) и совместная система, объединяющая федеральные налоги¹.

Финансовая самостоятельность муниципальных образований состоит в том, что органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ²).

Местные налоги и сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно (п. 4 ст. 12 Налогового кодекса РФ, далее — НК РФ³), в пределах полномочий, предоставленных им законодательством о налогах и сборах (ст. 15 НК РФ). Местные налоги и сборы служат не только гарантией финансовой самостоятельности местного самоуправления, но и играют все более заметную роль в формировании системы налогов и сборов, обеспечивающей интересы всех публичных образований. Благодаря современной муниципальной реформе местное самоуправление получило организационную, имущественную и непосредственно финансовую самостоятельность⁴.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о местном самоуправлении) значительно сузил полномочия субъектов Федерации по регулированию вопросов организации местного самоуправления, в частности, соответствующее законодательное регулирование возможно только в случаях, предусмотренных в указанном Законе. Из полномочий субъектов Федерации исключено полномочие по принятию региональных законов о местном самоуправлении.

Компетенция местного самоуправления определяется через компетенцию конкретного муниципального образования.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев включают в предметы ведения муниципальных образований «круг определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно»⁶.

© В.В. Попов, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная академия права).

* Статья выполнена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Проблемы защиты прав субъектов налоговых правоотношений (теоретические и практические аспекты)», проект № 08-03-00441а.

Закон о местном самоуправлении выстраивает двухуровневую систему местного самоуправления, в связи с чем также закрепляет вопросы местного значения межпоселенческого характера; разделяет несколько отдельных групп полномочий органов местного самоуправления. К первой группе относятся полномочия по вопросам местного значения, ко второй — государственные полномочия, осуществляемые на уровне местного самоуправления. Во-первых, это наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями для их осуществления на местном уровне согласно Конституции РФ. При этом отдельными государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в соответствии с законами субъектов Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам, но с передачей соответствующих финансовых средств, необходимых для осуществления этих полномочий. Во-вторых, Закон о местном самоуправлении предусматривает право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами. В-третьих, органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Выделение обозначенных групп полномочий органов местного самоуправления позволяет им выстраивать оптимальную защиту собственных прав и интересов в налоговых правоотношениях.

В настоящее время способность органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия в большей степени зависит от передачи им долей налоговых платежей из региональных бюджетов. В частности, это обусловлено тем, что налоговые доходы муниципалитетов практически равны межбюджетным трансфертам, хотя в этих налоговых доходах заметная часть приходится на замещающие дотации дополнительные нормативы налоговых отчислений. В целом в доходной базе местных бюджетов доля местных налогов незначительна, а ведь они призваны выполнять не только чисто фискальную, но регулируемую и стимулирующую функции. За местными бюджетами осталось всего два местных налога (в начале 90-х гг. их насчитывалось более 20⁷). Следствием явилось то, что муниципальные образования не могут создать условия для реализации главной цели реформы — существенного повышения качества и доступности муниципальных услуг для населения.

В сегодняшних условиях субъекты Федерации имеют право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (без ограничения срока). Однако такая возможность не получила достаточно широкого распространения. Это связано с тем, что ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам.

Глава 9 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ⁸) устанавливает доходы местных бюджетов и определяет налоговые поступления. Например, согласно ст. 61 БК РФ налоговые доходы бюджетов поселений состоят из местных налогов: земельного налога — по нормативу 100 %; налога на имущество физических лиц — по нормативу 100 %; из федеральных, в т. ч. предусмотренных специальными налоговыми режимами: налога на доходы физических лиц — по нормативу 10 %; единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30 %.

Думается, целесообразно было бы расширить полномочия субъектов Федерации по использованию дифференцированных нормативов передачи на долговременной основе в местные бюджеты долей налоговых платежей, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, оставив федеральному законодателю право регулировать порядок передачи субъектом РФ налоговых источников на местный уровень только по федеральным налогам. Порядок передачи на местный уровень части поступлений от региональных налогов должен определяться субъектами РФ, что должно дать большие стимулы к саморазвитию и отдельных муниципальных территорий и каждого региона в целом. Одновременно следует решить вопрос об отмене или обязательной компенсации всех льгот по федеральным и региональным налогам, подлежащим зачислению в местные бюджеты. Причем названная компенсация должна осуществляться за

счет бюджета того государственного уровня, который эти льготы установил. Это позволило бы говорить о возможной эффективности защиты прав и интересов муниципальных образований.

Также необходимо рассмотреть вопрос о расширении прав органов местного самоуправления в области налогового администрирования. В частности, учитывая, что отчисления от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты являются значимым источником поступлений доходов местных бюджетов, целесообразно было бы для усиления стимулирующей роли данного налога в отношении отдельных муниципальных образований предоставить субъектам Федерации право совместно с Федеральной налоговой службой России разработать методику зачисления указанного налога в местные бюджеты по месту проживания непосредственных налогоплательщиков.

Следует учитывать, что в соответствии со ст. 12 НК РФ местными налогами признаются налоговые платежи, установленные НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. К ним согласно ст. 15 НК РФ отнесены: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Уплата земельного налога устанавливается положениями НК РФ, налога на имущество физических лиц — на основании Закона РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»⁹.

Как указывают специалисты, ставки и льготы по налогу на имущество физических лиц различаются как между субъектами Федерации, так и внутри отдельных субъектов¹⁰.

В настоящее время собственные налоги покрывают менее 15 % расходных потребностей местных бюджетов, что никоим образом не позволяет говорить о соблюдении прав и интересов муниципальных образований в сфере налогообложения.

Современное состояние сферы местного самоуправления показывает, что единственной формой разграничения предметов ведения, а значит и полномочий государственных территориальных и муниципальных образований, включая область налогообложения, является закон (федеральный или региональный). Из федерального законодательства практически исключено упоминание о предметах совместного ведения органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, а региональное законодательство приводится в соответствие с федеральным законодательством.

Конституционный Суд РФ также подтвердил возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления только законом и исключил возможность встречной передачи полномочий органов местного самоуправления государственным органам, которые могут и должны решаться именно органами местного самоуправления или населением непосредственно, а не органами государственной власти. Между тем Суд не исключил взаимодействия, в т. ч. и на договорной основе, органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственно связанных с вопросами местного значения, к числу которых отнесены и местные налоги¹¹.

Таким образом, реализация прав муниципальных образований в сфере налогообложения сталкивается с весьма существенными проблемами, решение которых позволило бы более оптимально и эффективно проводить реформу местного самоуправления в Российской Федерации.

¹ См.: *Авдеенкова М.П.* Проблемы развития налогового законодательства в соответствии с принципами налогового федерализма // *Налоги.* 2009. № 1.

² См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2009. № 4, ст. 445.

³ См. ч. 1 Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 31, ст. 3824; 2010. № 1, ст. 4.

⁴ См.: *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // *Журнал российского права.* 2005. № 4. С. 10–18.

⁵ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2003. № 40, ст. 3822; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6441.

⁶ *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. С. 470.

⁷ См.: Закон РФ от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // *Ведомости ВС и СНД РФ.* 1992. № 11, ст. 527; *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2003. № 46, ч. 1, ст. 4435.

⁸ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 31, ст. 3823; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6450.

⁹ См.: *Ведомости ВС и СНД РФ.* 1992. № 8, ст. 362; *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2009. № 14, ст. 1580.

¹⁰ См.: *Гордеева О.В.* Разграничение полномочий в сфере налогового регулирования: экономико-правовой анализ // *Все о налогах.* 2008. № 1.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // *Российская газета.* 2000. 19 дек.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АДВОКАТСКОГО КАБИНЕТА

Закон об адвокатуре предусматривает такую форму адвокатского образования, как адвокатский кабинет. При создании и функционировании адвокатских кабинетов возникает много проблемных вопросов в области налогообложения их деятельности. В связи с тем, что адвокатский кабинет не является юридическим лицом, отсутствуют формальные основания для отнесения его к специальной категории налогоплательщиков — организациям¹.

Адвокатский кабинет — это форма организации физическим лицом (адвокатом) индивидуальной адвокатской деятельности. Налоговое законодательство выделяет адвокатов в отдельную категорию налогоплательщиков, отличную от налогообложения адвокатских образований — юридических лиц. Их налоговый режим во многом совпадает с системой налогообложения предпринимателей. Таким образом, налогообложение профессиональной деятельности адвоката персонафицировано².

Персонафикация деятельности адвокатского кабинета приводит к дискуссии по вопросу его налогово-правового статуса. Так, остается дискуссионным вопрос о том, до какой степени в целях налогообложения статус адвоката может быть приравнен к статусу индивидуального предпринимателя.

Согласно абз. 4 п. 2 ст. 11 Налогового кодекса (далее — НК РФ) (в ред. от 23 декабря 2003 г.³) к индивидуальному предпринимателю в целях налогообложения приравнивались адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты. Федеральный закон «О бухгалтерском учете» уравнивает данных лиц в плане правил учета.

Кроме того, ранее действовавшее положение подп. 2 п. 1 ст. 235 НК РФ приравнивало индивидуальных предпринимателей и адвокатов вне зависимости от того, в рамках какой организационной формы последние осуществляют свою деятельность.

В связи с тем, что в силу ст. 2, 21 Федерального закона «Об адвокатской деятельности» адвокатская деятельность не относится к предпринимательской, а адвокатский кабинет не приобретает статуса юридического лица, то предоставлять информацию об открытии (закрытии) счета адвокатским кабинетам не требуется. Соответственно общие обязанности об уведомлении налоговых органов об открытии (закрытии) счетов в силу ст. 22–23 НК РФ распространяются и на адвокатов, учредивших адвокатский кабинет.

Вместе с тем в некоторых случаях адвокатов, учредивших адвокатский кабинет, приравнивают к индивидуальным предпринимателям. Так, в определении Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. № 116-О не было усмотрено в таком подходе нарушения каких-либо конституционно значимых принципов и более того трактовал его как своеобразный технико-юридический прием. Кроме того, в определениях Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2003 г. № 65-О, 67-О и № 70-О указывается, что адвокаты осуществляют свободно избранную ими деятельность на основе частной собственности на свой страх и риск. Данная трактовка практически аналогична п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), где дается определение предпринимательской деятельности, что, полагаем, не допустимо, поскольку противоречит принципам осуществления адвокатской деятельности в Российской Федерации. В связи с этим адвокатская деятельность не должна быть приравнена к предпринимательской, а должна иметь свои особенности.

Так, адвокат, учредивший адвокатский кабинет, признается налогоплательщиком — физическим лицом. При постановке на налоговый учет адвокатов, учредивших адвокатский кабинет, возникает много проблем, одной из которых является открытие счета в банке для осуществления налоговых и других расчетов⁴.

Адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, в соответствии с п. 4 ст. 21 Закона об адвокатуре обязаны открывать счета в банках в соответствии с законодательством, иметь печать, штампы и бланки с адресом и наименованием адвокатского кабинета.

Единственным документом, подтверждающим статус адвоката, является удостоверение, в котором указываются фамилия, имя, отчество адвоката, его регистрационный номер в региональном реестре. В удостоверении должна быть фотография адвоката, заверенная печатью территориального органа юстиции. Таким образом, по формальному признаку никаких отли-

чий в статусе адвокатов, осуществляющих адвокатскую деятельность в различных формах адвокатских образований, не имеется⁵.

Если раньше, как указывала А.В. Акатьева, банки и иные кредитные учреждения открывали расчетные (текущие) счета только при представлении выданной налоговым органом справки о постановке на налоговый учет, вследствие несоответствий нормативно-правовых актов в этом вопросе, банки отказывались открывать расчетные счета адвокатским кабинетам, предлагая использовать депозитные счета до востребования адвокатам как физическим лицам без приема платежных поручений на перечисление налогов и иных платежей, в настоящее время банки открывают расчетные счета адвокатским кабинетам без каких-либо ограничений. Однако для устранения возможных разногласий представляется необходимым внести соответствующие изменения в законодательство с тем, чтобы устранить существующие противоречия в данном вопросе и облегчения процесса открытия расчетных счетов адвокатами, учредившими адвокатский кабинет⁶.

В связи с постановкой на учет в налоговых органах возникают основания налогообложения индивидуальной адвокатской деятельности, такие как: непосредственно доходы адвоката и наем адвокатом физических лиц⁷. Основным объектом налогообложения признаются доходы адвоката. Занятие адвокатской деятельностью является юридическим фактом, влекущим налогообложение.

Другим основанием налогообложения служит использование персонала (например, помощника, стажера), т. е. наличия у адвоката статуса работодателя. Поэтому существенным основанием, влияющим на налоговые обязательства адвоката, является наем физических лиц. В последнем случае объектом налогообложения будут выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц⁸.

Исходя из оснований налогообложения возникает обязанность уплачивать предусмотренные НК РФ налоги⁹. В случаях, если адвокат использует труд персонала, он обязан уплатить не только налоги в связи со своей профессиональной деятельностью, но и платежи во внебюджетные фонды как работодателя (пенсионный фонд, ФСС). Кроме того, на адвоката возлагаются и обязанности налогового агента по исчислению и удержанию налога на доходы физических лиц из заработной платы персонала¹⁰.

При рассмотрении налогообложения адвоката, учредившего адвокатский кабинет, необходимо выделить общие правила налогообложения.

В налоговом законодательстве не содержится понятия «доходы от профессиональной деятельности», в связи с чем доходы определяются в соответствии с гл. 25 НК РФ¹¹.

К доходам адвоката, открывшего адвокатский кабинет, относятся денежные суммы, полученные адвокатом по договору с клиентом об оказании юридической помощи. Законом адвокату запрещено заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельностью.

Адвокатская деятельность осуществляется на основе соглашения между адвокатом и доверителем, которое представляет собой гражданско-правовой договор, заключаемый в письменной форме между доверителем и адвокатом (адвокатами), на оказание юридической помощи самому доверителю или назначенному им лицу. Соглашения об оказании юридической помощи в адвокатском кабинете заключаются между адвокатом и доверителем и регистрируются в документации адвокатского кабинета. При этом никто не вправе требовать от адвоката и его доверителя предъявления соглашения об оказании юридической помощи для вступления адвоката в дело (ст. 25 Закона об адвокатуре).

В предусмотренных случаях адвокату необходимо иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием. В иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности, выданной нотариусом. Таким образом, если доверитель по каким-либо причинам не заинтересован в регистрации соглашения, то адвокат, учредивший адвокатский кабинет, может не регистрировать данный договор в своей документации. Таким образом, может возникнуть проблема учета доходов адвоката в целях налогообложения. Выходом из сложившейся ситуации представляется ведение отдельного учета таких дел, доступного для налоговых и иных контролирующих органов. В целях упорядочения контроля за полнотой отражения налоговой базы можно предложить введение обязанности адвокатских образований по применению контрольно-кассовой техники при приеме денежных средств при наличных расчетах по условиям соглашений.

Другой проблемой налогообложения доходов адвоката, учредившего адвокатский кабинет, является налогообложение в случаях, когда между адвокатом и доверителем заключаются соглашения о юридической помощи, в которых размер гонорара определяется в зависимости от исхода дела¹². Практика заключения таких договоров возникла на основании Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 сентября 1999 г. № 48 «О некоторых вопросах судебной практики, возникающих при рассмотрении споров, связанных с договорами на оказание правовых услуг». При этом многие авторы справедливо отмечают, что данный вопрос спорный и затрагивает многие аспекты финансово-правового статуса адвокатов, в т. ч. и их налогообложение¹³.

На основе мирового опыта по данному вопросу можно заключить, что существуют аргументы как в пользу такой формы оплаты правовых услуг, так и против нее¹⁴. Решение же этого вопроса будет способствовать решению многих проблем в области налогообложения рассматриваемого договора оказания правовых услуг.

Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о конституционности правоприменительной практики арбитражных судов, которые отказывали адвокатам во взыскании с клиентов сумм оплаты юридических услуг, выраженных как процент от выигранной в суде суммы, и признал основания налогообложения при заключении таких договоров неправомерными, поскольку предпосылки его возникновения не соответствуют требованиям закона.

В частности, Конституционный Суд РФ определил гражданско-правовую природу отношений по поводу оказания юридической помощи как договор возмездного оказания услуг. Предмет такого договора установлен ст. 779 ГК РФ как совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности исполнителем. При этом подчеркивается, что законодатель не включил в предмет такого договора «достижение результата, ради которого он заключается».

Рассматривая договор об оказании правовых услуг, суд установил направленность действий, составляющих его предмет, на «отстаивание интересов услугополучателя» в суде, каковые могут «не ограничиваться предоставлением собственно правовых услуг», но и заключаться в «достижении положительного результата» деятельности исполнителя, например, удовлетворении иска. Включение в договор условий об оплате услуг в случае достижения такого положительного результата и исчислении размера оплаты в процентах от удовлетворенной судом суммы иска было истолковано Конституционным Судом как придание договору определенной, не предусмотренной законом цели, а именно — вынесение решения суда в пользу заявителя. Как было указано, судебное решение не может быть объектом гражданских прав или предметом договора, и потому такой договор противоречит закону. В связи с этим судом запрещено удовлетворение требований об оплате юридических услуг, если договор обуславливает обязанность оплатить результат рассмотрения дела судом. Представляется, что этот запрет не мотивирован.

Ссылка Конституционного Суда РФ на положения ст. 423 ГК РФ, которая устанавливает обязанность уплатить по возмездному договору за исполнение другой стороной своих обязанностей, отрицает свободу сторон в определении своих прав и обязанностей. Кроме того, такое соглашение можно расценивать как метод определения качества оказанных услуг. Если дело выиграно, правовая помощь оказана качественно и подлежит оплате; если проиграно — правовая помощь некачественна.

В связи с этим полагаем, что решение Конституционного Суда о том, что установление в качестве отлагательного условия принятия судом определенного решения запрещено гражданским законодательством не достаточно обоснованно.

Кроме того, касаясь вопроса возможности заключения таких договоров, следует отметить, что в данном случае результат (выигранное дело) является объектом в правоотношениях. Действительно, в ряде случаев этот результат действий можно обособить от действий (деятельности) лишь теоретически, поскольку сама деятельность и ее результат образуют единое целое¹⁵. При этом, как справедливо отмечает А.В. Мицкевич, в данном случае объект и содержание правоотношения совпадают¹⁶.

Кроме того, порядок действий вне полезного эффекта, удовлетворяющего интерес, может совпадать с полезным эффектом — результатом деятельности.

Таким образом, можно выявить существенный момент: результат должен быть потреблен, чтобы являться результатом. Значит, действия (деятельность) становятся услугой только в случае потребления ее полезных свойств. Следовательно, рассматриваемые виды договоров могут быть заключены между адвокатом и доверителем.

По мнению Г.Ф. Шершеневича, объектом права может быть только то, что реально, а не фиктивно обладает способностью удовлетворять человеческим потребностям¹⁷. Как отмечает С.Ф. Кечекьян, «действие лица как объекта права рассматривается в аспекте тех возможностей, какие оно дает управомоченному, а не с точки зрения необходимости действовать»¹⁸.

В связи с этим возможность удовлетворения потребности принятием судом решения в пользу доверителя можно рассматривать в качестве надлежащей деятельности, ведущей к достижению цели (блага). Если при таком подходе рассматривать эту деятельность как результат, то, даже удовлетворяя потребность, из него нельзя извлечь полезные свойства по отношению к намеченному результату, поскольку сам процесс представления интересов в суде в данный момент времени не означает, что услуга исполнена.

Необходимо заметить, что в римском праве проблема разграничения договорных типов была решена исходя из экономической составляющей, а не из нормативистско-правового подхода. Так, римские юристы, видя сходство договоров купли-продажи, подряда и найма услуг в экономической составляющей, усматривали предметом купли-продажи в найме «известное благо, вытекающее из выполнения работ или оказания услуг»¹⁹. В результате допускалась квалификация в обязательстве из договора подряда как купли-продажи результата подряда, а в договоре на оказание услуг — покупки эффекта от услуги²⁰.

Указанное еще раз свидетельствует о целесообразности заключения договора на результат услуги от деятельности по представлению интересов, и, следовательно, налогообложению таких договоров.

Так, при принятии решения Конституционный Суд РФ не ссылаясь ни на одно из дополнительных средств толкования договоров, установленных ст. 431 ГК РФ. Рассматриваемое условие суд расценил как соглашение о предмете договора — при том, что такое положение выглядит как отлагательное условие. Условие, относительно которого неизвестно, наступит оно или нет, и в зависимости от наступления которого стороны поставили возникновение прав и обязанностей по оплате оказанных услуг, прямо предусмотрено ст. 157 ГК РФ. В связи с этим налогообложение будет осуществляться в случае, если дело будет выиграно.

¹ См.: *Гладышева Ю.П.* Налогообложение адвокатов // *Право и экономика*. 2005. № 5. С. 12.

² См.: *Грузин П.П.* Обложение доходов адвокатов единым социальным налогом // *Налоговый вестник*. 2006. № 8. С. 32.

³ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2003. № 52, ст. 5230.

⁴ См.: *Злобин В.А., Шубин Д.А.* Общие положения о налогообложении адвокатской деятельности // *Адвокат*. 2002. № 10. С. 5.

⁵ См.: *Левадная Т.Ю.* Налогообложение доходов адвокатов // *Налоговый вестник*. 2005. № 2. С. 7.

⁶ См.: *Акатьева А.В.* Предприниматель без образования юридического лица // *ПБОЮЛ*. 2008. № 9. С. 11.

⁷ См.: *Репина Т.К.* Налоговые аспекты деятельности адвокатских образований // *Консультант бухгалтера*. 2007. № 5. С. 9.

⁸ См.: *Андреев И.М.* Налогообложение субъектов малого предпринимательства // *Налоговый вестник*. 2005. № 10. С. 24.

⁹ См.: *Голубчикова С.А.* Изменения, внесенные в обложение единым социальным налогом с 2008 года // *Налоговый вестник*. 2008. № 6. С. 19.

¹⁰ См.: *Левадная Т.Ю.* Как учитывать расходы адвокатов // *Российский налоговый курьер*. 2008. № 17. С. 8.

¹¹ См.: *Голубчикова С.А.* Указ. соч. С. 23.

¹² См.: *Репина Т.К.* Указ. соч. С. 10.

¹³ См., например: *Трухтанов А.С.* Еще раз о запрете гонорара успеха // *Адвокат*. 2007. № 5. С. 11.

¹⁴ См.: *Гладышева Ю.П.* Указ. соч. С. 8.

¹⁵ См.: *Мицкевич А.В.* Общая теория советского права. М., 1966. С. 314.

¹⁶ См.: Там же. С. 315.

¹⁷ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1912. С. 599.

¹⁸ *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 142.

¹⁹ *Муромцев С.* Гражданское право Древнего Рима. М., 1883. С. 286.

²⁰ См.: *Степанов Д.И.* Услуги как объект гражданских прав. М., 2005. С. 18–19.

Е.С. Николаева

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ДОХОДА, ПОЛУЧЕННОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ СДАЧИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОМ В АРЕНДУ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Сложно представить жизнь современного человека без использования им транспортного средства, будет ли это личный, коммерческий или общественный транспорт. Транспортное средство давно уже перестало быть лишь средством передвижения. В силу определенных жизнен-

© Е.С. Николаева, 2010

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная академия права).

ных ситуаций порой нам просто необходимо владеть тем или иным видом транспорта (свадьба, переезд, поездка на отдых, деловую встречу и др.). Однако повсеместное распространение и использование транспортных средств не сделало их доступными для каждого человека или организации, т. к. приобретение любого транспортного средства требует одновременного расхода значительных средств. А позволить себе иметь в собственности два и более автотранспортных средства может лишь очень состоятельный человек или крупная компания. В связи с этим в настоящее время широкое распространение получила аренда транспортных средств.

Арендодателем, как и арендатором транспортного средства, может быть как физическое лицо, так и юридическое, и не важно, будет ли доход от аренды основным или просто прибавкой к заработной плате, он подлежит обязательному налогообложению. Транспортное средство как предмет договора аренды само по себе обладает особенностями, которые накладывают специфику на осуществление сторонами своих прав и обязанностей¹.

Гражданское законодательство выделяет два вида аренды транспортного средства: с экипажем и без него. По договору аренды транспортного средства без экипажа арендодатель передает арендатору за плату транспортное средство без предоставления услуг по его управлению и технической эксплуатации. По договору аренды транспортного средства с экипажем арендодатель предоставляет арендатору транспортное средство за плату во временное владение и пользование и оказывает своими силами услуги по его управлению и технической эксплуатации. Данный договор носит смешанный характер, т. к. в нем объединены два вида обязательств.

Налогообложение зависит от того, является арендатор физическим или юридическим лицом, кто выступает в качестве арендодателя, какой вид договора аренды транспортного средства заключен (с экипажем или без него).

Рассмотрим некоторые особенности налогообложения при заключении договора аренды транспортного средства без экипажа и договора транспортного средства с экипажем у арендатора.

Арендные платежи по указанным договорам являются обязательными и, бесспорно, учитываются при определении налогооблагаемой базы. Однако в практике, нередко возникает вопрос: какую сумму арендной платы можно отнести на затраты?

Размер арендных платежей определяется договором, заключенным в порядке, установленном гражданским законодательством.

В соответствии с п. 1 ст. 252 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов. При этом указанные расходы должны быть экономически обоснованы, документально подтверждены, направлены на получение дохода.

Главой 25 НК РФ размер арендной платы для целей налогообложения прибыли не определен. Следовательно, арендные платежи, произведенные по договору аренды транспортного средства, при исчислении налоговой базы по налогу на прибыль организаций могут быть учтены при исчислении налоговой базы по налогу на прибыль организаций в размере фактических затрат при условии их соответствия критериям, изложенным в п. 1 ст. 252 НК РФ².

Кроме арендных платежей, процесс использования транспортного средства требует определенных затрат, связанных с его эксплуатацией. К ним можно отнести расходы на содержание транспортного средства, на управление и техническую эксплуатацию, коммерческую эксплуатацию, страхование. В силу того, что обязательным условием для признания перечисленных затрат в налоговом учете является их экономическая оправданность, то в первую очередь необходимо определить, обязан ли налогоплательщик осуществлять подобные расходы в соответствии с условиями договора или нет. Некоторые затраты распределяются между сторонами сделки в зависимости от вида договора аренды транспортного средства, а оплата неоговоренных затрат определяется согласно нормам Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ).

При аренде транспортного средства без экипажа арендатор осуществляет расходы на содержание транспортного средства, включая текущий и капитальный ремонт (ст. 644 ГК РФ), расходы, связанные с коммерческой эксплуатацией (ст. 646 ГК РФ), расходы на страхование (ст. 646 ГК РФ), на оплату услуг членов экипажа (ст. 645 ГК РФ), а также несет ответственность за причиненный вред транспортному средству (ст. 648 ГК РФ). В случае заключения договора аренды транспортного средства с экипажем перечисленные расходы несет арендодатель (ст. 634, 635, 637, 639, 640 ГК РФ), кроме расходов, связанных с коммерческой эксплуатацией автомобиля (ст. 636 ГК РФ).

Следовательно, если вышеперечисленные затраты распределены между сторонами договора аренды транспортного средства без нарушения указанных норм, то они могут быть учте-

ны при определении налогооблагаемой базы. При рассмотрении особенностей налогообложения дохода, полученного арендодателем по договору аренды транспортного средства без экипажа, следует указать на то, что в качестве арендодателя может выступать как юридическое лицо, так и физическое.

Существует ряд компаний, основной деятельностью которых является сдача в аренду транспортных средств, однако нередко встречаются ситуации, когда юридическое лицо сдает в аренду невостребованный автомобиль. В данном случае для целей налогообложения доход, полученный от сдачи транспортного средства в аренду, будет отличаться. Если в первом случае доход будет считаться доходом от реализации, то во втором он будет внереализационным.

Участники арендных отношений имеют право определить арендную плату в любом, предусмотренном законодательством виде³. Как правило, стороны договора аренды транспортного средства выбирают наиболее простой вариант — внесение арендной платы в виде фиксированного платежа. Могут устанавливаться посуточный и почасовой тарифы. Арендодателю следует помнить, что арендная плата должна не только компенсировать все осуществленные им расходы, но и приносить прибыль, которая и будет служить объектом налогообложения по налогу на прибыль организации при общем налогообложении. В данном случае налоговая ставка будет равна 24 %, а расходы, связанные с технической эксплуатацией автомобиля, не будут уменьшать налогооблагаемую базу, т. к. они возлагаются на арендатора.

Что касается применения специальных налоговых режимов организациями, коммерческая деятельность которых основана на сдаче транспортных средств в аренду, то здесь следует указать на то, что «аренда транспортного средства без предоставления услуг по управлению и эксплуатации не поименована ни в перечне бытовых, ни иных «вмененных» услуг, установленном п. 2 ст. 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации»⁴. Поэтому организация в отношении аренды транспортных средств без экипажа не сможет воспользоваться преимуществами налогового режима в виде единого налога на вмененный доход независимо от решения органов местного самоуправления. С доходов от данного вида деятельности организация может уплачивать налог при применении налогового режима в виде упрощенной системы налогообложения, если ее совокупный доход от реализации не превышает 60 млн руб. в год, а остаточная стоимость основных средств, которыми могут являться транспортные средства, не превышает 100 млн руб. Статья 346.14 НК РФ предусматривает, что объектом данного налогообложения могут быть как доходы, так и расходы, уменьшенные на величину расходов. Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком. В зависимости от выбранного объекта налогообложения НК РФ предусмотрены различные налоговые ставки. Так, в ст. 346.20 НК РФ предусмотрено, что в случае, если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6 %, а в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, налоговая ставка устанавливается в размере 15 %. Законами субъектов РФ могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки в пределах от 5 до 15 % в зависимости от категорий налогоплательщиков.

В случае если объектом налогообложения выступают доходы, уменьшенные на величину расходов то, «упрощенец» может учесть арендную плату и иные расходы, связанные с эксплуатацией арендованного автомобиля, которые экономически обоснованы и документально подтверждены в соответствии с п. 1 ст. 252 НК РФ»⁵.

Нередко транспортные средства арендуются у физических лиц. В данном случае арендодателем может выступать работник организации, гражданин, не связанный деловыми отношениями с арендатором, а также индивидуальный предприниматель.

При рассмотрении налогообложения дохода от сдачи в аренду транспортных средств без экипажа следует уделить внимание двум наиболее часто возникающим вопросам: следует ли организации-арендатору удерживать налог на доходы физических лиц и облагать данный доход страховыми взносами?

Как установлено подп. 4 п. 1 ст. 208 НК РФ, вознаграждение, полученное физическим лицом по договору аренды, признается его доходом и облагается налогом на доходы физических лиц. Согласно п. 1 ст. 226 НК РФ при выплате доходов в виде арендной платы арендаторы-юридические лица или индивидуальные предприниматели признаются налоговыми агентами и обязаны удержать начисленную сумму налога на доходы физических лиц непосредственно из суммы арендных платежей налогоплательщиков-физических лиц при их фактической выплате. В данном случае налоговая ставка будет равна 13 %.

Если договор аренды заключен с арендодателем-индивидуальным предпринимателем, тогда налог на доходы физических лиц можно удержать только в одном случае: если сдача имущества в аренду не указана в свидетельстве о регистрации физического лица в качестве предпринимателя. В противном случае данные выплаты арендной платы включаются в доход, полученный от осуществления предпринимательской деятельности, который за вычетом расходов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, служит объектом налогообложения.

В случае, когда в качестве и арендодателя, и арендатора выступают физические лица, доход в виде арендных платежей отражается в ежегодной налоговой декларации, которая подается налогоплательщиком по окончании налогового периода, и уплата доначисленного налога производится единовременным платежом.

Что касается обложения дохода, полученного плательщиком по договору аренды транспортного средства без экипажа, страховыми взносами, то следует указать, что данная область регулируется Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (в ред. от 28 сентября 2010 г.)⁶, согласно которому объектом обложения страховыми взносами признаются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц по трудовым договорам и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг.

Следовательно, доходы, полученные физическими лицами от сдачи транспортных средств без экипажа в аренду юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, не облагаются страховыми взносами.

Рассмотрим особенности налогообложения дохода, полученного от сдачи в аренду транспортного средства с экипажем у арендодателя-юридического лица. Наряду с указанными режимами налогообложения при сдаче в аренду транспортного средства с экипажем арендодатель может применять систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, предусмотренную гл. 26.3 НК РФ.

По договору аренды транспортного средства с экипажем арендодатель не только предоставляет его арендатору во временное владение и пользование, но и оказывает услуги по управлению и технической эксплуатации. Это дает основание предположить, что целью такого договора является предоставление услуг по перевозке силами арендодателя. Следовательно, если в регионе в отношении оказания автотранспортных услуг по перевозке пассажиров введен единый налог на вмененный доход, то арендодатель вправе перейти на данный вид налогообложения.

Физическим показателем для расчета единого налога на вмененный доход в этом случае будет являться количество транспортных средств, используемых для перевозки клиентов. Их количество не должно превышать 20-ти.

«Эта позиция высказана в некоторых судебных решениях и разъяснениях налоговиков. В частности, в Письме УФНС по Ленинградской области от 22 марта 2006 г. № 02-10/03395 указано, что при сдаче в аренду транспортного средства с экипажем арендодатель оказывает услугу по перевозке пассажиров. Такого же мнения придерживаются судьи в постановлениях ФАС ЗСО от 14 марта 2006 г. № Ф04-1117/2006(20534-А27-32), от 11 августа 2003 г. № Ф04/3871-549/А67-2003: договор аренды транспортного средства с экипажем отвечает условиям договора перевозки, поэтому арендодатель вправе применять “вмененку”»⁷.

Данная позиция представляется спорной, т. к. в Письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 10 июля 2007 г. № 03-11-05/147 указано, что налогообложение данной деятельности должно осуществляться в рамках общего режима налогообложения с уплатой налога на добавленную стоимость и других налогов, предусмотренных НК РФ.

Полагаем, что при сдаче в аренду транспортного средства с экипажем не может применяться налогообложение в виде единого налога на вмененный доход. «А вот арендатор, который использует арендованные ТС с экипажем для оказания услуг по перевозке грузов и соблюдает при этом установленные законом ограничения по общему количеству имеющихся автотранспортных средств, имеет право на использование ЕНВД»⁸.

При налогообложении дохода физического лица от сдачи в аренду транспортного средства с экипажем у практиков возникают аналогичные вопросы, что и при сдаче в аренду транспортного средства без экипажа, однако ответы на них носят несколько иной характер.

В данном случае вознаграждение состоит из двух частей: арендных платежей и оплаты за услуги по технической эксплуатации и управлению транспортным средством. Различий в налогообложении данных видов доходов налогом на доходы физических лиц нет. Оно производится аналогичным образом, что и при получении арендных платежей от сдачи в аренду транспортного средства без экипажа. Однако при обложении указанных доходов физического лица страховыми взносами ситуация в корне иная.

Если заключен договор аренды с экипажем, то оплата услуг физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, по управлению и технической эксплуатации автотранспортного средства подлежит обложению страховыми взносами вне зависимости от того, является арендодатель работником организации или нет. Следует обратить внимание на то, что арендные платежи в этом случае не облагаются страховыми взносами, если их сумма выделена в договоре отдельной строкой. Если же в договоре аренды с экипажем указана общая сумма вознаграждения, она полностью включается в облагаемую базу страховыми взносами.

¹ См.: Алексеев С.С., Васильев А.С., Голофаев В.В., Гонгало Б.М. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). 2-е изд., перераб. и доп. Ч. 1, 2, 3, 4 / под ред. С.А. Степанова. Екатеринбург, 2010. С. 285.

² См.: Степоява Я.О., Мяжкова С.В. Вопрос: Какую сумму арендной платы по договору аренды транспортного средства без экипажа можно отнести на затраты в налоговом и бухгалтерском учете? // Нормативные акты для бухгалтера. 2008. № 19.

³ Арендная плата может быть установлена в виде неизменной суммы платежей, вносимых в установленные договором сроки; доли доходов, полученных в результате использования арендованного имущества; передачи арендодателю конкретного имущества в собственность или аренду; возложения на арендатора прописанных в договоре затрат на улучшение арендованного имущества.

⁴ Булаев С.В. Прокат или аренда автомобиля? // Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение. 2009. № 2. С. 21.

⁵ Никитин В.В. Аренда легкового автомобиля без экипажа // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2007. № 4. С. 30.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3738; 2010. № 40, ст. 4969.

⁷ Булаев С.В. Указ. соч. С. 22.

⁸ Семенухин В.В. ЕНВД при аренде // Расчет. 2008. № 8. С. 16.

Ю.С. Чернова

ПРОЦЕДУРА И СРОКИ ЗАЧЕТА И ВОЗВРАТА ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

До настоящего времени остаются актуальными вопросы зачета и возврата излишне уплаченных (взысканных) налогов, сборов, пеней, штрафов, авансовых платежей. Порядок такого зачета или возврата регулируется гл. 12 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ)¹. Так, ст. 78 НК РФ определяет порядок возврата и зачета излишне уплаченных сумм налогов, сборов, штрафов, пеней, авансовых платежей, а ст. 79 регулирует возврат налогов, сборов и взносов, взысканных налоговыми органами. Сам процесс зачета или возврата налоговых сборов, на первый взгляд, не представляет сложности. Однако в арбитражных судах рассматривается немало дел, связанных с нарушением процесса и сроков зачета или возврата.

Согласно действующему законодательству о налогах и сборах существуют два варианта зачета (возврата): а) по заявлению налогоплательщика; б) налоговой инспекцией самостоятельно.

С 1 января 2008 г. зачет сумм излишне уплаченных федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов производится по соответствующим видам налогов и сборов, а также по пеням, начисленным по соответствующим налогам и сборам в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования»².

Согласно ст. 78 НК РФ сумму излишне уплаченного налога, сбора и иных платежей можно зачесть в счет предстоящих платежей налогоплательщика по этому или иным налогам, задол-

© Ю.С. Чернова, 2010

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная академия права).

женности по пеням и штрафам за налоговые правонарушения или возврату налогоплательщику. Так, зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей осуществляется по решению налогового органа на основании письменного заявления налогоплательщика, в то время как зачет в счет погашения недоимки по иным налогам, задолженностям, пеням и штрафам производится налоговыми органами самостоятельно.

Методические рекомендации по ведению информационного ресурса результатов работы по зачетам и возвратам утверждены Приказом ФНС России от 25 декабря 2008 г. № ММ-3-1/683@ «О создании информационного ресурса результатов работы по зачетам и возвратам» (действует в ред. Приказа ФНС России от 20 марта 2009 г. № ММ-7-1-131@)³.

В настоящее время применяются т. н. межрегиональные зачеты, т. е. такие, решения о которых принимаются налоговыми органами, находящимися на территориях разных субъектов РФ.

Существует ряд обязательных условий, при соблюдении которых налоговый орган принимает решение о зачете, в т. ч.:

налогоплательщик состоит на учете в налоговом органе, принимающем решение о зачете налоговых платежей (за исключением государственной пошлины, возвращаемой по решению суда);

решение о зачете принимается в отношении налоговых платежей, направленных на погашение задолженности налогоплательщика по налоговым платежам соответствующего вида налогов и сборов;

суммы излишних налоговых платежей фактически зачислены на счета по учету доходов бюджетов (внебюджетных фондов);

обеспечено соответствие принятия налоговым органом решения о зачете переплаты по налоговым платежам юридического лица как налогоплательщика в погашение задолженности этого же юридического лица как налогоплательщика;

факт переплаты подтвержден документально;

факт наличия сумм налога, подлежащего возмещению путем зачета, должен быть подтвержден решением налогового органа (вышестоящего налогового органа) или решением суда, вступившим в законную силу.

Зачет (возврат) осуществляется на основании письменного заявления налогоплательщика либо налоговым органом самостоятельно.

Согласно п. 4 ст. 78 НК РФ налоговый орган проводит зачет (в счет предстоящих платежей) по тому виду налога, по которому образовалась переплата, и на основании письменного заявления налогоплательщика. Заявление составляется в произвольной форме, но в нем должны быть указаны следующие сведения: ИНН налогоплательщика, излишне уплаченная сумма и вид налога, по которому налогоплательщик желает осуществить зачет. Заявление принимается, если зачтенная сумма направляется в тот же бюджет или внебюджетный фонд, в который была направлена излишне уплаченная сумма.

Что касается срока обращения с заявлением, то он составляет 3 года со дня перечисления налога. Однако налогоплательщик в случае пропуска указанного срока вправе обратиться в суд с иском о возврате из бюджета переплаченной суммы в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, и в таком случае будут действовать общие правила исчисления срока исковой давности — со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

НК РФ не препятствует списанию суммы излишне уплаченного налога, по которой истек срок исковой давности, на основании решения руководителя налогового органа, если налоговым органом обнаружена сумма излишне уплаченного налога, о которой в установленном порядке извещен налогоплательщик, а также не требуется ее направления на погашение недоимки по другим налогам, сборам, пеням или штрафам, налогоплательщик не подавал заявления о возврате (зачете) указанной суммы излишне уплаченного налога, не осуществлял финансово-хозяйственной деятельности и не представлял в налоговые органы бухгалтерскую и налоговую отчетность, в соответствии с которой возможно было произвести зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей. Кроме того, налоговые органы вправе произвести списание суммы излишне уплаченного налога на основании вступившего в законную силу решения суда об отказе налогоплательщику в восстановлении срока давности возврата этой суммы налога⁴.

Решение о зачете принимается налоговым органом не позднее 10 дней со дня получения заявления налогоплательщика либо подписания акта совместной сверки, если таковая прово-

дилась. Такая сверка осуществляется по предложению либо налогового органа, либо самого налогоплательщика. Сверка проводится в целях определения конкретной суммы переплаты. Результаты сверки оформляются актом, который подписывается налогоплательщиком и налоговым органом. Однако наличие акта сверки не является обязательным условием для зачета или возврата излишне уплаченной суммы. Арбитражной практике известны случаи, когда налоговые органы отказывали в зачете на основании отсутствия акта сверки, что было признано противоречащим действующему законодательству. И все же следует учесть, что акт сверки может быть использован налогоплательщиком в качестве доказательства факта переплаты налога в бюджет.

Налоговый орган обязан сообщить в письменной форме налогоплательщику о принятом решении о зачете (возврате) сумм излишне уплаченного налога или решении об отказе в осуществлении зачета (возврата) в течение 5 дней со дня принятия соответствующего решения. В случае если возврат суммы излишне уплаченного налога осуществляется с нарушением срока, налоговым органом на сумму излишне уплаченного налога, которая не возвращена в установленный срок, начисляются проценты, подлежащие уплате налогоплательщику, за каждый календарный день нарушения срока возврата⁵.

Установленные правила также применяются в отношении зачета или возврата сумм излишне уплаченных авансовых платежей и распространяются на налоговых агентов и плательщиков сборов. Об этом четко сказано в п. 14 ст. 78 и п. 9 ст. 79 НК РФ.

НК РФ особо регулирует возврат налога на добавленную стоимость и государственной пошлины. Что касается государственной пошлины, то в ст. 78 и 79 говорится о том, что возврат и зачет государственной пошлины осуществляются с учетом гл. 25.3 НК РФ, которая содержит ст. 333.40 «Основания и порядок возврата и зачета государственной пошлины». Государственная пошлина подлежит возврату в следующих случаях:

если государственная пошлина уплачена в большем размере, чем это предусмотрено законодательством;

при возврате заявления, жалобы или иного обращения или отказе в их принятии судами или должностными лицами. Если государственная пошлина не возвращена, ее сумма засчитывается в счет уплаты государственной пошлины при повторном предъявлении иска, если не истек трехгодичный срок со дня вынесения предыдущего решения и к повторному иску приложен первоначальный документ об уплате государственной пошлины;

если производство по делу было прекращено или заявление оставлено без рассмотрения судом общей юрисдикции или арбитражным судом.

Если государственная пошлина подлежит возврату, арбитражным судом выдается справка о возврате и возвращается оригинал платежного поручения на уплату этой пошлины, который прилагается к заявлению или иску, подаваемому в суд. На основании полученных документов у плательщика пошлины есть два варианта дальнейших действий:

а) плательщик обращается с заявлением о возврате государственной пошлины. К этому заявлению должны быть приложены решения, определения и справки судов, служащие основанием для возврата суммы излишне уплаченной (взысканной) государственной пошлины, а также подлинные платежные документы в случае, если государственная пошлина подлежит возврату в полном размере, а если частично — копии платежных документов;

б) если размер уплаченной государственной пошлины небольшой, а плательщик предполагает возникновение других судебных споров в течение трех лет со дня ее уплаты, тут возможен другой вариант действий плательщика. В этом случае подлинные документы, полученные из суда, сохраняются, а при последующем обращении в суд подается заявление о зачете пошлины, к которому прилагаются документы, ранее полученные из суда — справки на возврат пошлины и оригинал платежного поручения. Такие действия правомерны, т. к. плательщик имеет право на зачет излишне уплаченной пошлины в счет суммы государственной пошлины, подлежащей уплате за совершение аналогичного действия. Такой зачет производится на основании заявления плательщика, предъявляемого в уполномоченный орган, в который он обращался за совершением юридически значимого действия. Срок подачи заявления о зачете составляет три года со дня уплаты этой суммы либо со дня вынесения решения суда о возврате суммы излишне уплаченной государственной пошлины. К заявлению также должны быть приложены решения, определения и справки из судов, органов или от должностных лиц, осуществивших действия, за которые взимается государственная пошлина, в которых указаны обстоятельства, служащие основанием для полного возврата государственной пошлины,

а также платежные поручения или квитанции с подлинной отметкой банка, подтверждающие уплату государственной пошлины.

Государственная пошлина подлежит возврату в случае отказа лиц, уплативших государственную пошлину, от совершения юридически значимых действий до обращения в уполномоченный орган, совершающий данные действия, а также в случае отказа в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации для выезда и въезда на территорию России, удостоверяющего в случаях, предусмотренных законодательством, личность гражданина Российской Федерации как на ее территории, так и за ее пределами.

Возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины осуществляется органом Федерального казначейства и производится в течение одного месяца со дня подачи заявления о возврате. При прекращении государственной регистрации права, ограничения (обременения) права на недвижимое имущество, сделки с ним на основании соответствующих заявлений сторон договора возвращается половина уплаченной суммы государственной пошлины. Государственная пошлина подлежит возврату в размере половины уплаченной суммы при заключении мирового соглашения до принятия соответствующего решения арбитражным судом. Это положение не применяется в случае, если мировое соглашение заключено в процессе исполнения судебного акта арбитражного суда.

Государственная пошлина не подлежит возврату в следующих случаях:

если ответчиком в добровольном порядке удовлетворены требования истца после обращения истца в арбитражный суд и вынесения определения о принятии искового заявления к производству, а также при утверждении мирового соглашения судом общей юрисдикции;

за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество, сделок с ним, в случае отказа в государственной регистрации;

за государственную регистрацию заключения брака, перемены имени, за внесение исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния, в случае если впоследствии не была произведена государственная регистрация соответствующего акта гражданского состояния или не были внесены изменения и исправления в записи актов гражданского состояния.

В целом можно констатировать, что постепенно положения в области зачета и возврата налогов и сборов, вызывающие вопросы, обретают большую определенность и позволяют более четко разрешать возникающие спорные ситуации.

¹ См.: Часть первая Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2010. № 1, ст. 4; Часть вторая Налогового кодекса РФ от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6455.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3436; 2008. № 30, ч. 1, ст. 3611.

³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Феоктистов И.А.* Зачет и возврат налогов. М., 2009. С. 11.

⁵ Процентная ставка принимается равной ставке рефинансирования Центрального банка РФ, действовавшей в дни нарушения срока возврата.

С.В. Ворошилова

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЖЕНЩИН, ОСУЖДЕННЫХ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ,
В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

Гуманизация системы уголовных наказаний, провозглашенная важнейшей концепцией современного уголовно-исполнительного права, определяет интерес к различным исследованиям, посвященным характеристике правового статуса лиц, осужденных к лишению свободы. По данным Федеральной службы исполнения наказаний РФ, в настоящее время в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержатся 70 тыс. женщин, при женских колониях имеется 12 домов ребенка, в которых проживают 819 детей¹. Проблема правового положения женщин в местах лишения свободы требует глубокого и всестороннего изучения с целью дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего данную сферу. В этой связи обращение к истории рассматриваемого вопроса приобретает особую актуальность.

По сведениям уголовной статистики, из общего числа осужденных за преступления женщины составляли примерно 14 %. Тем не менее, число женщин, содержащихся в тюрьме, постепенно увеличивалось. В 1856 г. из 57130 осужденных женщин насчитывалось 9184; в 1857 г. из 60443 осужденных, женщин — 9685; в 1858 г. из 70665 осужденных женщин — 11034².

Дореволюционное уголовное законодательство более гуманно относилось к женщинам, осужденным за преступления, что, по мнению Я.А. Оровича, определялось главным образом физической слабостью женщин и выражалось в изъятии их от некоторых наказаний и в смягчении или замене одних наказаний на другие³.

Так, женщины раньше мужчин были освобождены от телесных наказаний. Впервые этот вид наказания был отменен во Франции в 1791 г. Кодекс Наполеона 1810 г. восстановил некоторые из телесных наказаний как исключительные меры, которые просуществовали до 1832 г. Под непосредственным влиянием французского законодательства телесные наказания были отменены в Бельгии, Нидерландах, Италии, Испании, Германии и Австрии. В Англии телесные наказания сохранялись по обычному праву, но с 1861 г. к женщинам они не применялись⁴.

В России вопрос о необходимости отмены телесных наказаний для женщин впервые был поднят Министерством внутренних дел в 1858 г. В своем обращении во II отд. СЕИВК Министерство предлагало заменить для женщин «публичное наказание через палачей...наложением клейм, которое ...менее позорно, чем публичное наказание полунагих женщин»⁵.

В 1859 г. правительство, пытаясь выяснить возможные пути решения данного вопроса, обратилось к главам губерний с запросом, как велико число женщин, подвергшихся в последние годы телесным наказаниям, как относится население к подобным наказаниям и можно ли отменить их, не рискуя «ослабить страха законной кары»? В большинстве отзывов отмечалось сострадательное отношение населения к наказуемым женщинам, желание спасти их путем вступления с ними в брак или подкупом палачей. Новороссийский и Санкт-Петербургский губернаторы вообще отметили желательность полной отмены телесных наказаний как для женщин, так и для мужчин⁶.

© С.В. Ворошилова, 2010

Кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права).

В конце 1859 г. на запрос вологодского губернского прокурора, последовало разъяснение II отд. СЕИВК о замене для беременных и кормящих грудью женщин телесных наказаний заключением в рабочем доме или тюрьме⁷.

Обсуждение вопроса о телесных наказаниях в различных инстанциях растянулось на два года. 2 июня 1861 г. Комитет, созданный для разрешения данного вопроса, обратился к руководителям министерств с просьбой высказать мнение о необходимости отмены телесных наказаний. За то чтобы к женщинам вообще не применять телесные наказания, высказались министерства внутренних дел, иностранных дел, финансов, III отделение СЕИВК. Министерство внутренних дел, в частности, отметило, что «совершенное освобождение женщин от телесных наказаний будет иметь благодетельные последствия в семейной и общественной жизни нашего народа... Уважение, столь ощутимо высказанное правительством к женщине, рано или поздно проникнет и в жизнь семейную и общественную; достоинства и права женщины будут лучше поняты, как ими самими, так и мужчинами, и влияние первых выскажется в смягчении и облагорожении нравов»⁸.

Вместе с тем ряд министерств высказался за сохранение данного наказания для женщин. Так, Государственный контролер Н.Н. Анненков, бывший министр государственных имуществ М.Н. Муравьев и представители Главного комитета по крестьянскому делу считали, что в связи с мощным крестьянским движением в стране, последовавшим вслед за реформой 19 февраля 1861 г., освобождение от телесных наказаний крестьянок стало бы мерой преждевременной. Упорно сопротивлялся отмене телесных наказаний для женщин министр юстиции В.Н. Панин, заявлявший, что слабость женского тела может служить основанием лишь для уменьшения числа ударов, но не для полной отмены телесных наказаний.

Окончательное заключение по вопросу об отмене телесных наказаний было подготовлено на заседаниях «Комитета» 5 февраля и 17 марта 1862 г. В конце марта проект был направлен в Государственный совет. 21 мая 1862 г. соединенные департаменты Государственного совета, обсудив данное предложение, большинством голосов высказались за отмену телесных наказаний для женщин. Единственным противником проекта оставался В.Н. Панин, предлагавший сохранить для женщин половину ударов против мужчин и соглашавшийся проводить наказания не публично⁹.

Указ «О некоторых изменениях в существующей ныне системе наказаний уголовных и исправительных» был подписан Александром II 17 апреля 1863 г. В соответствии с ним телесные наказания не применялись в силу решений суда, но оставались как мера «административного усмотрения», т. е. могли назначаться по решению полиции. Кроме того, телесные наказания (не публично) сохранялись для ссыльных женщин, т. к., «совершая новые преступления, они обнаруживают отсутствие раскаяния и высшую степень нравственной порчи»¹⁰.

В 1890 г. была создана особая комиссия по этому предмету под председательством Н.Н. Шрейбера. Результатом ее работы стало издание Закона от 29 марта 1893 г., отменявшего телесные наказания для ссыльных женщин¹¹, а также ссыльных женщин, которые не подлежали наказанию плетью, лозами или розгами, а также не могли быть прикованными к телу. Однако для женщин, осужденных к бессрочной каторге, предусматривались наручники и кандалы, менее тяжелые, чем для мужчин, которые могли быть сняты по медицинскому освидетельствованию по болезни, с разрешения тюремного начальства. Телесные наказания для ссыльных женщин заменялись одиночным заключением на срок до 10 дней¹². На женщин не распространялось клеймение и бритье половины головы, введенное Указом от 29 января 1825 г. для ссылокаторжных. Некоторые наказания для женщин заменялись на другие. Так, вместо исправительных арестантских отделений женщинам так же, как и подросткам, престарелым, «дряхлым» и не способным к работе, назначалось тюремное заключение.

В исправительные дома направлялись преступники как из непривилегированных, так и из привилегированных классов, мужчины и женщины. В соответствии с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. женщины, приговоренные к каторге, могли отбывать наказание в особых помещениях при исправительных домах¹³, условия содержания в которых определялись правилами Устава о ссыльных.

Назначаемое Уложением за кровосмешение пожизненное заключение в монастыре в Сибири для женщин заменялось ссылкой в одну из отдаленных местностей Восточной Сибири или Приамурского генерал-губернаторства с пожизненным сохранением статуса ссыльнопоселенцев без права приписки к крестьянскому сословию. С 1885 г. женщины, осужденные к каторжным работам, не отправлялись в рудники, а размещались на фабриках и заводах Иркутского и Приамурского генерал-губернаторства, первоначально, по Уложению о наказани-

ях уголовных и исправительных 1845 г. (ст. 75), с увеличением на срок в расчете полтора года за год, а после Закона 17 апреля 1863 г. — без увеличения¹⁴.

По Уставу о ссыльных беременные женщины, осужденные к каторжным работам, освобождались от них до истечения 40 дней после родов, после чего для кормящих матерей работы облегчались в той мере, в какой это было необходимо «для предупреждения вреда самой матери и питаемому ею младенцу». На грудное вскармливание своих детей осужденным к каторге женщинам Закон выделял полуторагодовалый срок¹⁵. По Уставу уголовного судопроизводства подобное освобождение от работ предусматривалось для всех женщин, находящихся в заключении¹⁶.

До XVIII в. в России арестованные женщины находились в одних тюрьмах с мужчинами. С 1744 г. Сенат предписывает содержать осужденных женщин отдельно от мужчин. Уставы о содержащихся под стражей одним из важнейших своих принципов признавали раздельное содержание заключенных. Некоторые категории тюрем создавались исключительно для мужчин. Это исправительные арестантские отделения, частично крепости и каторга в рудниках.

Женщины-арестантки, содержащиеся в одних тюрьмах с мужчинами, в соответствии с тюремными уставами помещались в особые отделения. Однако, по мнению ряда исследователей, отсутствие в России до начала XX в. специальных женских тюрем существенно ухудшало положение осужденных женщин.¹⁷ Первая женская тюрьма в России была учреждена законом 5 июля 1912 г. в Петербурге. Согласно Уставу о содержащихся под стражей она подчинялась надзору тюремно-наблюдательной комиссии, которая действовала при женском отделении петербургской тюрьмы¹⁸.

Надзор за женщинами-заключенными с 1887 г. осуществляли помощницы начальников тюрем и смотрительницы женских отделений. Преступницы, осужденные на кратковременное заключение в монастыре, во время содержания в тюрьмах должны были содержаться отдельно. Для беременных женщин, ожидающих скорых родов, а также женщин с грудными младенцами предписывалось выделять отдельное от других заключенных помещение. Тюремные комитеты должны были следить за тем, чтобы питание таких женщин было лучше, чем у других заключенных¹⁹.

Уборка арестантских камер входила в обязанность находящихся в них заключенных. В.Н. Никитин отмечал, что в женских отделениях всегда более опрятно: «Стекла окон вымыты, на полу гораздо меньше грязи и мокроты, нежели в мужских камерах». В камерах, где содержались представители дворянского сословия, убирались за вознаграждение заключенные «простолюдины»²⁰.

Исправление нравственности заключенных провозглашалось важнейшей задачей попечительских и тюремных комитетов. С этой целью при тюрьмах предписывалось строить церкви и приглашать священников. В дореволюционной России преобладало духовно-нравственное и религиозное воздействие на заключенных. Молитвы, богослужения и соблюдение других церковных обрядов являлись обязательными для арестантов всех категорий²¹. Тюремные инструкции предписывали духовным лицам проводить беседы и «поучения» с арестантами, которые имели целью «...внушение правильных понятий о религии... об общих гражданских обязанностях, требующих преданности Престолу и отечеству и подчинения существующим законам и властям, а также внушение им стремления к усовершенствованию в нравственном смысле»²².

Отечественное законодательство предусматривало возможность осуществления просвещения лиц, заключенных под стражу. Арестантам в тюрьмах преподавались основы грамоты, разрешалось чтение газет и журналов при условии, что они должны были иметь образовательное и воспитательное значение и не затрагивать вопросы текущей политической и общественной жизни. Книги и журналы поступали в библиотеку только с разрешения тюремного инспектора. Для чтения арестантам выдавались книги, соответствующие уровню их развития, один раз в неделю, одновременно в количестве не более трех книг на человека, не считая Евангелия, Библии и молитвенника. Независимо от этого арестантам с особого разрешения начальника места заключения выдавались в необходимом количестве словари, географические карты и другие пособия. Периодические издания выдавались не ранее года после их выхода в свет. Приговоренные к одиночному заключению допускались к школьным занятиям и присутствию на чтениях лишь в том случае, «если возможно было устранить переговоры их между собою и с другими арестантами»²³.

Содержащиеся под стражей во время следствия и суда, вплоть до обращения приговоров к исполнению, не подлежали обязательному занятию работой, однако по желанию они могли принимать участие в работах при местах заключения, за что получали денежное вознаграж-

дение. В виде исключения из общего правила Законом от 6 января 1886 г. была установлена обязательная работа в тюрьме для обвиняемых в преступлениях против собственности, если ранее они осуждались за преступления имущественного характера. Заключение женщины не могли выполнять работы вне тюремной ограды²⁴. Они работали в помещении, а также во дворе и огороде, шили одежду и постельные принадлежности, вязали чулки, ткали тесьму и т. д. Для женщин с грудными младенцами предписывалось искать такие работы, которые позволяли бы им продолжать заботиться о своих детях. По достижении детьми полуторагодового возраста их забирали у матерей, отбывающих наказание в тюрьмах, и передавали на попечение заведений общественного призрения²⁵.

Правовой статус заключенных во многом определялся сословной принадлежностью. В арестантских отделениях при полицейских частях лица благородного сословия содержались, как правило, в отдельных камерах. Свой досуг они посвящали чтению и освоению различных наук, свиданиям с родными и знакомыми (разрешалось 2–3 раза в неделю в «приличной» комнате под наблюдением полицейских). На их питание, согласно Уставу о содержащихся под стражей, тратилось больше денег (СЗРИ. Т. XIV, ст. 122–124). Арестованным благородным женщинам средств на «прокорм» выделялось вдвое меньше, чем мужчинам. Несовершеннолетним арестованным средства на «прокорм» выделялись наравне со взрослыми²⁶.

В соответствии с Уставом о ссыльных (изд. 1909 г.) следующие в ссылку женщины делились на два разряда: идущие по собственной воле за своими осужденными мужьями и те, кто был отправлен в ссылку по приговору суда. Женщины, добровольно отправившиеся в ссылку за своими мужьями, не должны были отделяться от них и не подлежали строгому надзору. В отношении осужденных женщин действовали те же правила, что и для мужчин²⁷.

По Уставу уголовного судопроизводства приговор в отношении беременной женщины или недавно родившей откладывался до истечения сорока дней после родов. Приговоренные к ссылке женщины, кормящие грудью младенцев, если сами не просили об отмене отсрочки наказания, не ссылались до достижения их детьми полуторагодового возраста²⁸.

Осужденные к ссылке женщины с грудными детьми не разлучались с ними, если сами не изъявляли желания оставить их с мужьями или родственникам²⁹. При препровождении в Сибирь женщин с грудными младенцами предусматривались подводки. В примечании к ст. 42 разрешалось сажать на подводки женщин и без грудных младенцев, но только в том случае, если это будет возможно «по количеству клади»³⁰. На всем продолжении пути им, как и мужчинам, предоставлялись обувь, одежда и «кормовые» деньги (СЗРИ. Т. XIV, ст. 54, 57)³¹. Им дозволялось, с согласия мужей, временно отлучаться из Сибири во внутренние губернии Империи.

Женщины, осужденные к бессрочным каторжным работам, по ст. 94 Устава о ссыльных должны были так же, как и мужчины, содержаться в ножных и ручных оковах, но менее тяжелых.

В соответствии со Сводом статистических сведений за 1875 г. среди осужденных ко всем видам ссылки в Сибирь, женщины составляли 7,52 %; среди осужденных к каторжным работам — 8,67 %; среди осужденных на поселение — 7,96 %; среди осужденных на житье — 6,11 %; среди осужденных на водворение — 4,55 %. Согласно всеподданнейшим отчетам Министерства юстиции за 16 лет (с 1851 по 1866 г.) среди осужденных ко всем видам ссылки, женщины составляли 15,26 %; к каторжным работам — 12,5 %; на поселение — 15,2 %; на житье и водворение — 16,98 %³². Интересные сведения приводятся в исследовании И.Я. Фойницкого. Так, в Томскую губернию с 1859 по 1861 г. поступило осужденных к ссылке мужчин — 4525, женщин — 599 (11,6 %), добровольно последовали за ссыльными — 636 мужчин и 1088 женщин (63 %)³³.

Статья 182 Устава о ссыльных разрешала ссыльнокаторжным мужчинам и женщинам по истечении определенного срока после поступления в отряд исправляющихся вступать в брак как между собою, так и с ссыльными, лишенными всех прав состояния. Вступившие в брак были обязаны проживать со своим супругом до окончания определенного ему срока работ. Ссыльнокаторжные женщины, вступившие в брак с ссыльнопоселенцами, не исключались из числа каторжных и не увольнялись от работ прежде чем истек законный срок. Женщинам, осужденным за преступление к ссылке на поселение с лишением всех прав состояния, разрешалось вступать в брак только со ссыльными, также лишенными всех прав состояния³⁴.

По истечении определенного срока, после зачисления ссыльных женщин в сословие крестьян или мещан, им разрешалось вступать в брак на общих основаниях, но при условии, что их мужья дадут подписку не вывозить их и самим не переселяться на постоянное место жительства из местностей, назначенных для ссылки. Если женщина вступала в брак с мужчиной

более высокого сословия ей не сообщались права и преимущества ее мужа и не возвращались права, принадлежавшие ей до осуждения³⁵.

Несовершеннолетним женского пола, сосланным на житье в Сибирь и вступившим там по достижении узаконенного возраста в брак с людьми, не обязанными оставаться в Сибири, разрешался выезд в другие места, но только вместе с мужьями и по прошествии определенного срока (от 2 до 12 лет), продолжительность которого зависела от степени наказания³⁶.

В 1883 г. для усиления семейного начала на острове вышло распоряжение об усиленной пересылке на Сахалин ссыльно-каторжных женщин, и Циркуляр 1895 г. содержал распоряжение об отсылке туда всех ссыльных женщин не старше 40 лет³⁷.

Женам и детям, добровольно последовавшим за ссыльными, выдавались во время пребывания их в ссылке отдельные виды на жительство³⁸. В случае смерти мужей или расторжения брака женщины, последовавшие по собственной воле за своими мужьями, получали право вступать в новый брак с кем пожелают и с ведома местного начальства вместе с детьми вернуться к своим родственникам или переехать в другое место³⁹.

Особые правила в Уставе о ссыльных устанавливались для евреек. Они могли следовать за своими осужденными мужьям, взяв с собой детей: сыновей не старше 5 лет и дочерей не старше 10 лет. Более взрослые дети могли следовать за родителями только по собственному согласию. Если приговором суда была осуждена женщина-еврейка, то за ней в ссылку не могли следовать ни муж, ни дети. Грудных младенцев матери могли брать с собой только с согласия мужей⁴⁰.

Согласно ст. 261 Устава о ссыльных длительность одиночного заключения для женщин, осужденных к бессрочной каторге и совершивших повторные преступления, сокращалась наполовину, а для прочих каторжных женщин заменялось наложением ножных оков.

Важнейшей формой перевоспитания осужденных, вышедших на свободу, и включения их в нормальную жизнь общества стало создание в России различных обществ, занимавшихся попечением осужденных, созданием воспитательно-исправительных заведений, патронатом над выпускаемыми из-под стражи. С целью улучшения условий содержания заключенных в Санкт-Петербурге было создано Общество попечительное о тюрьмах⁴¹. Активное развитие получил патронат в виде помощи правонарушителям после отбывания наказания или тюремный патронат. Для попечения над заключенными, выходящими из-под стражи, создавались мужские и женские благотворительно-тюремные комитеты. В Уставе петербургского благотворительно-тюремного комитета определялись цели мужского и «дамского» комитетов: оказание помощи лицам, освобожденным из заключения, жильем и поиском места работы; забота о детях заключенных, вплоть до освобождения их родителей; помощь семьям заключенных и осужденных к ссылке⁴².

Вместе с тем следует отметить, что в отличие от Дании, Англии и Швейцарии, где патронат существовал с начала XIX в. и активно поддерживался государством, в России дело попечительства и помощи освобожденным из заключения развивалось очень медленно. К 1 января 1913 г. Главным тюремным управлением было зарегистрировано 117 обществ, большинство из которых возникли в 1909 г. Деятельность этих обществ была более чем скромной. Так, например, в 1909 г. помощь необходимыми предметами, одеждой и продуктами питания, а также содействие в поиске жилища было оказано менее чем 1000 нуждающимся⁴³. Среди причин недостаточной организации патроната в России Е.М. Баранцевич отмечает слабое государственное финансирование. В Англии, в соответствии с Законом 1862 г., каждая гинея, полученная обществом в виде членского взноса или добровольного пожертвования (за исключением вкладов по завещанию), влекла за собой выдачу такой же суммы из казны, что существенно увеличивало приток пожертвований и число самих обществ⁴⁴.

Женский патронат в дореволюционной России имел свои особенности: до начала XX в. он существовал только в Риге и Санкт-Петербурге. Впоследствии дамский благотворительный тюремный комитет был создан и в Москве. По своей цели и деятельности женский патронат не отличался от мужского, но осуществлялся в основном женщинами. Женский патронат так же, как и мужской, был добровольным. Важнейшим направлением его деятельности являлось обучение заключенных-женщин различным профессиям с целью облегчения освобожденным поиска работы.

Таким образом, особенности правового положения женщин, осужденных за преступления, состояли в различии в постановке труда, в особом положении беременных женщин и женщин, поступавших в пенитенциарное учреждение с малолетними детьми, а также в изъятии женщин от некоторых наказаний и в смягчении или замене одних наказаний на другие.

¹ См.: Минстер М.В. Правовое положение женщин, осужденных к лишению свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009. С. 3.

- ² См.: Орлов И., Хвостов А. Материалы для уголовной статистики России // Журнал Министерства юстиции. 1860. Т. 6. Кн. 10. С. 50.
- ³ См.: Орович Я.А. Женщина в праве. СПб., 1895. С. 138.
- ⁴ См.: Фойницкий И.Я. Учение о наказаниях в связи с тюремованием. СПб., 1889. С. 157.
- ⁵ Цит. по: Тишкин Г.А. Женский вопрос в России в 50–60 годы XIX века. Л., 1984. С. 178.
- ⁶ См.: Гольденберг И. Реформа телесных наказаний. СПб., б. г. С. 48.
- ⁷ См.: Тимофеев А.Г. История телесных наказаний в русском праве. СПб., 1904. С. 158.
- ⁸ Кистяковский А.Ф. Об отмене телесных наказаний. Б. м., б. г. С. 35.
- ⁹ Гольденберг И. Указ. соч. С. 56.
- ¹⁰ Цит. по: Тимофеев А.Г. История телесных наказаний в русском праве. СПб., 1904. С. 162.
- ¹¹ См.: Таганцев Н.С. Курс уголовного права: в 2 т. Т. 2. СПб., 1902.
- ¹² См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 261 (п. 2).
- ¹³ См.: Действующая часть Уголовного уложения, высочайше утвержденного 22 марта 1903 г. М., 1909. С. 128.
- ¹⁴ См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 262.
- ¹⁵ См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 111.
- ¹⁶ См.: Устав уголовного судопроизводства (изд. 1892 г.) // СЗРИ. Т. XVI, ст. 970.
- ¹⁷ См.: Фойницкий И.Я. Учение о наказаниях в связи с тюремованием. С. 441.
- ¹⁸ См.: Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею (изд. 1890 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 45 (п. 2).
- ¹⁹ См.: Там же. Ст. 27, 178, 182, 213.
- ²⁰ Никитин В.Н. Жизнь заключенных. Обзор Петербургских тюрем и относящихся до них узаконений и административных распоряжений. СПб., 1871. С. 9, 65.
- ²¹ См.: Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею (изд. 1890 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 306–309.
- ²² Маклецов А. Новая общая тюремная инструкция. М., 1916. С. 9.
- ²³ Там же.
- ²⁴ См.: Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею (изд. 1890 г.) / СЗРИ. Т. XIV.ст.357.
- ²⁵ См.: Там же. ст.348.
- ²⁶ См.: Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею (изд. 1890 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 215, 209.
- ²⁷ См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 36.
- ²⁸ См.: Устав уголовного судопроизводства (изд. 1892 г.) // СЗРИ. Т. XVI, ст. 959 (п. 2, 3).
- ²⁹ См.: Там же. Ст. 969.
- ³⁰ Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 42 (п. 3).
- ³¹ Там же. Ст. 54, 57.
- ³² Фойницкий И.Я. К вопросу о ссылке в Сибирь. Б. м., б. г. С. 26.
- ³³ Там же. С. 27.
- ³⁴ См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 184.
- ³⁵ См.: Там же. Ст. 185.
- ³⁶ См.: Орович Я.А. Указ. соч. С. 140.
- ³⁷ См.: Таганцев Н.С. Указ. соч.
- ³⁸ См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 207.
- ³⁹ См.: Там же. Ст. 208, 209.
- ⁴⁰ См.: Устав о ссыльных (изд. 1909 г.) // СЗРИ. Т. XIV, ст. 213.
- ⁴¹ См.: Никитин В.Н. Тюрьма и ссылка. СПб., 1880. С. 22.
- ⁴² См.: Познышев С.В. Основные начала науки уголовного права. М., 1912. С. 604.
- ⁴³ См.: Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки. М., 1923. С. 267.
- ⁴⁴ См.: Бранцевич Е.М. Патронат в жизни России (средства борьбы с преступностью). Томск, 1914. С. 325.

О.С. Ростова

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ РЕБЕНКА В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Война явилась тяжелым испытанием для всего советского народа. Как стало известно из материалов Нюрнбергского процесса, на территории страны было уничтожено и сильно разрушено 1710 городов и более 70 000 деревень и населенных пунктов. Полностью или частично было разорено около 32 тыс. крупных промышленных предприятий, 6 тыс. поликлиник, диспансеров, амбулаторий, 82 тыс. начальных и средних школ, 334 высших учебных заведения. Мировая история не знала такого масштаба варварских разрушений¹. Беспрецедентной в мировой истории, поистине героической и драматической акцией стало массовое перемещение в первый период Великой Отечественной войны с оккупированных территорий и районов СССР, где велись боевые действия, на Восток населения, промышленных предприятий, колхозов и совхозов, культурных и научных учреждений, а также запасов продовольствия, сырья и других материальных ценностей².

Массовая эвакуация населения из прифронтовых местностей, подвергшихся внезапному нападению врага, сопровождалась случаями разлучения родителей с их детьми. Лишенные дома, родителей, теплой одежды и пищи, дети погибали от голодной смерти, становились инвалидами³. Данная тема получила широкое освещение на страницах печати. Эвакуация детей в районы, удаленные от линии фронта, была одной из вынужденных мер их спасения. А.М. Не-

© О.С. Ростова, 2010

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права).

чаева, посвятившая немало работ законодательному регулированию охраны прав ребенка, указывает на то, что данные мероприятия осуществлялись в соответствии с довольно жесткими правилами, запрещавшими матерям привозить к себе эвакуированных детей⁴. Так, на 1 декабря 1942 г. в 22 областях РСФСР было размещено 1808 эвакуированных детских учреждений (204 648 детей), из них интернатов для детей от 1 года до 3–4 лет — 158 (15 008 детей), для детей дошкольного и школьного возраста — 1650 (189 640 детей)⁵.

Действия правительства, спустя 65 лет, до сих пор подлежат осмыслению. С одной стороны, благодаря эвакуации удалось спасти от гибели сотни тыс. детей, с другой, намеренное разлучение детей с их семьями порождало другую беду — детскую беспризорность. Изможденное военными действиями, голодом, население подверглось еще одному нечеловеческому испытанию — разлуке с детьми. Все это вызвало необходимость принятия государственных мер, направленных на защиту интересов ребенка.

Условия жизни осиротевшего, потерявшего связь с родителями несовершеннолетнего ребенка, проживавшего в специально организованном детском доме-интернате, были крайне тяжелыми. Народным комиссариатом просвещения РСФСР в 1941 г. была рекомендована дневная норма продуктов на одного ребенка в детском саду с трехразовым питанием, равная 1507,08 ккал. Предполагались следующие нормы расходов продуктов: хлеб ржаной — 100 г, хлеб пшеничный — 100 г, мука пшеничная — 10 г, мука картофельная — 4 г, крупа и макаронные изделия — 30 г, картофель — 130 г, овощи — 150 г, клюква и другие ягоды — 10 г, фрукты свежие — 20 г, сухофрукты — 10 г, сахар и кондитерские изделия — 30 г, масло растительное — 3 г, кофе — 3 г, мясо — 50 г, рыба свежая 20 г, молоко — 300 г, творог — 20 г, масло сливочное — 25 г, сметана — 20 г, яйца — 1–2 шт.⁶ На самом деле приведенные нормы не выполнялись, дети в основном получали хлеб и молоко. В целях улучшения питания в детских учреждениях Народным комиссариатом просвещения 2 апреля 1942 г. издается приказ, обязывающий все сельские детские учреждения организовать огороды с расчетом покрытия годовой потребности в овощах и картофеле, а городские детские учреждения — обеспечить себя овощами и зеленью на летний и осенний периоды; кроме того, предлагалось закупить кроликов и свиней для откорма⁷.

Для обеспечения детей витаминами Центральным научно-исследовательским педиатрическим институтом Народного комиссариата здравоохранения СССР была издана инструкция по заготовке богатых витаминами продуктов, в которой приводился перечень продуктов, которые можно было заготовить в летний период (шиповник, черная смородина, хвоя и т. д.)⁸. Это, естественно, не могло не отразиться на благополучном содержании детей. Их скученность в детских учреждениях неизбежно приводила к вспышкам инфекционных заболеваний. В детских домах, где проживали эвакуированные дети, не хватало квалифицированных медицинских кадров, медикаментов, что вело к вспышкам различных заболеваний. Так, по данным обследования детей на туберкулез в Кировской области, было выявлено 800 детей с тубинтоксикацией, в Горьковской — 214, в Ивановской — 545, в Челябинской — 579 детей⁹.

Для сохранения здоровья детей постановлением СНК СССР от 27 октября 1942 г. № 1739 в районах и рабочих поселках вводились обязательные должности районного педиатра и детского врача. В 1942 г. по 30 областям Советского Союза насчитывалось 1138 горрайпедиатров, в 1943 г. количество должностей возросло до 2146 чел., из них работало 1670 чел. (78 %), в 1944 г. было замещено 89 % вакансий, в 1945 г. — 81 %¹⁰.

Заботой о здоровье детей было продиктовано принятие следующих нормативных актов: постановления СНК РСФСР от 27 декабря 1942 г. «О мероприятиях по улучшению работы органов здравоохранения и детских учреждений по усилению питания нуждающихся детей», приказа Наркомздрава СССР и Наркомздрава РСФСР «О повышении качества обслуживания работы в городах и рабочих поселках», приказа Наркомздрава РСФСР «Об упорядочении выдачи больничных листов, справок женщинам-работницам по уходу за больными детьми»¹¹. Данные акты создали основу для увеличения сети детских учреждений, формированию в них специальных групп для детей с ослабленным здоровьем, что давало возможность матери отказаться от больничных листов по уходу за ребенком и работать на производстве.

26 июня 1941 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «О режиме рабочего времени рабочих и служащих в военное время»¹², согласно которому «в целях обеспечения выполнения производственных заданий, связанных с нуждами военного времени» вводились обязательные сверхурочные работы, а также отменялись очередные и дополнительные отпуска. Вместе с тем, заботясь о здоровье будущего ребенка, несмотря на режим военного времени, данным Указом запрещалось привлечение к обязательным сверхурочным работам бе-

ременных женщин, начиная с шестого месяца беременности, а также женщин, кормящих грудью, в течение шести месяцев кормления.

Отдельно были закреплены нормы, регулирующие режим рабочего времени несовершеннолетних. Так, лица, не достигшие 16-летнего возраста, могли привлекаться к обязательным сверхурочным работам не более чем на 2 ч в день. Данные нормы не соблюдались, и дети привлекались к труду наравне со взрослыми. Однако на законодательном уровне, даже в условиях войны, законодателем были предусмотрены определенные трудовые льготы для беременных женщин, кормящих матерей и несовершеннолетних.

Определенные льготы для беременных женщин и женщин, имевших малолетних детей, предусматривались также в последующих указах¹³, в частности Указе от 19 сентября 1942 г.

В целях обеспечения права ребенка на воспитание Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 августа 1943 г. были внесены некоторые изменения, касающиеся женщин, имеющих детей в возрасте до 8 лет. Теперь от мобилизации освобождались только женщины, имеющие грудных детей и детей в возрасте до 4 лет, в случае отсутствия других членов семьи, обеспечивающих уход за ними. Мобилизацию и направление на работу женщин, имеющих детей до 8 лет, согласно Указу от 7 августа 1943 г., следовало производить при условии предоставления руководителями предприятий истроек мест в детских яслях и садах для детей мобилизуемых работниц, в случае отсутствия других членов семьи, обеспечивающих уход за ними.

Несмотря на невыносимые условия военного времени, государство шло по пути расширения сети детских учреждений. Его политика была направлена на обеспечение детских учреждений необходимым оборудованием, медицинским персоналом и медикаментами, продовольствием и одеждой. Государство даже находило возможность обеспечения детей отдыхом в пионерских лагерях на летний период. В 1942 г. в пионерских лагерях отдохнули 400 000 детей; в 1943 г. — 374 730 детей и 446 268 детей на детских оздоровительных площадках; в 1945 г. 1 316 090 детей отдохнули в пионерских лагерях и на детских площадках¹⁴.

В январе 1942 г. СНК СССР и ЦК ВКП (б) приняли постановление «Об устройстве детей, оставшихся без родителей»¹⁵, в соответствии с которым предусматривалось создание по всей стране при исполкомах комиссий по устройству детей, оставшихся сиротами или потерявших родителей, при переезде в другую местность. Постановление устанавливало порядок и сроки распределения детей в зависимости от их возраста: в приемники-распределители направлялись дети в возрасте до 15 лет включительно. Дети в возрасте до 3 лет, поступающие в приемники-распределители, подлежали немедленной передаче в детские учреждения или на патронирование в семьи (ч. 2. п. 4). Лицам, принявшим на воспитание (патронат) детей, выдавалось ежемесячное пособие в размере 50 руб. на одного ребенка. Также предусматривалось обеспечение детей одеждой на сумму до 200 руб. на 1 человека как при передаче на патронирование, так и при устройстве на работу (п. 7).

Постановление определило приоритетными следующие задачи, которые необходимо было решить в ближайшее время: выявление всех безнадзорных детей и обеспечение их распределения по приемникам-распределителям, увеличив для этого сеть приемников-распределителей НКВД СССР (п. 3); с целью оказания помощи родителям и родственникам в отыскании оставших (при эвакуации) от них детей предусматривалось создание центрального справочного адресного детского стола, а также справочно-адресных детских столов при областных и краевых управлениях НКВД, городских отделах и районных отделениях НКВД, в которых должны были регистрировать всех детей, находившихся в приемниках-распределителях и переданных на патронат (п. 8).

В развитие вышеуказанного положения постановлением СНК РСФСР от 25 ноября 1942 г. «О выполнении постановления СНК СССР от 23 января 1942 г. “Об устройстве детей, оставшихся без родителей”»¹⁶, в районных, городских отделах народного образования вводилась должность инспектора по патронированию, опеке и усыновлению, а в составе Управления детскими домами был организован отдел по охране прав детей, которому предстояло вести работу по их патронированию, опеке, усыновлению и трудоустройству.

Постановлением СНК РСФСР от 14 апреля 1943 г. было утверждено положение «О комиссиях по устройству детей, оставшихся без родителей»¹⁷, предусматривавшее участие в работе комиссии органов здравоохранения и просвещения. На различных уровнях создавались комиссии по устройству детей-сирот, куда входили представители органов народного образования, здравоохранения, милиции и общественных организаций. В целях проведения учета и контроля за «правильным осуществлением патронирования детей» в состав комиссии была введена должность «специалист-инспектор». Однако с учетом особенностей военного време-

ни основной формой устройства по-прежнему оставалось определение детей-сирот в детские дома, численность которых по всей стране постоянно росла.

Несмотря на расширение сети детских домов для детей-сирот, государственная политика в сфере защиты прав ребенка была направлена, прежде всего, на реабилитацию института семьи. Чтобы обеспечить права ребенка на семейное воспитание, стали широко внедрять следующие формы устройства детей-сирот: патронат, усыновление и опека. Инструкция СНК РСФСР от 8 апреля 1943 г. «О патронировании, опеке и усыновлении детей, оставшихся без родителей»¹⁸ (далее — Инструкция), предназначенная для нескольких ведомств — Наркомпроса, Наркомздрава и Наркомюста РСФСР, четко регламентировала компетенции органов здравоохранения и народного образования по определению детей в семьи. В обязанность первых вменялась забота о детях в возрасте до 3-х лет, вторые должны были заниматься устройством детей, достигших 3-х лет и старше. Подробно в Инструкции были изложены условия и порядок передачи детей на воспитание в семьи (патронат): на патронат передавались дети от 5 месяцев до 14 лет, однако при определенных условиях (например, ребенку будет обеспечено грудное вскармливание) в интересах ребенка Инструкция предусматривала случаи передачи детей, не достигших 5-месячного возраста (п. 5). Дополнительно на районные (городские) отделы народного образования и отделы здравоохранения возлагались обязанности «вести разъяснительную работу среди населения о значении патронирования детей» (подп. «а» п. 7). Инструкцией предусматривался порядок усыновления патронирующей семьей ребенка, находившегося у нее на патронировании, установления опеки для воспитания детей, защиты их прав и интересов, а также охраны имущества.

Принятый 8 июля 1944 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания “Мать-героиня” и учреждении ордена “Материнская слава” и медали “Медаль материнства”»¹⁹ (далее — Указ от 8 июля 1944 г.) был также направлен на обеспечение прав ребенка. Он увеличил размер единовременного пособия многодетной матери, которое стало выплачиваться при рождении не на седьмого, а на третьего и каждого следующего ребенка.

Из-за высокой смертности населения в условиях военного времени политика государства была направлена, прежде всего, на повышение рождаемости. Впервые в отечественной истории Указом от 8 июля 1944 г. были введены почетные звания и знаки отличия для многодетных матерей. Несмотря на вызванные войной экономические трудности, государство все же сочло возможным увеличить материальную помощь женщине-матери. Выплата государственных пособий многодетным матерям была установлена постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 г.²⁰ Согласно этому постановлению пособия в размере 2 тыс. руб. выплачивались матерям, имеющим 6 детей, при рождении седьмого и каждого следующего ребенка в течение 5 лет после рождения. Семьям, где воспитывались более 10 детей, при рождении каждого следующего ребенка выдавалось денежное пособие в размере 5 тыс. руб., а со второго года жизни ребенка в течение 4 лет семья получала ежегодно по 3 тыс. руб.

Первые в истории Советского государства Указом от 8 июля 1944 г. вводилось определение «одинокая мать». Таковыми стали считаться матери, родившие ребенка от лиц, с которыми они не состояли в зарегистрированном браке. Понятие «одинокая мать» характеризуется не только правовым признаком — рождением ребенка вне брака, но и социальным — необходимостью воспитывать ребенка без мужа²¹.

Одной из мер, направленных на охрану интересов ребенка и оказание помощи одинокой матери, предусмотренной Указом от 8 июля 1944 г., было назначение внебрачным детям государственного обеспечения, заменяющего якобы собой ту материальную помощь, которую мать, состоящая в браке, получала от отца ребенка. По мнению ряда ученых, данное пособие было недостаточным и не могло в полной мере обеспечить потребности ребенка²², оно было значительно меньше размера алиментов, взыскиваемых матерью с отца ребенка в судебном порядке.

В соответствии с Указом от 8 июля 1944 г. предполагалось значительное расширение сети детских воспитательных и медицинских учреждений. Так, по материалам о ходе выполнения Указа план развертывания числа мест в постоянных яслях за 1944 г. по Союзным республикам был выполнен: по городским яслям — на 90,9 %, по сельским — на 83,6 %; план числа консультаций, проводивших прием детей раннего возраста, за 1944 г. был перевыполнен на 125 % по городам и на 126,1 % по сельским местностям²³. В сельских местностях в 1945 г. было развернуто по РСФСР — 83 консультации при плане 154; по УССР — 65 из 190 (по пла-

ну); по БССР — 3 из 170 (по плану)²⁴. Правовым основанием улучшения материального положения семей, имеющих детей, стала ст. 10 Указа, где говорилось о снижении платы за содержание детей в детском саду, яслях, если мать имела трех и более детей.

Невзирая на тяжесть военного времени, шло восстановление детских санаториев. Так, на 1 января 1945 г. было вновь развернуто и восстановлено по СССР около 14 тыс. детских санаториев. Одновременно снизилось количество санаториев сезонного характера за счет роста числа круглогодичных²⁵.

Следует оговориться, что данный Указ признал законными только зарегистрированные в органах ЗАГСа брачные отношения, из чего следовало, что охрана материнства и детства стала рассматриваться, прежде всего, через призму охраны семьи. Однако законодатель, оберегая зарегистрированные отношения между супругами, защищая детей, рожденных в зарегистрированных браках, забывает детей, родители которых не состояли между собой в браке. Если законы, действовавшие до Указа от 8 июля 1944 г., допускали судебное отыскание отцовства и взыскание алиментов на содержание детей, рожденных женщиной, не состоявшей в браке²⁶, то теперь ст. 20 отменяла существовавшее ранее право обращения матери в суд с иском об установлении отцовства и о взыскании средств на содержание ребенка, родившегося от лица, с которым она не состояла в зарегистрированном браке. Данное нововведение справедливо подверглось резкой критике в научной литературе²⁷.

Несмотря на то, что вышеописанные положения Указа от 8 июля 1944 г. вызвали резкую критику как в печати, так и в научной литературе, следует признать, что многие нововведения этого Указа все же были направлены на защиту прав ребенка. Так, положительным следует считать предоставление одинокой матери права передачи своего ребенка на воспитание государству. Тем самым с нее снимались материальные заботы по его содержанию. Вместе с тем матери предоставлялось право на общение с ребенком, который принимался в соответствующее детское учреждение по месту жительства матери. Согласно данным обследований детских домов размещение детей одинокой матери в детских домах было довольно частым явлением²⁸.

Заботой не только о здоровье будущего ребенка, но и здоровье матери были продиктованы следующие нововведения Указа от 8 июля 1944 г.:

увеличение вдвое нормы дополнительного продовольственного пайка беременным женщинам, начиная с шестого месяца беременности, и кормящим матерям в течение четырех месяцев кормления;

увеличение продолжительности отпуска по беременности и родам до 77 дней (35 дней до родов и 42 дня после родов);

предоставление беременной женщине возможности приурочить очередной отпуск к отпуску по беременности и родам;

запрет на привлечение беременной женщины, начиная с четырех месяцев беременности, к сверхурочным работам, а женщин, имеющих грудных детей, к работам в ночное время на период кормления ребенка.

Таким образом, несмотря на то, что Указ от 8 июля 1944 г. коренным образом изменил правовое положение супругов и детей, рожденных вне зарегистрированного брака, положительные результаты тоже имели место.

Подводя итог рассмотрению проблемы обеспечения прав ребенка в годы Великой Отечественной войны можно констатировать, что законодательство военного времени основывалось при применении права, главным образом, на административно-управленческих мерах и санкциях. Законодатель, введя дозволенную для матери норму об установлении отцовства своему ребенку, до конца не продумал возможные этические проблемные стороны данной процедуры, которая для одинокой женщины была весьма сложной и неприятной. Обеспечение прав ребенка закреплялось на общегосударственном уровне, отдельные нормы были закреплены в отраслевом законодательстве: трудовом, гражданском, семейном, путем предоставления социальных гарантий матери и ребенку.

¹ См.: *Быков Г.С.* В стенах Госплана // *Война. Народ. Победа 1941–1945. Статьи. Очерки. Воспоминания* / сост. Ж.В. Таратута. М., 1984. Кн. 3. С. 234.

² См.: *Куманев Г.А.* Война и эвакуация в СССР (1941–1942 годы) // *Новая и новейшая история*. 2006. № 6. С. 34–37.

³ См.: *Нечаева А.М.* Дети-сироты в России (послеоктябрьский период) // *Государство и право*. 1993. № 1. С. 125.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 61. Л. 94.

⁶ См.: ГАРФ. Ф. 259. Оп. 3. Д. 682. Л. 3–4.

⁷ См.: ГАРФ. Ф. 2306. Оп. 70. Д. 1439. Л. 1–2.

⁸ См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 43. Л. 1–4.

- ⁹ См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 61. Л. 11.
- ¹⁰ См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 95. Л. 46.
- ¹¹ См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 95. Л. 48.
- ¹² См.: Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР (1938–1944). М., 1945. С. 143.
- ¹³ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 г. «О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1942. № 5; см. также: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 сентября 1942 г. «О повышении предельного возраста женщин, подлежащих мобилизации в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 г. «О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1942. № 38.
- ¹⁴ См.: ГАРФ. Ф. Р. Оп. 21. Д. 95. Л. 56–57.
- ¹⁵ См.: СП СССР. 1942. № 2, ст. 26.
- ¹⁶ См.: СП СССР. 1942. № 6, ст. 47.
- ¹⁷ См.: СП РСФСР. 1943. № 3, ст. 25.
- ¹⁸ См.: СП РСФСР. 1943. № 3, ст. 24.
- ¹⁹ См.: Ведомости ВС СССР. 1944. № 37.
- ²⁰ См.: СЗ СССР. 1936. № 34, ст. 309.
- ²¹ См.: *Яковлева Г.В.* Охрана прав незамужней матери. Минск, 1979. С. 6.
- ²² См., например: Там же.
- ²³ См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 125. Л. 1.
- ²⁴ См.: Справка о выполнении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. // ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 21. Д. 125. Л. 2.
- ²⁵ См.: ГАРФ. Р-8009. Оп. 21. Д. 125. Л. 4.
- ²⁶ Отцовство устанавливалось в большинстве случаев путем регистрации его в органах ЗАГСа. Статья 28 КЗоБ-СО 1926 г. содержала положение, в соответствии с которым в целях защиты интересов ребенка матери предоставлялось право в период беременности или после рождения ребенка подать заявление об отце ребенка в местный орган записей актов гражданского состояния по своему месту жительства, указав имя, отчество, фамилию и место жительства отца ребенка.
- ²⁷ См., например: *Антокольская М.В.* Лекции по семейному праву. М., 1995. С. 76; *Нечаева А.М.* Семейное право: курс лекций. М., 1998. С. 79; *Серебровская Е.* Жизнь вносит поправку // Литературная газета. 1954. 16 янв.; *Она же.* Еще раз о метриках // Литературная газета. 1956. 7 июня; *Орлова Н.К.* К разработке законодательства о браке и семье // Советская юстиция. 1962. № 7. С. 7–9.
- ²⁸ См.: ГАРФ. Р-8009. Оп. 21. Д. 72. Л. 1, 9, 20, 29.

Д.В. Егорова

ВОЕННО-МЕДИЦИНСКАЯ СЛУЖБА КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Война неизбежно приводит к человеческим потерям. До середины XX в. главным источником восполнения человеческих ресурсов считалось естественное воспроизводство населения. Этот подход продемонстрировал свою несостоятельность уже с первых дней Великой Отечественной войны, требовавшей огромных человеческих ресурсов, каждый ее день стоил множества человеческих жизней. На советско-германском фронте каждые сутки выбывали из строя в среднем 20 869 чел., из них безвозвратно — около 8000 чел. Самые большие среднесуточные людские потери были в летне-осенних кампаниях 1941 г. — 24 000 чел. и в 1943 г. — 27 300 чел.¹

Даже при большой численности населения государственные институты не способны были в нужном количестве, быстро и качественно готовить солдат, владеющих боевой техникой и обладающих соответствующими навыками. Использование научного и практического потенциала системы здравоохранения позволяло сохранять боеспособность армии и было направлено на восстановление здоровья раненых советских воинов, тружеников тыла, женщин и детей.

Государственно-правовая политика с самого начала войны была ориентирована на быструю организационную перестройку всей системы здравоохранения. Военно-медицинская служба стала ее приоритетным объектом, аккумулирующим все основные ресурсы национального здравоохранения. Это направление государственно-правовой политики в максимально концентрированной форме отражалось в решениях высших партийных и государственных органах, которыми руководствовались на местах. Принципиальное значение в этом отношении имели основные требования «Директивы Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) партийным и советским организациям прифронтовых областей» от 29 июня 1941 г. № П509 о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков, п. 2 которых прямо относился к работникам здравоохранения п. 2.: «Организовать всестороннюю помощь действующей армии, обеспе-

© Д.В. Егорова, 2010

Аспирант кафедры теории и истории государства и права (Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева).

чить организованное проведение мобилизации запасных, обеспечить снабжение армии всем необходимым, быстрое продвижение транспортов с войсками и военными грузами, широкую помощь раненым предоставлением под госпитали больниц, школ, учреждений»². Данная Директива определила основную программу действий Советского государства по превращению страны в единый боевой лагерь под лозунгом «Все для фронта, все для победы!»

Решение этой задачи осложнялось объективными обстоятельствами — состоянием медицинской службы Красной Армии на начало войны и ее потерями в ходе первых сражений. К началу 40-х гг. в стране было 13,8 тыс. больничных учреждений, с общим числом больничных коек 791 тыс. По состоянию на 9 июня 1941 г. в составе медицинской службы Красной Армии значилось 149 военных госпиталей емкостью 35540 коек. Общий некомплект специалистов медицинской службы Красной Армии к июню 1941 г. составил 20 тыс. чел.³ Кроме того, в первые дни войны было поставлено под угрозу уничтожения как военное, так и гражданское здравоохранение: «Значительная часть мобилизационных, материальных и людских ресурсов здравоохранения, находилась в западных областях СССР и уже в первые дни войны была захвачена наступающими частями противника»⁴. Гибель человека — это всегда трагедия. В боях несли существенные потери медицинская служба: более 80 % всех потерь приходилось на рядовой и сержантский состав (передовое звено, действовавшее на линии фронта). Во время войны погибли или пропали без вести более 85 тыс. медиков, из них 5 тыс. врачей, 9 тыс. средних медицинских работников, 23 тыс. санитарных инструкторов, 48 тыс. санитаров и санитаров-носильщиков⁵. Всего накануне войны в СССР работали 140000 врачей (из гражданских лечебных учреждений были призваны в армию в начале войны чуть менее половины — 69600 чел.)⁶. Крайне необходимых для полевой медицины хирургов в СССР на начало войны было всего 13000 чел.

Согласно Директиве Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) «в июле 1941 г. началось дополнительное формирование эвакогоспиталей на 75 000 коек. Это составило примерно 1600 госпиталей. Кроме того, с начала войны по 1 декабря 1941 г. были сформированы: 291 дивизия с медсанбатами, 94 стрелковые бригады с медико-санитарными ротами, 380 ППГ, 38 рот медицинского усиления, 12 госпиталей для лечения легкораненых, 37 полевых эвакопунктов, 79 эвакоприемников»⁷. Таким образом была сформирована мощная медицинская служба, отвечающая потребностям массовых военных действий и обеспечивающая непрерывное возвращение различной степени тяжести раненных в строй.

Эвакогоспитали формировались по линии НКЗ, НКО СССР, некоторая часть — по линии ВЦСПС. Ведомственная «разнесенность» не могла не усложнять систему руководства эвакогоспиталями и отрицательно сказывалась на лечебном процессе. Поэтому в конце сентября – октябре 1941 г. эвакогоспитали, сформированные в военное время и расположенные в тыловых районах страны, передавались под единое руководство Наркомздрава СССР. Военным советам фронтов областные и краевые здравотделы передавали эвакогоспитали, находящиеся во фронтовых и армейских районах⁸.

Согласно постановлению ГКО от 22 сентября 1941 г. «Об улучшении медицинского обслуживания раненых бойцов и командиров Красной Армии» в целях улучшения медицинского обслуживания раненых бойцов и командиров Красной Армии и упорядочения дела эвакуации медицинского обслуживания раненых и больных бойцов и командиров в тыловых районах страны возлагалось на Наркомздрав СССР (в армейских и фронтовых районах — на Главное военно-санитарное управление Красной Армии). В подчинение Наркомздрава передавались все эвакогоспитали, сформированные в военное время, расположенные в тыловых районах (кроме постоянных госпиталей НКО). Эвакопункты оставались в подчинении Главного военно-санитарного управления Красной Армии (далее — ГВСУ)⁹. На Наркомздрав возлагались следующие задачи:

а) организация лечения раненых и больных бойцов и командиров Красной Армии в эвакогоспиталях тыловых районов страны;

б) содержание личного состава этих госпиталей;

в) снабжение эвакогоспиталей всеми видами медицинского и санитарно-хозяйственного имущества;

г) руководство медицинским обслуживанием госпиталей, сформированных на базе санаториев и домов отдыха ВЦСПС, содержащихся за счет средств ВЦСПС, и снабжение их медицинским имуществом по табелям и нормам для эвакогоспиталей Наркомздрава Союза ССР.

Перед НКО СССР ставились следующие задачи: а) снабжение эвакогоспиталей Наркомздрава Союза ССР продовольствием, фуражом, денежным довольствием, проездными документами

раненых и больных военнослужащих и обменным фондом белья по нормам и в порядке, установленном в Красной Армии; б) организация эвакуации раненых и больных в тыловые районы; в) распределение по эвакуогоспиталям Наркомздрава Союза ССР раненых и больных бойцов и командиров через эвакуопункты.

За 6 месяцев 1941 г. Наркомздрав СССР развернул 76 % всех эвакуогоспиталей, из них 70 % — на территории РСФСР¹⁰. Постановлением СНК СССР от 17 июля 1941 г. 632 дома отдыха и 221 санатория ВЦСПС были превращены в госпитали на 55 000 коек¹¹. В РСФСР 751 санаторий на 80 000 коек и 547 домов отдыха на 37 000 коек использовались для обслуживания раненых и больных. Под госпитали выделялись лучшие здания, школы. На базе школ было развернуто 45,4 % госпиталей; институтов — 13,2 %; лечебных учреждений — 11,6 %; гостиниц, клубов, общежитий — 29,8 %.

Под руководством Е.И. Смирнова, возглавлявшего ГВСУ, была проведена реорганизация военной медицинской службы. Во-первых, значительно сократилась численность медицинского состава основной боевой единицы дивизии. Включавший в себя ранее 45 врачей штат был сокращен до 27 врачей. Во-вторых, вместо двух типов полевых подвижных госпиталей (войсковых — ВПГ и армейских — АПГ) был создан единый полевой подвижной госпиталь (ППГ). В-третьих, ряд госпиталей ППГ составом на 200 коек были трансформированы в госпитали для легкораненых на 500—1000 коек. Данное решение было принято в связи с тем, что из числа боевых санитарных потерь 50 % падало на легкораненых. В-четвертых, были созданы специализированные полевые подвижные госпитали по специальностям нейрохирургия, терапия, инфекционные болезни, невропсихиатрия и др. В ходе реорганизации активную роль играл Ученый медицинский совет. Расстановка и использование врачебных кадров осуществлялись при участии главных специалистов.

Центральным звеном военно-медицинской службы была хирургическая служба. Как научное направление военно-полевая хирургия сформировалась задолго до Великой Отечественной войны, тем не менее, в силу ведения активных военных действий потребовались новации и в этой сфере. На всех этапах эвакуации и лечения раненых в эвакуогоспиталях Наркомздрава СССР военные хирурги произвели миллионы оперативных вмешательств, при этом многие из них завершали свое образование в действующей армии.

Государственно-правовая политика в сфере организации военно-медицинской службы предполагала известную свободу и самоорганизацию для медицинского сообщества. Поскольку приоритет был отдан профессионалам, решающее значение для установления единства взглядов на реализацию принципов этапного лечения имели пленумы Ученого медицинского совета ГВСУ Красной Армии, посвященные актуальным проблемам организации хирургической помощи раненым на войне, вопросам патогенеза и лечения ран, травматического шока и др. Существенную роль играли регулярно проводившиеся заседания хирургической секции Ученого медицинского совета ГВСУ и ее подразделений. В работе пленумов и хирургической секции принимали активное участие главные хирурги фронтов и флотов, армейские хирурги, которые выступили с программными докладами. Принятые решения конкретизировали и дополнили основные положения «Указаний по военно-полевой хирургии», практическое выполнение которых было обязательно для всех хирургов фронта и тыла. Большое значение имели инструктивные письма, детализировавшие тактику лечения раненых с поражением различных анатомических областей, формулировавшие рекомендации по применению новейших лечебных методов или лекарственных средств. Ярким примером таких инструкций являются «Письма хирургам фронтов о пенициллине», составленные Н.Н. Бурденко.

Главной проблемой адаптации хирургической службы к условиям широкомасштабных военных действий состояла в острой нехватке хирургических кадров. К началу войны из 140769 советских врачей хирургами всех специальностей работали 12560 чел. Большинство из них были мобилизованы в армию с первых дней войны (мобилизованные и кадровые военные хирурги в общем составили 10500 чел.), однако с их помощью удалось укомплектовать штатные должности хирургов лишь на 58,5 % (нейрохирургов — на 35 %)¹². Этот пробел пришлось восполнять ускоренными выпусками, дополнительными наборами студентов медицинских вузов и переквалификацией врачей других специальностей и, главное, широкомасштабной постдипломной специализацией.

Эти меры в комплексе дали определенный результат: потребность в хирургах была обеспечена по всем фронтам на 63,8 %, а в учреждениях войскового и армейского районов, где наиболее активно осуществлялись хирургические вмешательства, на 72–74 % (это несмотря на перманентные боевые потери среди хирургов). Советские хирурги возвратили в строй 70 % раненых, тогда как медицинская служба, например, американской армии — 51,5 %¹³.

Мобилизация гражданских хирургов имела свои недостатки, касавшиеся методов лечения ран. В частности, они использовали методы мирной хирургии, которые не всегда были эффективны при лечении боевых ран и травм (например, первичный шов после иссечения раны).

Необходимо отметить важное обстоятельство: практика военного лечения и медицинская наука оказались неразрывны, что проявилось как в наличии самой медицинской доктрины в целом и деятельности Ученого медицинского совета, так и в формировании единой доктрины военно-полевой хирургии, включавшей следующие положения: 1) все огнестрельные раны являются микробно загрязненными; 2) единственно надежный метод профилактики и лечения раневой инфекции — хирургическая обработка ран; 3) большинство ран подлежат ранней хирургической обработке. Таким образом, было достигнуто единое понимание «раневого процесса», унифицированы принципы его лечения. Поскольку подавляющее большинство боевых потерь составляли огнестрельные ранения и их осложнения, то именно они находились в центре внимания военных хирургов.

Первичная обработка ран в условиях боя часто невозможна. Несмотря на это, в действующей армии хирургическую первичную обработку на дивизионном медицинском пункте производили 70–80 % раненым, в прежние войны — только 3 %.

Фактически унификация хирургической помощи на всех этапах эвакуации была осуществлена впервые. Успешность хирургического лечения заключалась в следующем: ранний вынос раненых с поля боя; специализированное лечение. Уже к 1942 г. была организована специализированная хирургическая помощь воинам, раненым в голову, грудь, живот, конечности, что позволило значительно снизить смертность и процент осложнений среди тяжелораненых. Крайне важным достижением хирургической службы было оказание нейрохирургической помощи раненым, поскольку проникающие ранения черепа отличались особой тяжестью. Так, среди всех убитых на поле боя на долю раненных в череп и головной мозг приходилось 30,9 %. К концу войны удалось добиться значительного роста оперируемости раненных в череп в специализированных госпиталях.

К концу войны на некоторых фронтах были созданы специализированные госпитали для воинов, раненных в кисть, стопу и голень. Четкая организация помощи для легкораненых позволила в короткие сроки возвращать в строй миллионы бойцов.

Итак, хирургическая служба заняла ведущее место в сложившейся в ходе Великой Отечественной войны качественно новой структуре медицинского обеспечения войск. К окончанию войны организация хирургической помощи в Красной Армии приобрела законченный вид и не имела аналогов. Если в иностранных армиях квалифицированная хирургическая помощь оказывалась в первые 12 ч после ранения, то в нашей стране этот показатель составил 8 ч. Что касается охвата раненых хирургической помощью, то он составлял 90 %.

Эффективность лечения не в малой степени объяснялась своевременной разработкой отечественных антибиотиков и обеспечением ими действующей армии. В 1942 г. З.В. Ермольевой был получен первый советский пенициллин, а впоследствии был разработан целый ряд антибиотиков, в т. ч. экмолин, бициллин, новые лекарственные формы стрептомицина, производившиеся в промышленных масштабах.

По официальной версии, первый советский антибиотик был создан из грибка, штамм которого З.В. Ермольева взяла со стены одного из московских бомбоубежищ¹⁴. В кратчайшие сроки был осуществлен биосинтез препарата и налажено его опытное, а затем и промышленное производство. Менее известно открытие советских ученых Г. Гаузе и М. Бражниковой, выделивших в 1942 г. из огородной подмосковной почвы особый вид бактерии, являвшейся продуцентом еще более ценного, чем пенициллин, антибиотика — грамицидина С (грамицидин советский). Грамицидин был получен благодаря научному энтузиазму супругов Гаузе и Бражниковой и одобрен самим Н. Бурденко. Последний возглавил бригаду ученых-медиков по испытанию антибиотика во фронтовой обстановке, а после успешных испытаний по его инициативе в 1946 г. Гаузе и Бражникова были удостоены Сталинской премии за открытие грамицидина С. История грамицидина (в 1944 г. НКЗ СССР передал его для дальнейших исследований британских ученых) наглядно демонстрирует энтузиазм отдельных людей и своевременные организационные меры государства, обеспечивающего скорейшее внедрение результатов эксперимента в массовую практику.

Значительное число хирургических вмешательств не могло быть успешно осуществлено без переливания раненым донорской крови. Сеть службы крови (станции переливания крови разного уровня и научно-исследовательские институты гематологии и переливания кро-

ви) была создана в СССР в довоенный период. Война нанесла этой сети серьезный урон и одновременно потребовала увеличить объемы заготовки консервированной крови. Собственной службы крови у Красной Армии не было, только в сентябре была создана первая «группа службы крови» по инициативе главного хирурга Северо-Западного фронта Н.Н. Еланского.

Приказом НКЗ СССР от 3 июля 1941 г. оперативное руководство службой крови страны было возложено на Центральный институт переливания крови (ЦИПК), превращенный в коллектор, в который поступала кровь из Горького, Свердловска, Казани, Ярославля, 3 станций переливания крови Москвы, 7 областных станций переливания крови. К определенным отдаленным фронтам были прикреплены собственные станции переливания крови¹⁵. По заявкам ГВСУ собранная кровь отправлялась из ЦМПК в отдел переливания крови фронта, а оттуда — в отделы переливания крови армии, МСБ и ППГ. Донорское движение в годы войны было всенародным: на пунктах сдачи крови в качестве добровольцев зарегистрированы 5,5 млн чел., в основном — женщины. Средняя доза сдачи крови составляла 170 мл. Распоряжением СНК СССР от 23 февраля 1942 г. донорам устанавливалась дополнительная выдача продуктов. Переливание крови производилось в огромных масштабах: «Мы имели возможность регулярно давать медицинской службе Красной Армии до двух тонн консервированной крови в день»¹⁶. Служба крови обеспечила за годы войны более 7 млн трансфузий, перелив около 3 млн л крови. Более 20 тыс. советских граждан были награждены знаком «Почетный донор СССР»¹⁷. По данным А. Н. Филатова, в конце войны гемотрансфузии применялись в 14,8 % случаев при лечении острой кровопотери, в 17 % — шока и 39,8 % — сепсиса и анаэробной инфекции¹⁸. Сотни тысяч раненых бойцов и командиров были возвращены в строй благодаря переливанию крови.

Непрерывная оптимизация военно-медицинской службы продолжалась весь период Великой Отечественной войны. Эффективность ее работы определялась не только героизмом медиков и народа, но и продуманной, планомерной и последовательной государственно-правовой политикой, обеспечивающей гибкую перестройку государственной системы здравоохранения, ее научную обоснованность, а также консолидацию усилий населения по оказанию помощи больным и раненым бойцам и командирам Красной Армии.

¹ См.: Гриф секретности снят. Потери Вооруженных Сил СССР в войнах, боевых действиях и военных конфликтах. М., 1993. С. 159.

² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1985. Т. 7. С. 222.

³ См.: *Иванов Н.Г., Георгиевский А.С., Лобастов О.С.* Советское здравоохранение и военная медицина в Великой Отечественной войны 1941–1945 годов. Л., 1985. С. 279.

⁴ Очерки истории советской военной медицины / под ред. Д.Д. Кувшинского и А.С. Георгиевского. Л., 1968. С. 198.

⁵ См.: *Комаров Ф.И., Лобастов О.С.* Основные итоги и уроки медицинского обеспечения Советской Армии в годы Великой Отечественной войны // Военно-медицинский журнал. 1990. № 5. С. 8.

⁶ См.: *Кузьмин М.К.* Советская медицина в годы Великой Отечественной войны: очерки. М., 1979. С. 45.

⁷ *Смирнов Е.И.* Война и военная медицина. М., 1976. С. 134.

⁸ См.: *Суханов Н.В.* К вопросу организации руководства госпитальными базами тыла страны в годы Великой Отечественной войны // Военно-медицинский журнал. 1995. № 5. С. 25–26.

⁹ См.: РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 10. Л. 60–61; ЦАМО РФ. Ф. 4. Оп. 11. Д. 62. Л. 376–379.

¹⁰ См.: *Кузьмин М.К.* Указ. соч. С. 19.

¹¹ См.: Труды четвертого пленума госпитального совета НКЗ СССР и РСФСР. М., 1946. С. 15.

¹² См.: Организация здравоохранения России в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 годов. URL: <http://www.popmed.net/study-137-3.html> (дата обращения: 02.09.2010).

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: *Мидич Д.* По жизненным показаниям // Великая Победа: люди, опыт, техника: альманах. М., 2010. С. 27.

¹⁵ См.: *Багдасаров А.А.* Консервирование крови в годы Великой Отечественной войны // Современные проблемы гематологии и переливания крови. М., 1946. Вып. 22–23. С. 5.

¹⁶ Там же.

¹⁷ *Вишневецкий Н.А.* Советские медики в дни Великой Отечественной войны 1941–1945 годов. Л., 1990. С. 21.

¹⁸ См.: *Филатов А.Н. и др.* Лечебные препараты из крови и их клиническое применение. Л., 1959.

А.Н. Мишин

ВОЗРАСТ НАСТУПЛЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ XVIII–XIX ВЕКОВ

Основными источниками уголовного права в России XVIII–XIX вв. являлись Соборное уложение 1649 г, новоуказные статьи, Артикул Воинский 1715 г., а также другие нормативные акты, содержавшие уголовно-правовые нормы и институты. В Своде законов Российской им-

© А.Н. Мишин, 2010

Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права).

перии в 1833–1900 гг. законодатель консолидировал основные правовые нормы не столько по отраслевому принципу, сколько по институтам права.

Возраст наступления уголовной ответственности не был законодательно определен в Соборном уложении 1649 г., т. к. светское законодательство не регламентировало правовой статус малолетних и несовершеннолетних.

В новоуказных статьях Сысного приказа 1666 г. законодатель указывал, что до 7 лет отрок не нес уголовной ответственности (ст. 79).

Дети за убийство родителей карались смертью «безо всякие пощады», для последних же за убийство сына или дочери было установлено лишь тюремное заключение на один год (но не смертная казнь, как за убийство постороннего человека), а по отбытии наказания — церковное покаяние¹.

Очевидно, подобное наказание не могло быть эффективным в силу чрезмерной мягкости и не способствовало признанию ценности жизни ребенка, защиты его прав. Кроме того, были известны и иные составы преступлений, за совершение которых дети подвергались суровым и жестоким наказаниям. Так, за самовольное овладение имуществом, грубость или нанесение побоев родителям, непочтение или отказ кормить престарелых родителей дети подлежали торговой казни².

С точки зрения А.В. Камарницкого, уголовная ответственность несовершеннолетних ничем не отличалась от уголовной ответственности взрослых людей, никакого снисхождения к детям не было, возрастные особенности их психики не учитывались³.

В эпоху правления Петра I в законодательстве отсутствовали общие законы о несовершеннолетних. Для законодательства были характерны лишь частные постановления. В Артикуле Воинском 1715 г. малолетство и несовершеннолетие учитывались в качестве факторов, смягчающих либо исключаящих наказание. Так, «наказание воровства обыкновенно умалывается или весьма отставляется, если... вор будет младенец, которых дабы заранее от сего отучить, могут от родителей своих лозами наказаны быть» (Арт. 195)⁴.

Данная норма ничего не говорила о возрасте младенца и являлась первым примером его освобождения от уголовной ответственности⁵.

В сенатском указе Елизаветы Петровны от 23 августа 1742 г. устанавливалось, что «малолетними» как мужского, так и женского пола следует считать лиц до 17-летнего возраста и что лиц такого возраста нельзя подвергать пыткам, сечению кнутом и смертной казни. Для них наказание заменялось сечением плетью и отдачей в монастырь для исправления, где они должны были выполнять «тяжелые монастырские работы, чтобы они никогда праздны не были». Лица, не достигшие 17-летнего возраста, могли освобождаться от уголовной ответственности⁶.

Сенатский указ 1744 г. признавал малолетними лиц до 12 лет, а с 12 лет предписывалось поступать «по государственным правам и указам»⁷.

В царствование Екатерины II существенные изменения произошли и в становлении концепции возрастной «невменяемости» несовершеннолетнего. Указ от 26 июня 1765 г. «о производстве дел уголовных, учиненных несовершеннолетними, и о различии наказания по степени возраста преступников» определял порядок ответственности малолетних преступников. Малолетние лица, не достигшие 10-летнего возраста, отдавались для наказания отцу, матери или помещику. Возраст с 10 до 17 лет способствовал смягчению наказаний. К лицам младше 17 лет, не заслуживающим смертной казни и подлежавшим телесному наказанию, применять наказание: от 15 до 17 лет — плетью, а от 10 до 15 лет — розгами.

В отношении лиц, совершивших преступление в возрасте старше 17 лет, предписывалось употреблять в изыскании справедливости больше милосердия, нежели жестокости⁸. При этом устанавливалась обязанность должностных лиц тщательно проверять возраст правонарушителей.

В 1775 г. дела малолетних передавались вновь учрежденным Совестью судам. Постановления о Совестьных судах были основаны на «Учреждениях для управления губерний Всероссийской империи» Екатерины II. С 1847 до 1861 г. Совестьные суды в России постепенно упразднялись. Приемником их стали Мировые суды⁹. При этом закон разделял следующие возрастные групп несовершеннолетних:

от рождения до 14 лет;

от 14 до 17 лет;

от 17 до 21 года (Т. X, ч. 1 ст. 213)¹⁰.

Свод законов уголовных Т. 15 Свода законов Российской империи 1833 г. был почти полностью основан на указах 1742 и 1765 гг.

В 1842 г. границей уголовной ответственности по-прежнему оставался 17 летний возраст. Дети до 10 лет не могли быть переданы суду, ни подвергнуты какому либо наказанию.

В отношении несовершеннолетних с 10 до 17 лет всегда рассматривался вопрос о степени тяжести деяния. Лица от 10 до 14 лет в случае совершения ими тяжких преступлений освобождались от каторжных работ и телесных наказаний кнутом и плетью. Виновные в совершении тяжких преступлений в 14–17-летнем возрасте освобождались лишь от указанных телесных наказаний, но не каторжных работ, срок которых мог быть сокращен по усмотрению суда. В менее тяжких преступлениях малолетние 10–15-летнего возраста наказывались розгами, а 15–17 лет — плетью¹¹.

В главе «Об обстоятельствах, уменьшающих вину и наказание» Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. были определены правила назначения и замены наказания в отношении несовершеннолетних (ст. 143–150).

По мнению А.Ф. Кистяковского, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. в ст. 94 говорится о детях в возрасте до 7 лет, а в ст. 137 — о детях в возрасте до 10 лет. Дети, не достигшие 7 лет от роду и потому еще не имеющие достаточного о своих деяниях понятия, не подлежали наказаниям за преступления и проступки; они отдавались родителям, опекунам или родственникам для вразумления и наставления их впоследствии (ст. 94). Дети от 7 до 10 лет не подвергались определенному в законе наказанию, но отдавались родителям или благонадежным родственникам для домашнего исправления. Несмотря на различие буквы этих двух статей, смысл их один и тот же. Так, дети до 7 лет и дети от 7 до 10 лет одинаково не подлежали уголовному наказанию за совершенные преступления и проступки, определенные в законах уголовных. И те и другие не предавались формальному суду, а передавались родителям, родственникам или опекунам. Первые по ст. 94 Уложения отдавались для вразумления и наставления, вторые по ст. 137 Уложения — для домашнего исправления¹².

Лиц же, которые совершили преступление «с разумением», как правило, направляли в исправительные заведения либо в особые помещения, находившиеся при тюрьмах или домах для арестованных (только до 18 лет). Если же в данных заведениях не было свободных мест, несовершеннолетнего могли отправить для исправления в монастыри их вероисповедания¹³.

Налицо развитие принципов индивидуализации наказания, степени и формы вины преступника, учет его возрастных особенностей, которые, несомненно, носили прогрессивный характер. Другими важнейшими тенденциями рассматриваемого периода были регламентация правосубъектности несовершеннолетних, ограничение власти родителей, оформление таких форм защиты прав детей, как юрисдикционная, осуществлявшаяся в ходе деятельности суда и органов опеки, а также неюрисдикционная (установление обязанностей родителей, усыновителей и опекунов)¹⁴.

Либеральные реформы 60-х гг. не могли не затронуть объемов родительской власти, правового статуса детей, а также уголовной политики в отношении малолетних и несовершеннолетних преступников. Однако преобразования не внесли качественных изменений в регулирование отношений, связанных с возрастом уголовной ответственности детей. Существенным моментом в сфере уголовно-процессуального законодательства стало принятие Устава уголовного судопроизводства 1864 г., в котором в качестве одного из обстоятельств, учитываемых судебным следователем при решении вопроса об избрании меры пресечения (ст. 421), являлся возраст.

Устав о наказаниях 1864 г. разрешил несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет помещать исправительные приюты взамен заключения в тюрьму на срок, установленный мировым судьей, но с тем чтобы они не содержались там по достижении 18 лет (ст. 6).

Впоследствии Закон 20 мая 1892 г. предоставил самому управлению исправительными учреждениями определять срок содержания в них малолетних преступников в зависимости от степени их исправления.

Лица до 10 лет считались, безусловно, невменяемыми и не подлежали судебному преследованию¹⁵. В отношении несовершеннолетних с 10 до 17-летнего возраста применялась условная вменяемость. При определении уголовной ответственности малолетнего, подозреваемого в совершении преступления, решался вопрос о разумении совершенного им деяния.

Лица 10–17-летнего возраста, действовавшие без разумения, отдавались под надзор родителям или попечителям из числа родственников и других благонадежных лиц. Несовершеннолетние дети от 10 до 14 лет не подвергались наказаниям. В отношении несовершеннолетних 14–17 лет, действовавших без разумения, закон назначал уголовные наказания. В отно-

шении лиц 17–21 года законодатель устанавливал обстоятельства, смягчающие уголовную ответственность во всей лестнице наказания¹⁶.

Закон от 2 июня 1897 г. «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений об их наказании» и разд. 5 Устава о наказаниях «Производство по делам несовершеннолетних от 10 до 17 лет для разрешения вопроса о том, действовал ли обвиняемый во время совершения преступного деяния с разумием» свидетельствовали о гуманизации уголовно-процессуального законодательства. Законодатель стремился, с одной стороны, упростить порядок судопроизводства, а с другой — к созданию новых гарантий для подсудимых: двоекратное рассмотрение вопроса о разумности, особая мера пресечения, обязательная защита и т. д.¹⁷

С точки зрения В.Д. Набокова, судьба Закона от 2 июня 1897 г. поучительна, т. к. в условиях российской действительности недостаточно было введения карательных мер, необходимо было создать многочисленные учреждения, призванные способствовать исправлению малолетних и несовершеннолетних¹⁸.

По мнению В.В. Есипова, нельзя карать с одной и той же строгостью, одним и тем же наказанием взрослых и несовершеннолетних. Кроме того, в отношении несовершеннолетних нельзя ограничиваться карательными мерами, необходимы были меры медицинской педагогики. С его точки зрения, главными причинами детской преступности стали развращенность родителей, покинутость детей, нищета¹⁹.

Итак, регламентируя вопрос о возрасте уголовной ответственности, законодатель сталкивался с многочисленными пробелами и противоречиями действующего законодательства в России XVIII–XIX вв. Особенности наказания малолетних и несовершеннолетних определялись их возрастом и психофизическим состоянием, но неопределенность критериев избрания той или иной меры наказания, широкие возможности замены наказаний имели негативную тенденцию в судебной практике.

¹ См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Киев, 1900. С. 138; Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 3: Акты Земских соборов / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1985. С. 433.

² См.: Там же. С. 436; ст. 4–6 Соборного уложения 1649 г. // ПСЗ. Т. 1. № 1.

³ Цит. по: *Комарницкий А.В.* Преступность несовершеннолетних и ее предупреждение. По материалам Северо-Западного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 11.

⁴ См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1986. С. 323.

⁵ См.: *Арефинкина Е.Г.* Индивидуализация назначения уголовного наказания несовершеннолетним в истории отечественного права // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2006. № 2.

⁶ См.: ПСЗ. Т. XI. № 8601; *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право: лекции. Т. 2. М., 1994. С. 159–160.

⁷ ПСЗ. Т. XII. № 8996.

⁸ См.: ПСЗ. Т. XVII. № 12424.

⁹ См.: *Барац Г.* Очерк происхождения и постепенного упразднения в России совестных судов и суда по совести. Историко-юридический этюд // Журнал гражданского и уголовного права. 1893. Кн. 3. Март. С. 1–2, 23.

¹⁰ Законодатель именовал первые две категории лиц обоего пола малолетними, а третью категорию лиц несовершеннолетними. Несовершеннолетние в широком смысле слова, т. е. дети малолетние и несовершеннолетние в узком смысле слова, отличаются неразвитостью душевных и физических сил. См.: Свод гражданских законов. Ч. 1. Т. 10 Свода законов Российской империи. СПб., 1833, 1842, 1857, 1900 и др.

¹¹ См.: Свод законов уголовных. Т. 15 Свода законов Российской империи. СПб., 1833, 1842; *Гуревич С.* Ответственность юных преступников по русскому законодательству // Дети-преступники: сборник статей / под ред. М.Н. Гернета. М., 1912. С. 12.

¹² См.: *Кистяковский А.Ф.* Постановления русского уголовного права о молодом возрасте по отношению его к вменению // Юридический вестник. 1881. № 8. С. 5–6.

¹³ См.: *Мельникова Э.Ю.* Из истории российской ювенальной юстиции // Правозащитник. 1998. № 3.

¹⁴ См.: *Гольшева Л.Ю.* Правовое положение детей в России: исторический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. С. 36.

¹⁵ См. ст. 137 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845.

¹⁶ См.: *Гуревич С.* Указ. соч. С. 17–20.

¹⁷ См.: Определение Правительствующего сената о применении Закона 2 июня 1897 г. по делам о малолетних // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1899. С. 190–206; *Даль Д.* Хроника. Исправительное воспитание и Закон 2 июня 1897 г. // Журнал Министерства юстиции. 1898. № 6. С. 190–194.

¹⁸ См.: *Набоков В.Д.* Вопросы, возникшие при применении Закона 2 июня 1897 г., и разъяснения, преподанные Правительствующим Сенатом (Сборник 1898 г. № 25) // Сборник статей по уголовному праву. СПб., 1904. С. 301–316.

¹⁹ См.: *Есипов В.В.* Очерк русского уголовного права. Часть Общая. 3-е изд. М., 1904. С. 173–174.

И.С. Троекурова

**ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА ПРОСТРАНСТВЕ ФОРУМА
«АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО»**

В экономической литературе достаточно давно (по крайней мере с начала 80-х гг. XX в.) обсуждается вопрос о применении понятия «интеграция» для характеристики процессов, происходящих в АТР, а, соответственно, и о перспективах сотрудничества в рамках межгосударственных интеграционных объединений. Этот вопрос имеет большое значение и для России, причем не только в концептуально-аналитическом, но и в практическом смысле. Дело не только в том, что Российская Федерация как крупнейшая евразийская держава должна ориентироваться на активное участие в делах АТР и выработать для этого стратегическую линию, наиболее отвечающую национальным интересам и сбалансированную с точки зрения одновременного «продвижения» на европейском направлении. Важно и то, что изучение опыта экономического взаимодействия в АТР дает представление о реальной сложности процессов экономической интеграции в мире, предостерегает от завышенных ожиданий, а отчасти и позволяет модифицировать теоретические представления об интеграции, сложившиеся главным образом на основе изучения западноевропейской практики.

Все теории международной экономической интеграции служат теоретической основой для становления и развития интеграции в рамках ЕС, т. е. когда интегрируются развитые страны. Более поздние научные работы также основывались на практической реализации прежних идей, их дальнейшей разработкой и наполнением возможными перспективами развития. Различные теоретические школы сходились во мнении, что интеграция — это сложно структурированный, многофакторный процесс.

Одна из характерных черт современной интеграции — участие развитых и развивающихся стран (Север — Юг в отличие от Север — Север или Юг — Юг) в интеграционных объединениях (НАФТА, АТЭС). Это свидетельствует об определенном отходе развивающихся стран от модели импортозамещения, об их стремлении к установлению более широких и тесных вертикальных связей с индустриальными партнерами.

Однако некоторые исследователи отрицают возможность эффективной региональной интеграции экономически менее развитых стран. Так, по мнению М.М. Голанского, «отсталые страны сейчас уже не могут прочно и надолго интегрироваться в экономические союзы на почве частной собственности, особенно если эти союзы противодействуют системе мирового хозяйства»¹.

П.М. Мозиас также считает, что «существуют объективные ограничения для возможной экономической интеграции между развитыми и развивающимися странами. По-видимому, если интеграционные объединения более и менее развитых государств и могут быть прочными, то только на локальном, субрегиональном уровне, когда взаимный экономический интерес дополняется географической, языковой и культурной близостью»².

Представляется, что региональная интеграция с участием развивающихся стран не только возможна, но и реально осуществима, поскольку она означает интенсификацию и расширение

© И.С. Троекурова, 2010

Доктор экономических наук, заведующий кафедрой экономической теории (Саратовская государственная академия права).

взаимных, горизонтальных экономических связей в рамках региона — в дополнение связей с развитыми странами. Попытки создания интеграционных группировок с участием как развитых, так и развивающихся стран стимулируются глобализацией торговых и инвестиционных потоков. Конечно же, главную роль в этих процессах играют развитые страны, но в него все больше втягиваются и развивающиеся.

Многосторонняя либерализация торговли и инвестиций будет происходить в течение длительного периода времени. Следовательно, для развитых стран формирование интеграционных объединений государств с разным уровнем экономического развития является возможностью ускорить либерализацию первоначально в ограниченных региональных рамках. Для развивающихся стран возможность открытия национальной экономики для конкуренции в пределах интеграционной группировки (особенно в условиях разнотемпной интеграции) создает больше возможностей для приспособления и дальнейшего развития.

АТР представляет собой ту часть современного мира, где объединительные интеграционные тенденции проявляются все больше. Специфика этого региона, по сравнению с другими, во многом определили и особенность объединительных процессов, характер движущих сил, а также механизмы их реализации. Только форум АТЭС имеет такие значительные размеры — кольцо вокруг Тихого океана, огромные различия в уровнях экономического развития (особенно промышленного), размерах ВВП, численности населения, в политической ориентации, в исторических и социокультурных корнях разногласия и территориальные споры. Членами этой организации являются как развитые, так и развивающиеся страны.

Особенности членов форума АТЭС определили множественность уровней, существенные различия в глубине и стадийности объединительных процессов в этом пространстве. Движение к интеграционным целям экономик идет различными темпами, что будет создавать некоторые трудности, но и открывать определенные возможности на данном пути. В целом интеграция в этом пространстве является сложным феноменом, идущим в зависимости от исторических условий с подъемами и спадами³.

Одной из особенностей интеграции в АТЭС является приверженность принципу открытого регионализма. Принцип открытого регионализма, принятый в 1992 г. Советом по Тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС), имеет два понятия: 1) проведение торговой либерализации на недискриминационной и безусловной основе или односторонняя согласованная либерализация. Страны-члены группировки снижают пошлины и прочие торговые ограничения как для членов данной группировки, так и для других стран. Это невозможно в рамках АТЭС, т. к. США, некоторые другие страны и ВТО в целом выступают за приверженность принципу взаимных уступок; 2) свободный доступ к факторам производства страны при условии ее вступления в интеграционную группировку и принятия правил и обязательств (принцип взаимности). Масштаб свободного доступа зависит от формы экономической интеграции (при создании ЗСТ — свободный и неограниченный доступ вполне возможен, поскольку остаются (кроме торговых пошлин) и другие более эффективные меры защиты торговой политики). При более высокой степени интегрированности (НАФТА) нелегко получить полноценный свободный доступ на рынки стран (Чили имеет только статус ассоциированного члена). В АТЭС существует приверженность Уругвайским договоренностям (для развитых стран) и национальным внешнеторговым режимам (для развивающихся стран)⁴.

Однако известный российский ученый Ю.В. Шишков считает, что «односторонняя либерализация в АТЭС на практике является менее согласованной и менее обязательной, чем либерализация в мировом масштабе в рамках ВТО. Уже поэтому открытый регионализм такого рода не представляет собой шага вперед по сравнению с мировой практикой. Скорее наоборот»⁵.

Отличительная особенность интеграции в АТЭС состоит в том, что бизнес-структуры стали вдохновителями формальных региональных интеграционных инициатив, т. е. основой для интеграции в рамках форума была не политическая воля руководства интегрирующихся стран, а экономические связи на частнопредпринимательском уровне⁶.

Если рассматривать возникновение и развитие ЕС, то на раннем этапе своего развития роль бизнес-интересов в торговой и инвестиционной экспансии этого интеграционного объединения являлась второстепенной. В условиях послевоенного восстановления у корпоративных структур едва ли имелся необходимый потенциал для освоения рынков других стран. Европейское объединение угля и стали, как и общая европейская аграрная политика, формировались в отраслях, где государственное вмешательство было определяющим. На более поздних этапах взаимодействия государства и предпринимательских структур последние должны

были реагировать на изменяющиеся реалии экономики и, прежде всего, на устранение барьеров между национальными рынками, т. е. происходило конструирование европейского экономического пространства политическими игроками⁷.

Напротив, форум АТЭС во многом обязан своему появлению и развитию неформальным встречам с участием представителей бизнес-сообщества. Сейчас в структуру этой организации входит Консультативный совет бизнеса, регулярно готовящий отчеты для встреч глав экономик и работы органов организации. Кроме того, АТЭС ежегодно проводит саммит руководителей крупнейших корпораций экономик-участниц форума, а также содействует взаимодействию Делового сообщества в рамках Отраслевого диалога (подобный институт создан для автомобилестроения, химической промышленности и цветной металлургии).

Подобная модель сложилась в Северной Америке. Основная интеграционная группировка региона — НАФТА — служит не столько примером многостороннего сотрудничества, сколько соединением двусторонних американо-мексиканских и американо-канадских отношений. В их развитии важную роль сыграли американские ТНК «сборочной» промышленности, инвестиции которых сосредоточены в северных штатах Мексики. Именно на эти структуры, заинтересованные в использовании сравнительно более дешевых трудовых ресурсов Мексики, приходится значительная часть торговли двух стран. Инвестиционная экспансия транснациональных корпораций США послужила основным фактором в появлении формального интеграционного объединения и углубления экономического взаимодействия в регионе⁸.

Еще одна особенность интеграции в рамках форума АТЭС состоит в приоритете субрегиональной интеграции над региональной. На субрегиональном уровне меньше разрыв в уровнях экономического развития различных стран, а степень взаимодополняемости и взаимозависимости выше, что облегчает проведение совместных мероприятий по интеграционному сближению. В настоящее время в АТЭС действуют четыре субрегиональные группировки: АСЕАН, НАФТА, ФТАА и АНЗСЕРТА (зона свободной торговли между Австралией и Новой Зеландией), т. е. из 21 члена форума 14 участвуют в субрегиональных группировках.

Самой мощной экономической группировкой является НАФТА, на долю которой в 2009 г. приходилось более 24,2 % мирового ВВП и почти 48 % ВВП членов АТЭС⁹. Между Австралией и Новой Зеландией ликвидированы таможенные пошлины и количественные ограничения на экспорт и импорт товаров, происходящих из стран-членов зоны. В АФТА нет страны-лидера, возможно в будущем страны-члены попытаются искать новый вариант своего расширения за счет присоединения к более мощной субрегиональной группировке. В группировке ФТАА ядром являются страны-члены НАФТА. В будущем в интеграционном пространстве АТЭС будут создаваться новые субрегиональные группировки (планы в регионе на этот счет есть), а ныне существующие будут объединяться и расширяться.

Исходя из классификации ступеней международной экономической интеграции, предложенной Б. Балассой, финансовой интеграции обязательно должно предшествовать объединение товарных рынков и рынков капитала. Однако в АТЭС финансовая сфера сейчас выдвигается на первый план многосторонней экономической стратегии. Хотя создание зоны свободной торговли в АТЭС намечено на 2020 г. (цель, поставленная на саммите АТЭС в г. Богора, Индонезия), в интеграционном пространстве форума уже начался процесс финансовой интеграции. Важным фактором, обуславливающим специфику интеграционных процессов, является наличие в регионе крупного финансового центра — Японии и активизация финансовой роли Китая.

В начале 90-х годов началось финансовое взаимодействие стран Восточной Азии. Первым результатом его деятельности стало подписание между центральными банками 11 государств соглашений РЕПО¹⁰, по которым в случае финансового кризиса страна могла обменять имеющиеся у нее ценные бумаги американского казначейства на доллары США в центральном банке другой страны — участницы данного соглашения¹¹.

В марте 1997 г. Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд заключили «Соглашение СВОП» (ASA — ASEAN Swap Arrangement). Оно давало возможность центральному банку страны, оказавшейся в кризисе, обменять в центральном банке другой страны-участницы соглашения национальную валюту на доллары США с обязательством обратного выкупа своей валюты через определенное время. Однако до начала азиатского финансового кризиса страны коллективно мобилизовали только 200 млн долл., что не смогло предотвратить кризис.

В 1999 г. Япония заключила «Соглашения СВОП» с Республикой Корея и Малайзией. В мае 2000 г. идея своп-соглашений была поднята на многосторонний уровень и согласно Чиангмайской инициативе¹² страны Восточной Азии в формате «АСЕАН + 3» договорились о создании

расширенной региональной конвертации национальных валют и формировании сети двусторонних соглашений о валютных своп-операциях, которые будут использоваться странами, испытывающими временную нехватку ликвидных средств, что уменьшит их зависимость от неустойчивых условий торговли.

В настоящее время начали заключаться и двусторонние соглашения. В 2001 г. Китай заключил двустороннее соглашение о взаимной конвертации национальных валют с Таиландом (доллар–таиландский бат), Японией (японская иена–китайский юань) и Республикой Корея (доллар–китайский юань или доллар–корейская вона). В 2001 г. Малайзия, Республика Корея, Таиланд и Филиппины заключили аналогичные двусторонние соглашения с Японией (по обмену через американский доллар). Предельный размер операций по таким соглашениям составляет от 1 до 3 млрд долл. На первом этапе предусматривается расширение объема операций в рамках регионального соглашения о валютном свопе между Брунеем, Малайзией, Сингапуром, Таиландом и Филиппинами с 200 млн долл. до 20–50 млрд долл.¹³ Заключение «своп-соглашений» стало хотя и важным, но лишь первым шагом в создании надежной региональной финансовой системы.

В 1997 г. Япония предложила создать Азиатский валютный фонд с уставным капиталом в 100 млрд долл., половину которого обязалась внести сама. Однако тогда идея была отвергнута, т. к. США и ЕС увидели в ней сокращение роли МВФ, а Китай усмотрел в японском предложении угрозу становления финансовой «гегемонии» Японии в регионе¹⁴.

Чиангмайская инициатива не предусматривала создание Азиатского валютного фонда, но могла стать его предшественницей. Эта договоренность была первым шагом на пути валютной интеграции в Восточной Азии, сокращения риска возникновения финансового кризиса и резких девальваций национальных валют. Инициатива позволила привести в действие процесс создания резервов, в которых центральные банки могут брать средства для отражения спекулятивных наступлений. Стало очевидным, что предпринимаемые АСЕАН+3 шаги по координации валютно-финансовой деятельности открыли реальные возможности для создания Азиатского валютного фонда и вели к постепенной интеграции их валютных систем. Страны Восточной Азии продолжают поиск схем создания Азиатского валютного союза. Ведется поиск ответов на ряд вопросов:

возможно ли создание валютного союза как предпосылки для координации региональной экономической политики или такой союз может быть только следствием такой политики? необходимо создание небольших валютных союзов (как между Сингапуром и Брунеем) или же создание такого союза регионального масштаба?

что должно стать основой валютного союза в Азии — корзина валют, иена или юань?

насколько реальна идея о единой азиатской валюте при существующих экономических и социальных барьерах на пути к интеграции в регионе?

Одним из первых практических шагов к созданию Азиатского валютного союза стало решение АБР о создании в 2006 г. единой расчетной единицы — азиатской валютной единицы, акю (Asian Currency Unit, acu), которое идет в русле европейской валютной интеграции (в 1979–1998 гг. в рамках Европейской валютной системы существовала европейская валютная единица экю).

Первым шагом на пути к созданию единой азиатской валюты будет фиксирование акю, которая станет своего рода валютной корзиной, пропорционально отражающей ВВП и объемы внешней торговли стран-участниц, степень участия национальных валют в международных расчетах. Акю планируется использовать в качестве индикатора колебания валют стран региона по отношению к доллару, евро и другим свободно конвертируемым денежным единицам. Позже возможен выпуск облигаций, номинированных в акю. Азиатский банк развития станет ежедневно публиковать курсы всех национальных азиатских валют по отношению к акю. По европейскому образцу предполагается выработать способы привязки национальных валют к акю и обязать страны-участницы проводить общую экономическую политику для сокращения валютного разрыва. В глобальном масштабе акю для Азии является страховкой от валютной политики США, направленной на снижение курса доллара, что больше всего затрагивает азиатские экономики.

Однако разрыв в состоянии экономик азиатских стран намного больше, чем тот, что был между европейскими странами на начальном этапе валютной интеграции, потому для введения единой валюты потребуется больше времени. По прогнозам М. Потапова, процесс может

занять не менее 10 лет, и одной из опорных валют при создании общеазиатской денежной единицы способны стать китайский юань и японская иена¹⁵.

На начало 2010 г. золотовалютные резервы КНР составили 2,206 трлн долл. Более 70 % внешнего товарооборота Китая (почти 2,6 трлн долл. в год) сейчас осуществляется в американской валюте. Для того чтобы уменьшить эту зависимость от доллара, в июле 2009 г. была запущена пилотная программа — торговые расчеты в юанях между Гонконгом и самыми большими городами Китая, включая Пекин и Шанхай.

Кроме того, Национальный банк Китая подписал двусторонние соглашения с центральными банками Республики Корея, Гонконга, Малайзии, Индонезии, Беларуси и Аргентины о финансировании товарооборота в национальных валютах. Дальнейшая интернационализация вполне возможна. А если так, то китайская валюта в очень короткое время может стать одной из наиболее часто используемых. Но для того чтобы юань мог успешно противостоять доллару, Китаю необходимо избавиться от следующих недостатков, свойственных плановому хозяйству:

- устранить ограничения на трансферт капитала;
- вести свободный обмен валют;
- повысить волатильность китайского рынка облигаций.

Выполнение этих задач может занять 8–10 лет. Однако если по объему ВВП КНР опередит США к 2015–2016 гг., то может быть и раньше¹⁶.

Однако не стоит ожидать в ближайшее время создания полноценного Азиатского валютного союза, хотя определенные шаги в этом направлении делаются. Так, 4 мая 2008 г. министры финансов 13 стран (АСЕАН+3), собравшиеся в Мадриде на ежегодное заседание АБР, объявили о создании Азиатского валютного фонда. Речь идет о фонде резервов иностранной валюты в размере 80 млрд долл., призванного помогать пострадавшим в случае наступления азиатского валютного кризиса. Основную часть средств фонда внесут Япония, Китай и Республика Корея — 80 % общей суммы. Остальные 20 % вложат оставшиеся десять участников. В совместном заявлении министров финансов стран-участниц сказано: «Мы выражаем готовность ускорить работу по выработке условий, на которых можно будет брать займы деньги из фонда, и по определению обстоятельств, при которых та или иная страна может рассчитывать на его кредиты»¹⁷.

В перспективе может быть расширена сеть своп-соглашений, что ускорит введение режима управляемых валютных курсов по привязке региональных валют к корзине основных с колебаниями в определенном коридоре. Можно прогнозировать постепенное углубление валютной интеграции стран Восточной Азии, однако ее практическая модель пока не сформирована.

Финансовая интеграция между Японией, Китаем и Республикой Корея может осуществляться и при создании Банка развития СВА, который привлекал бы финансовые ресурсы с мировых рынков. Акционерами такого банка могли бы стать правительства и других экономик региона. К идее его создания проявляют интерес и частные финансовые институты¹⁸.

Следовательно, региональное азиатское сотрудничество в валютной сфере осуществляется более высокими темпами, чем в торговле, в то время как в рамках других региональных механизмов (ЕС) все происходило иначе: сначала таможенный союз, а потом валютная интеграция¹⁹.

Итак, учитывая особенности интеграционных процессов в АТЭС, можно утверждать, что АТЭС — это новая форма интеграции, которая может стать примером эффективного взаимодействия экономик, находящихся на различных уровнях экономического развития, не имеющих общих границ, но связанных общими интересами и поставленными целями.

Среди всех региональных группировок мировой экономики АТЭС имеет наиболее глобальный характер. Представляется, что АТЭС в некоторой степени можно рассматривать как некое связующее звено между глобализацией и регионализацией. На саммите в Пусане было отмечено, что АТЭС — это именно тот форум, на котором ведущие торговые страны мира должны продемонстрировать лидерство в укреплении системы многостороннего регулирования мировой торговли. Полагаем, что России необходимо постепенно и целенаправленно перемещать акценты внешних контактов из Европы в АТЭС, расширяя именно там сферу своих экономических интересов. Этот регион становится все более привлекательным для России как альтернатива европейскому вектору внешнеэкономической политики.

Уникальная роль АТЭС состоит в том, что форум объединяет две великие экономики XX в. — США и Японию, а также экономический гигант XXI в. — Китай. АТЭС является единственной международной организацией интеграционного типа, членом которого является Япония. Чле-

нами АТЭС являются КНР и Тайвань, непростые взаимоотношения между которыми требуют благоприятных внешних условий.

Теоретическое осмысление вероятных путей развития интеграционных процессов в рамках АТЭС позволяет рассматривать перспективы форума в рамках трех сценариев.

Первый — активно поддерживаемый США, предполагает формализацию переговорного процесса в АТЭС и превращение его в форум со строгими торговыми правилами и жесткими взаимно обязывающими процедурами. В перспективе будут укрепляться институциональные структуры форума, чтобы обеспечить способность форума реагировать на быстро меняющуюся международную обстановку (на саммите в Лиме уже сделаны первые шаги: в Секретариате АТЭС был учрежден отдел стратегического планирования, рассматривался вопрос о назначении на фиксированный срок Исполнительного директора Секретариата АТЭС). Такой сценарий постепенной институализации АТЭС может превратить эту организацию в мощный торговый блок с долгосрочной повесткой переговоров о всеобъемлющей торговой либерализации в АТР. Однако критики такого варианта институализации в рамках АТЭС указывают на то, что продвижение по этому пути может привести к дискриминационным мерам в отношении других стран, находящихся вне форума, и тем самым создать угрозу глобальным торговым переговорам в рамках ВТО.

Второй — исходит из того, что в Азии еще долго будут сохраняться существенные различия между экономиками как с точки зрения темпов их экономического развития и роста экспорта, так и с точки зрения особенностей национальных торговых режимов, для преодоления которых потребуется определенное время. Именно эти различия будут препятствовать быстрой институализации АТЭС. Обязывающие торговые режимы не соответствуют слишком большой межстрановой разобщенности в Азии.

Третий — АТЭС будет местом обсуждения проблем торговли в регионе, однако повысится роль двусторонних торговых связей, а также более интегрированных субрегиональных группировок, которые станут полюсами ускоренного развития интеграционных процессов в регионе в целом.

Экономики АТЭС постепенно будут продвигаться к Богорским целям создания к 2020 г. ЗСТ. Снижение таможенных тарифов будет происходить в соответствии с соглашениями «ВТО плюс». На саммите в Лиме даже в условиях глобального финансового кризиса лидеры экономик приняли обязательство в течение 12 месяцев не воздвигать новых барьеров для инвестиций или торговли товарами и услугами, не вводить новых ограничений на экспорт и не использовать в любой области мер, несовместимых с правилами ВТО, включая меры стимулирования экспорта.

Сильное экономическое тяготение большинства экономик АТЭС к азиатскому рынку еще больше увеличится.

Автор не разделяет точку зрения некоторых ученых, которые не исключают возобновления протекционистских настроений в США и ЕС, что будет тормозить ускоренную либерализацию мировой торговли и может ограничить рамки интеграционных процессов в АТЭС азиатскими экономиками.

АТЭС является интеграционным объединением по форме и тенденциям своего развития, т. е. пока об интеграции можно говорить как о процессе, а не как о состоянии. Поэтому будущее форума в значительной степени зависит от способности межгосударственной политики создать предпосылки для реального экономического сближения экономик-участниц АТЭС.

В стратегической перспективе АТЭС может стать примером, хотелось бы надеяться, что успехов, а не просчетов, региональной интеграции экономик с различным уровнем экономического развития.

¹ См.: *Голанский М.М.* Взлет и падение глобальной экономики. М., 1999. С. 104.

² См.: *Мозиас П.М.* Интеграционные процессы в АТР: навстречу вызовам глобализации // Восток. 2002. № 6. С. 76.

³ См.: *Якубовский В.* Россия осваивает азиатско-тихоокеанское интеграционное поле // Экономические и социальные проблемы России: Россия в поисках новых форм регионального сотрудничества: сборник обзоров. М., 2005. С. 60.

⁴ См.: *Костюнина Г.М.* Азиатско-Тихоокеанская интеграция. М., 2002. С. 27–28.

⁵ *Шишков Ю.В.* Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М., 2001. С. 336–337.

⁶ Этот феномен называют фактической интеграцией, хотя можно встретить и иные термины: рыночная интеграция, мягкая регионализация, микроэкономическая интеграция. Подробнее об этом см.: *Suisheng Zhao.* Soft Versus Structured Regionalism: Organizational Forms of Cooperation in Asia-Pacific // The Journal of East Asian Affairs. 1999. October. P. 96–134.

⁷ См.: *Либман А., Хейфец Б.* Корпоративная модель региональной экономической интеграции // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 3. С. 16.

⁸ См.: Там же. С. 17.

⁹ The World Factbook 2009. URL: <http://www.cia.gov/library/publications/the-worldfact-book/index.html> (дата обращения: 15.09.2010).

¹⁰ В многосторонних и двусторонних форматах было заключено семь таких соглашений: Индонезия, Малайзия, Таиланд, Гонконг, Австралия (1995 г.); Сингапур и Индонезия (1995 г.); Гонконг и Филиппины (1996 г.); Китай и Гонконг (1996 г.); Япония, Австралия, Гонконг, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд (1996 г.); Республика Корея, Австралия, Япония, Гонконг, Сингапур (январь 1997 г.); Гонконг и Новая Зеландия (март 1997 г.).

¹¹ См.: *Мухеев В.В.* Восточно-азиатское сообщество: китайский фактор и выводы для России. М.: Московский центр Карнеги. Рабочие материалы, 2004. № 1. С. 9.

¹² Соглашение о сотрудничестве в отражении спекулятивных наступлений было заключено на встрече министров финансов группы стран АСЕАН+3 в Чиангмае (Таиланд) и получило название Чиангмайской инициативы.

¹³ См.: *Потапов М.* Куда идет экономическая интеграция в Восточной Азии? // *Мировая экономика и международные отношения.* 2006. № 9. С. 67.

¹⁴ См.: *Мухеев В.В.* Указ. соч. С. 9.

¹⁵ См.: *Потапов М.* Указ. соч. С. 68.

¹⁶ См.: *Нефть России.* 2010. № 3. С. 113.

¹⁷ *Власть.* 2008. № 18. С. 45.

¹⁸ См.: *Мухеев В.В.* Указ. соч. С. 10.

¹⁹ См.: *Потапов М.* Указ. соч. С. 67.

Н.В. Найденева

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В мире не существует богатых и бедных стран «по определению», а есть страны, которые плохо и хорошо управляются. Отсутствие эффективного управления в одних странах тормозит экономическое развитие в целом, и общество остается архаичным. Напротив, если страна управляется эффективно, это позволяет подниматься на все более высокие ступени развития цивилизации: от индустриального общества к развитому постиндустриальному, информационному обществу. К примеру, эффективное государственное управление в рамках политики индустриализации позволило в XX в. аграрной и фактически неграмотной России в кратчайшие по историческим меркам сроки стать индустриальной державой с передовыми технологиями: в энергетике, металлургии, машиностроении, и особенно в производстве вооружения и исследовании космоса. Спустя десятилетия, эффективность государственного управления постепенно снижалась, поскольку экономическая политика реально не учитывала происходившие в экономике и обществе объективные процессы. Оставаясь на стадии индустриального общества, мы не выдержали конкуренции с постиндустриальными системами. Казалось, что есть лишь один выход — создать либеральную рыночную систему с характерной для нее минимальной экономической ролью государства.

Сторонники либеральной экономики принципиально отвергают необходимость государственной индустриальной политики. Они аргументируют свою позицию тем, что только страны с высоким индексом экономической свободы достигают наивысших показателей экономического развития, ссылаясь при этом на опыт США и ЕС. Конечно, экономическая свобода мотивирует экономических субъектов к производительной, интенсивной хозяйственной деятельности и позволяет добиваться высоких результатов. Однако либеральная экономика, реализующая интересы большинства экономических субъектов, а не только олигархической верхушки, может сформироваться только после достижения определенного уровня развития экономической системы общества и ее производительных сил, и только при эффективном государственном управлении. Используя терминологию трансформационного подхода, можно сказать, что, только пройдя стадию индустриального общества и вступив в постиндустриальное, информационное общество, экономическая система способна развиваться в условиях высокой степени экономической свободы и дерегулирования без ущерба экономическим интересам большинства граждан.

Страны ЕС, США, Япония пришли к информационному обществу, став мощными индустриальными державами при помощи активного использования всевозможных методов государственного экономического управления: от жесткого финансового контроля до бюджетного финансирования государственных программ. Начав ускоренную модернизацию экономики в 60-е гг. прошлого века, японское правительство в лице Министерства внешней торговли и промышленности организовало совместно с Банком Японии программу льготного кредитова-

© Н.В. Найденева, 2010

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории (Саратовская государственная академия права).

ния частных компаний и корпораций для закупки западных технологий и выхода с собственной продукцией на мировой рынок. Условия предоставления кредита были жесткие: определялись объемы продукции, с которыми фирма обязана выйти на рынок, и ее рыночная доля. Если в обозначенные сроки цели не достигались, банк требовал возврата кредита. Результатом таких мер в период с 1960 по 1989 г. стало увеличение производства автомобилей — в 19; телевизоров — в 38; магнитофонов и аудиосистем — в 45 раз. К середине 80-х гг. Япония обеспечивала более 80 % мирового выпуска аудиосистем, 66 % — факсов и копиров¹.

Сравнивая эти показатели с реалиями современной российской экономики, можно отметить, что наши компании, получающие бюджетную поддержку, реально не несут ответственности ни за количественные показатели, ни за срыв сроков их достижения, в любой ситуации государственное финансирование продолжается. Возникает ощущение, что государственные чиновники не только не озабочены эффективностью использования ограниченных бюджетных ресурсов, но не имеют четкого представления о целях бюджетного финансирования.

Увлечение идеями либеральной экономики и изменение концепции государственного управления в начале рыночной трансформации способствовало нарастанию технологической деградации российской экономики, топливно-сырьевой специализации, потере человеческого капитала и научно-технического потенциала, оказавшихся невостребованными, поскольку национальное производство конечной продукции постоянно сокращалось. В таких условиях модернизация экономики и общества России стала не только желательной, но и вынужденной мерой. Приоритеты политики модернизации обуславливаются реальными потребностями людей: обеспечением безопасности, сохранением и улучшением здоровья, доступом к энергии и информации.

Традиционно модернизация воспринимается как развитие экономики на основе новых высоких технологий. В России модернизация предполагает не только создание таких технологий, но, главное, формирование механизма их реализации. По сравнению, например, с Китаем, который часто называют главным «интеллектуальным пиратом» современности, мы создаем массу новых технологий, но имеем более скромные макроэкономические результаты. Причины «невосприимчивости» нашей экономики к нововведениям кроются в неконкурентной и пронизанной коррупцией экономической среде.

Неконкурентная экономическая среда в России сформировалась вследствие неэффективного антимонопольного регулирования. Сегодня наша экономика может гордиться масштабами «Ростехнологий», «Газпрома», «РУСАЛа», «Норильского никеля». Но, в отличие от заокеанских холдингов, деятельность которых регулируется законами Шермана и Клейтона, наши гиганты отличаются невиданным монополизмом: к примеру, 70 % добычи углеводородов приходится на 5 компаний; 100 % добычи алюминия — на одну компанию. И в такой ситуации ФАС в 2007 г. взыскала с нарушителей антимонопольного законодательства сумму в 100 раз меньше, чем антимонопольные органы в ЕС. В результате отсутствия реакции со стороны ФАС на доминирующее положение на рынке наблюдается постоянный рост цен на энергию, металлы, строительные материалы и увеличение энерго- и материалоемкости отечественной продукции, которая становится неконкурентоспособной не только на мировом, но и внутреннем рынке, постоянно воспроизводя инфляцию издержек. Разорвать порочный круг можно только путем технологического рывка, модернизации реального сектора экономики, повышения эффективности государственного управления. Государство обязано постоянно работать над формированием благоприятной экономической среды, устанавливать такие «правила игры», когда работать без новых технологий станет невыгодно и трудно. Для этого необходимы жесткие стандарты энергопотребления, введение предельных норм расходов материалов в промышленности и строительстве, установление технических условий по качеству дорожного покрытия, строительных материалов, автомобильного топлива и т. п.

По уровню коррумпированности, препятствующей развитию конкуренции и модернизации экономики, Россию, по оценкам международных экспертов, сегодня можно сравнить с такими странами, как Бангладеш, Кения, Сирия. По заявлению начальника Главного управления процессуального контроля СКП В. Пискарева, доходы коррумпированных чиновников в России эквивалентны примерно одной трети федерального бюджета. Без решения вопросов противодействия коррупции, уменьшения административного влияния и развития честной конкуренции модернизация в России невозможна. Чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны быть открыты для общества, включая деятельность органов исполнительной, законодательной и судебной властей.

Учитывая положение России как страны с догоняющим развитием, но имеющей все возможности для создания современной высокотехнологичной экономики, параллельно с индустриальной модернизацией, мы формируем информационное общество.

Под *информационным обществом*² понимается такая экономическая система, в которой важнейшим производственным фактором становятся информационные технологии, самым востребованным экономическим благом — информация, постоянно возрастает число людей, занятых информационными и коммуникационными технологиями (ИКТ); увеличивается доля производства информационных экономических благ в ВВП. Информатизация общества с использованием телефона, телевидения, сети Интернет, традиционных и электронных СМИ нарастает; создается глобальное информационное пространство, стимулирующее изменение качества жизни людей.

Информационное общество — это общество, в котором взаимодействие государства, граждан, бизнеса осуществляется на основе ИКТ. У направлений такого взаимодействия появились специальные термины и обозначения, получающие все более широкое распространение в мире: business — to — business (B2B); business — to — customer (B2C); government — to — business (G2B); government — to — citizen (G2C).

Построение информационного общества предполагает масштабные преобразования, затрагивающие все ветви и уровни государственной власти и местного самоуправления, все сферы общественных отношений, бизнес и граждан. *Электронное государство* как часть информационного общества, представляет собой взаимодействие трех ветвей государственной власти в РФ (исполнительной, законодательной, судебной) на основе ИКТ. *Электронное правительство* — это новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ новый уровень качества, доступности, оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг; упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания; снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с их получением; возможность получения информации о результатах деятельности государственных органов. Конечной целью формирования электронного правительства является повышение эффективности российской экономики, государственного и муниципального управления за счет внедрения, массового распространения ИКТ.

Начало процессу формирования информационного общества в России было положено еще в конце 80 — первой половине 90-х гг. прошлого века, когда закладывались основы информатизации. Наряду с традиционными СМИ, телевидением и проводной телефонией стали широко распространяться мобильная телефонная связь, электронная почта, Интернет, электронные СМИ. Информатика стала обязательным предметом во всех средних школах, а затем и во всех вузах России. Спустя 4–5 лет, произошла смена приоритетов от информатизации к выработке информационной политики. В конце 90-х гг. начинается разработка политики построения информационного общества. С этой целью Правительство РФ приняло Федеральную целевую программу (далее — ФЦП) «Электронная Россия 2002–2010», реализация которой обеспечила обучение населения компьютерной грамотности, подключение всех школ к сети Интернет и оснащение базовыми пакетами программ по освоению компьютерной грамотности и новейших информационных технологий. За период с 2002 по 2008 г. на эту программу было выделено порядка 16 млрд руб., однако более 75 % интернет-ресурсов органов исполнительной власти не продвинулись дальше предоставления информации о госуслугах, объясняя это несовершенством законодательной базы и необходимостью проведения слишком большого объема работ. Специалисты Института развития свободы информации (ИРСИ), проведя масштабное исследование, выяснили, что сайты органов государственной власти предоставляют лишь четверть объема информации, предписанного российским законодательством. В связи с такими результатами В.В. Путин назвал вложения в ФЦП «Электронная Россия 2002–2010» неэффективными.

Тем не менее, формирование информационного общества продолжается. В 2008 г. была разработана Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (7 февраля 2008 г. № Пр-212), предусматривающая повышение эффективности государственного и местного самоуправления, качества и оперативности предоставления государственных услуг; взаимодействие гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти путем обеспечения эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена, интеграции государственных информационных систем и ресурсов; увеличение объемов и качества государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде; совершенствование нормативно-правового обеспечения стандартизации и администрирования государственных услуг; совершенствование системы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.

В октябре 2009 г. Правительство РФ утвердило План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнения государственных

функций в электронном виде (17 октября 2009 г. № 155-р). В июне 2010 г. правительственная комиссия по внедрению ИКТ в деятельность государственных органов одобрила проект государственной программы «Информационное общество 2011–2020», нацеленной на повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса; создание электронного государства и повышение эффективности управления; развитие российского рынка ИКТ; преодоление цифрового неравенства и создание базовой инфраструктуры информационного общества.

В июне 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев на заседании Совета по развитию информационного общества в России подчеркнул, что работа по его созданию и развитию ИКТ «...позволяет решить минимум три задачи. Во-первых, позволяет сократить любые расстояния, что особенно актуально для нашей страны, где территория является не только нашим конкурентным преимуществом, но и одной из наших больших проблем, соответственно обеспечить равный доступ к услугам для всех жителей нашего государства. Во-вторых, такие технологии должны существенным образом улучшить сами услуги. Наконец, в-третьих, такого рода работа позволяет более точно планировать бюджетные расходы на социальную сферу»³.

Активная работа по внедрению ИКТ практически во все сферы жизни, проводимая в последнее время в стране по инициативе Президента и Правительства РФ, свидетельствует о смене приоритетов экономической политики, нацеленной на модернизацию, преодоление хронической отсталости и зависимости от сырьевого экспорта, об изменениях системы государственного управления и экономической роли государства.

Та система государственного управления, которая сложилась в России к концу XX в., привела страну к безнадежному отставанию в сфере высоких технологий, все возрастающему социальному неравенству в обществе на фоне постоянно растущего, но крайне неэффективного бюрократического аппарата. С 2001 по 2007 г. численность чиновников в нашей стране выросла почти вдвое — с 950 тыс. чел. до 1,75 млн. Содержание гигантской государственной машины обходится стране почти в 10 % от ВВП⁴.

Рост числа чиновников и расходов на их содержание — общемировая тенденция, отражающая усложнение и удорожание управленческих процедур. Однако вызывает сомнение целесообразность содержания такого огромного бюрократического аппарата, который вместо оказания качественных государственных услуг гражданам и организациям тормозит развитие конкурентной экономической среды, не способствует более комфортной жизни, работает крайне неэффективно. Бюджетные расходы на управление увеличиваются, а качество государственных и муниципальных услуг остается низким. Граждане и бизнес несут высокие временные, организационные и финансовые издержки. По экспертным оценкам затраты граждан на обращение в государственные службы составляют примерно 4–5 млрд человеко-часов в год. Это потерянное время, которое «отрывается» от других целей, в частности и от создания необходимых экономических благ. Причин низкой эффективности немало: отсутствие ряда государственных экономических функций в системе государственного управления, сложившейся в первые годы рыночных реформ; недостаточное количество высокопрофессиональных управленцев среди чиновничества; его коррумпированность; отсутствие административных регламентов, т. е. детального регулирования действий чиновников при взаимодействии с гражданами и предпринимателями; слабая обратная связь между органами управления и их объектами, отсутствие достоверной информации об объектах управления, соответствующей информационной системы.

В этих условиях очевидно, что российская программа электронного правительства в значительно большей степени, чем европейские программы, нацелена не только на повышение качества и доступности государственных услуг, но и на модернизацию самих государственных структур через ИКТ.

За несколько лет, прошедших с начала внедрения ИКТ во взаимодействие государства, граждан и бизнеса, сменились уже два поколения средств и систем. Сначала формировались государственные сайты как средство донесения информации от государства, его ведомств — гражданам. Затем начался переход к порталам, позволяющим организовать более активное взаимодействие и централизацию информационных ресурсов. В ряде развитых стран уже осуществляется переход к третьему поколению средств взаимодействия — Government Gateways. Каждое поколение ИКТ позволяет повышать эффективность управления, экономить бюджетные средства, экономить время и деньги граждан и бизнеса, сокращает издержки. Так, по оценкам экспертов, стоимость предоставления государственных услуг в электронном виде в Канаде обходится в 44 раза дешевле, чем при личной явке. Введение электронных услуг в налоговой сфере Индии позволило увеличить собираемость налогов на 125 %⁵.

Наша страна, несмотря на достигнутые результаты в области информатизации и внутренней автоматизации государственного сектора, сегодня находится на ранних этапах развития электронного правительства. В международных рейтингах в области развития информационного общества, проводимых ООН, наиболее высокие показатели имела Республика Корея. Среди стран в рейтинге по уровню развития электронного правительства, измеряемого специальным индексом (e-government development index), Республика Корея занимала первое место (0,8785), опередив США (0,8510), Канаду (0,8448), Великобританию (0,8147) и т. д. Россия в данном рейтинге заняла лишь скромное 60-е место⁶.

Внедрение электронного правительства представляет собой внедрение корпоративной информационной системы национального масштаба. Для реализации электронного правительства необходим переход от ведомственной ориентации деятельности государства к ориентации на нужды и задачи граждан. В настоящее время существуют ведомственные базы данных, но нет ни стандартных форматов, ни обмена информацией между ведомствами и службами. С 2011 г. будет запрещено требовать от граждан какие бы то ни было справки, если они уже есть в государственных или муниципальных информационных фондах.

Наряду с решением проблемы интеграции государственных информационных систем и ресурсов в процессе внедрения электронного правительства предстоит решение проблемы информационного неравенства. Это общемировая проблема: к примеру, в Лондоне больше пользователей Интернета, чем во всей Африке. В крупных городах России государственные услуги в электронном виде более востребованы, чем в небольших населенных пунктах, в которых количество владельцев компьютеров и пользователей Интернета незначительно.

На заключительном этапе формирования электронного правительства предполагается полное предоставление государственных услуг в электронном виде, среди которых: взаимодействие граждан с ГИБДД, Федеральной миграционной службой, Федеральной налоговой службой, Пенсионным фондом РФ, Росреестром. Первые шаги в этом направлении сделаны: в течение 2009–2012 гг. вводится в эксплуатацию государственная автоматизированная информационная система «Управление»; с 2010 г. заработал единый портал государственных услуг www.gosuslugi.ru.

Об активизации процесса перевода государственных услуг в электронный вид свидетельствует введение универсальной электронной карты гражданина (УЭК), которой посвящена отдельная глава в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷. В отличие от применяемых в мировых платежных системах⁸ социальных карт УЭК соединит в себе обычную банковскую карту и электронный идентификатор гражданина. Выпуск и обслуживание УЭК будет осуществлять ОАО «Универсальная электронная карта», которым в равных долях владеют банки «Ак Барс», «Уралсиб» и Сбербанк. С помощью универсальной электронной карты каждый гражданин в любом регионе или муниципальном образовании сможет получить доступ к инфраструктуре электронного правительства и с помощью банкоматов, информационных киосков, систем банковского дистанционного обслуживания получить различные государственные услуги, к примеру заказать кадастровый план своего дачного участка, оплатить налоги или штрафы, получить выписку со своего счета в системе обязательного пенсионного страхования, записаться на прием к врачу и многое другое. Автоматизация государственных услуг позволит значительно повысить их эффективность, поскольку сократит затраты на поддержание государственных институтов. Еще одним преимуществом внедрения УЭК и налаживания ее повсеместного приема станет существенное снижение оборота наличных денег и контроль над внутренними финансовыми потоками.

Проанализировав возможности, условия, направления, методы формирования информационного общества в России, можно прийти к выводу о диалектическом единстве: эффективное государственное управление способствует более быстрому продвижению по пути к информационному обществу, а информационное общество, электронное государство, с электронным правительством характеризуется высокой эффективностью государственного управления.

¹ URL: <http://www.rg.ru/printable/2008/10/01/modernizatciya.html> (дата обращения: 15.09.2010).

² Термин «информационное общество» впервые применил в 1969 г. профессор Токийского технологического института Ю. Хаяши.

³ URL: <http://minkomsvjaz.ru> (дата обращения: 15.09.2010).

⁴ URL: <http://www.rg.ru/printable/2008/10/01/modernizatciya.html> (дата обращения: 15.09.2010).

⁵ URL: <http://minkomsvjaz.ru> (дата обращения: 15.09.2010).

⁶ URL: <http://www2.unpan.org> (дата обращения: 15.09.2010).

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

⁸ Carte Bleue — платежная система во Франции, CartaSi — в Италии, China Union Pay — в Китае, JCB Intrnational — в Японии.

РЕЦЕНЗИИ

Н.М. Конин, М.П. Петров

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ЭТАПЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Рецензия на монографию:

**Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России:
правовой аспект. М.: Формула права, 2008. — 508 с.***

В настоящее время осуществляются масштабная реформа государственного управления, модернизация ряда основополагающих принципов работы государственного аппарата и правовой системы. Выходит множество научных работ с характерной проблематикой, высказывается большое число заслуживающих внимание предложений, что свидетельствует о значительной потребности в обновлении права и правовой науки.

Указанная задача может быть решена совместными усилиями административно-правовой и конституционно-правовой науки. Проблематика административного права должна быть хорошо известна ученым-конституционалистам и наоборот, идеи современной конституции, должны ложиться в основу административно-правовых разработок.

Одна из книг, в которой указанный подход нашел воплощение, посвящена большому спектру вопросов реформы государственного управления. Это книга известного современного ученого и, на наш взгляд, юриста с самобытным взглядом — монография доктора юридических наук, профессора Игоря Нязбеевича Барцица «Реформа государственного управления в России: правовой аспект», изданная в 2008 г. московским издательством «Формула права».

Это первое монографическое исследование проблем административной реформы. Конечно, истекшие 2 года заставляют по-иному смотреть на некоторые подходы, сложные вопросы административной реформы и реформы государственного сектора в целом, однако следует признать, книга состоялась, и может быть оценена как значительный вклад в развитие современной российской правовой науки, правовой реформы и реформы публичного управления. Монография отражает результаты большой многолетней работы И.Н. Барцица над комплексом проблем сферы государственного управления и ее главное достоинство — рассмотрение объектов административно-правовой науки с позиции широкого конституционного подхода, детальная проработка направлений реформы исполнительной власти во взаимосвязи с управленческими, политико-правовыми, идеологическими, экономико-финансовыми началами этого всеобъемлющего процесса.

Обращаясь к данному изданию, можно отметить ряд интересных идей и мнений относительно понятия, содержания, направлений административной реформы, о складывающихся

© Н.М. Конин, 2010

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой административно-го и муниципального права (Саратовская государственная академия права).

© М.П. Петров, 2010

Кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке (Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН).

* Работа выполнена при поддержке РГНФ; научно-исследовательский проект «Оптимизация вертикали публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в правовом пространстве России», проект № 08-03-00418а.

ся тенденциях, проблемах и путях их решения. Автор смог выйти на некий ряд закономерностей, позволяющих сделать весьма важные обобщения в отношении дальнейших путей развития российской правовой системы.

Логична последовательность расположения глав: 1. Модернизация системы государственного управления в Российской Федерации; 2. Регламентация административных процедур оказания публичных услуг; 3. Реформа государственной службы как элемент административной реформы; 4. Региональный аспект административной реформы; 5. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления. Кроме того, в книге содержатся Методические рекомендации по подготовке проектов административных регламентов, а также выводы, отражающие последовательность действий по осуществлению административной реформы в России.

Мы полностью разделяем констатацию неуместности и преждевременности сетований на неуспехи реформы 2003–2004 гг. Именно в этот период были приняты акты о государственной службе, разработаны основные подходы к административной реформе, создана регулярная и логичная основа федеральной системы исполнительной власти (просуществовавшая до 2010 г. до административного «поглощения» Федерального агентства по образованию).

Ключевой проблемой при осуществлении административной реформы автор (и в этом он совершенно прав) предлагает считать преодоление политической инерции (с. 12). Характеризуя современную ситуацию, ученый отмечает явно недостаточную работу по продвижению реформы. «Преобразования начаты сверху и осуществляются значительными усилиями политической воли, однако они трудно понимаются обществом» (с. 28). Эта объективная и нелицеприятная оценка, над которой стоит задуматься отечественной науке.

И.Н. Барциц не отождествляет реформу государственного управления и административную реформу. К реформе государственного управления он относит административную реформу, реформу финансово-бюджетной системы, изменение модели регионального управления. По его мнению, «следует рассматривать административную реформу не как субъективное пожелание реформаторов, а как объективную потребность приведения системы государственного управления в соответствие с конституционно закрепленными принципами развития страны» (с. 6).

Главный вопрос современной России — ее становление как динамично развивающегося государства, — отмечает И.Н. Барциц. Следует поддержать правоту его суждения о том, что достижение этой цели невозможно без эффективного функционирования системы управления страной (с. 14). Такой вывод предвещает остроту научного выбора между конституционными началами Российского государства, о которых автор пишет, что именно они (цель построения демократического правового социального государства) являются цивилизационным выбором (с. 32). По его словам, «главное направление реформы — в достижении конституционных целей Российской Федерации, в построении социального, демократического государства» (с. 500). С другой стороны, необходимо сильное государство с эффективной системой публичной власти. И к успеху рецензируемой работы следует причислить то, что эти аспекты дальнейшего государственно-правового развития России не разводятся в разные стороны, а, напротив, соединяются в непротиворечивую концепцию конституционной модели, в рамках которой еще достаточно потенциала, хотя и не стоит, по мнению автора исследования, исключать и сценарий внесения поправок в Конституцию России.

В книге нет резких оценок или сентенций. Напротив, И.Н. Барциц сконцентрирован на вопросах «как и что необходимо делать» в рамках проводимой реформы публичного сектора, какие механизмы сегодня доступны исходя из существующих внутренних возможностей, а какие новации следует использовать путем заимствований из интернациональной практики.

Современная система государственных органов, по его мнению, не соответствует стоящим перед государством задачам, не в полной мере выполняет возложенные на нее функции (с. 14–15). Имеющийся набор органов государственной власти сегодня еще не сложился в эффективно функционирующую систему государственных институтов. За европейскими понятиями и названиями органов нередко не существует соответствующих этим понятиям объектов (с. 11, 67).

Важным выводом, с которым нельзя не согласиться, является признание культурного фактора основной трудностью на пути реформ. По мысли автора, управленческая культура (ментальность) столь же стабильна, как и гены, что предопределяет длительность реформирования. Данная закономерность отражает и его взгляд на последовательность преобразований, состоящую из трех этапов, последний из которых должен реализоваться в период 2009–2013 гг.

В целом, рассуждая о причинах и задачах реформы, И.Н. Барциц довольно четко и правильно выражает суть происходящего: «Современный этап становления системы государственной власти — ответ управленческой культуры на требования времени, суть которых в желании обеспечить экономико-социальное развитие государства и общества за счет четкого определения сферы вмешательства государства в регулирование экономического пространства, использование природных и интеллектуальных ресурсов общества. Решению этих задач в конечном итоге подчинена деятельность новых управленческих институтов, направленных на внедрение демократических форм принятия решения, разработку стандартов качества оказания публичных услуг» (с. 32).

Институциональная характеристика системы государственной власти изложена в отдельном параграфе, однако именно этот подход характеризует работу в целом. Наряду с функциональным строением власти пирамида управления рассматривается под углом имеющихся институтов. Рассматривая институциональные проблемы государственной власти, И.Н. Барциц указывает среди них главные: незавершенность формирования системы государственных институтов, слабость институциональных связей между гражданским обществом и государственными институтами, организационная, коллективная безответственность, бюрократический централизм. Причем отмечается также и то, что названные проблемы не позволяют выполнить центральные задачи реформирования административной системы (с. 35). Напрашивается продолжение этого вывода: сегодня административная реформа не прошла пока точку невозвращения, необратимость ее результатов под вопросом, о чем ярко свидетельствуют попытки провести ревизию основных подходов к модернизации исполнительной власти.

Аналитические обобщения, сделанные в монографии, в совокупности с научной интуицией, знанием исторически очевидных проблем российской административной системы предопределили и уже приводившуюся структуру работы, зеркально отражавшую названные институциональные аспекты государственного управления, в частности, вопросы дебиюкратизации (государственная служба, повышение уровня ответственности в государственном аппарате и развитие сервисного государства — отношения с обществом, развитие административных процедур); исследование подходов к децентрализации (вопросы территориального развития); соотношение конституционных начал и новых задач рационального построения системы государственных органов.

Эти идеи можно рассматривать как дополнение направлений административной реформы, предусмотренных в правительственной Концепции 2005 г. Очень важно, что в рецензируемой работе нет догматичного следования официальным текстам, тем более в такой важной сфере, как административное реформирование. Следует приветствовать широкий, комплексный, системный подход к административному реформированию. Думается, он имеет право на существование и на реализацию и в определенной степени выступает гарантией защиты от подмены ценностей и технологий современной административной реформы административными конъюнктурными преобразованиями.

Представляет интерес вывод автора, что современная реформа — это фактически реализация тех же элементов и ценностей, что и реформа 1997 г. Тогда нужна была политика не поэтапного совершенствования, а кардинальная модернизация системы власти (с. 21). Эта же проблема стоит на повестке дня и сегодня.

В книге отстаивается (и, на наш взгляд, успешно) подход о конвергенции идей, технологий реформирования в мировом масштабе, о неизбежности следования неким общим закономерностям, необходимости одного управленческого языка (с. 13, 129).

Автор научного труда о реформе государственного управления усматривает два возможных сценария: 1) уход публичной власти государства из различных сфер социальной жизнедеятельности и ослабление таким образом государства и 2) усиление, укрепление государства и, прежде всего, исполнительной власти. В работе отмечается: «Демократические, если угодно, цивилизованные рыночные отношения, а не олигархический капитализм может обеспечить только сильное государство. Речь не о том, чтобы государство ушло из тех или иных сфер экономики и гуманитарной жизни или во что бы то ни стало сохранило в них свое присутствие, а о том, чтобы верно определить степень и форму “наличествования” государства в экономике и обществе — присутствия, соответствующего и мировому опыту, и отечественным традициям» (с. 499).

Мысль о соединении в идеологии реформы отечественного опыта и тщательно отобранных достижений мировой практики реформирования государственных институтов постоянно

но проводится в работе (с. 127) и содержится в основных ее выводах. Этот, казалось бы, очевидный методологический прием познания закономерностей современной административной реформы в России не всегда находит применение как в теоретической, так и в практической плоскости ее разработки и реализации.

Для монографии характерно наличие многочисленных новых научных положений, указание на ряд вопросов и проблем современного правоведения, постановка которых является важной и своевременной для развития науки. Например, автор приходит к заключению, что «главным и наиболее опасным заблуждением является трактовка института государственной власти лишь как элемента в системе разделения властей, вне анализа институционально-функционального аспекта деятельности государственной власти» (с. 40). Этот вывод означает, что исполнительная власть в правовом измерении — это не только и не столько исполнение законов и прочих правовых решений. Для современного анализа исполнительной власти существенной проблемой является признание за этой властью прерогативы осуществления управленческой деятельности, которая должна отвечать критериям эффективности в процессе исполнения законов государства.

К сожалению, в Конституции РФ данная проблема не разрешена должным образом. Роль исполнительной власти толкуется исключительно в контексте системы сдержек, противовесов и разделения властей. Между тем самоочевидны проблемы государства как системы более или менее эффективного и конкурентного управления. Именно они безотносительно к качеству разделения властей представляют сегодня задачу № 1, которая должна быть решена в рамках административной реформы. «Конкурентоспособность страны на мировой сцене во все большей степени зависит от того, насколько государство способно обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспективы. Именно в этом — главный смысл административной реформы» (с. 88).

В книге приводится анализ современных проблем компетенции исполнительной власти. В частности, отмечается, что в основе любой модернизации должен лежать функциональный принцип ее проведения (с. 44). Приводятся данные исследования о замене отраслевого управления функциональным. При этом своевременно ставятся вопросы относительно отсутствия определения того, что есть функции и как они распределены между органами (с. 48). Отмечается нечеткость в понимании различий между контролем и надзором (с. 50).

В работе исследован опыт административной реформы, генезис отечественной концепции модернизации исполнительной власти и государственной службы. В критическом ключе охарактеризованы такие новые институты, как государственные услуги, управление по результатам, административные регламенты и административные процедуры; изучены взаимообусловленность административной реформы и реформы бюджетного процесса.

Весьма взвешенно автор научного издания относится к заимствованию методов частного бизнеса и «новому менеджменту» — концепции по воплощению этой идеи. Он пишет: «Подобный перенос чреват весьма неоднозначными последствиями» (с. 81) и указывает, что «возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограничены...» (с. 131).

В книге приводятся многочисленные примеры из практики государственного управления и государственной службы различных стран: США, Канады, Австрии, ФРГ, Великобритании, Китая, Мексики, Израиля, Аргентины, Японии, Франции, Украины, Казахстана и др. По мнению автора, «рассмотрение международного опыта административных преобразований на предмет его применения в России необходимо проводить в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития отечественной системы управления» (с. 95). Интересен в связи с этим вывод о том, что «очевидна практическая невозможность разработать универсальные, применимые ко всем государственным институтам и всем процессам управления модели оценки их деятельности по результатам. ...Параметры конкретной национальной модели (моделей) управления по результатам зависят от состояния гражданского общества и развития демократии, структуры государства и правительства, бюрократических традиций и кадрового потенциала, многих других факторов» (с. 94).

Следует признать научную ценность выделения двух моделей обеспечения эффективности государственного управления: нормативной и управления, ориентированных на результат. Использование обеих моделей в понимании автора рецензируемого издания рационально, т. к. между этими полюсами сосредоточены конкретные национальные модели обеспе-

чения эффективности. Для обоснования выводов в книге приведены исследования ряда известных индексов, отражающих показатели государственного управления различных стран.

Отличительная черта рецензируемой монографии — ее практическая направленность, максимальная конкретизация научных разработок применительно к задачам российской правовой системы. В частности, следует признать обоснованность высказанных предложений по совершенствованию ее наиболее уязвимых на сегодня участков.

Следует присоединиться к высказываемому предложению относительно принятия мер по созданию полноценной системы административной юстиции, принятию закона о порядке рассмотрения судами жалоб на неправомерные решения и действия государственных органов и должностных лиц (с. 66, 145). Также заслуживают внимания предложения о расширении законодательного регулирования административных процедур (с. 144), о разработке федеральных законов «О досудебном обжаловании» (с. 193), «Об административных регламентах» (с. 208), «Об органах исполнительной власти в субъектах РФ» (с. 488).

В работе исследуется такое новое правовое явление, как административные регламенты. Данному институту, а также проблемам государственных услуг, управления по результатам, административных процедур посвящены немногочисленные, в основном коллективные труды. Поэтому в монографии в определенной мере восполняется научный пробел в характеристике нового административного законодательства. Так, на основе обобщения содержания большой совокупности административных регламентов сделаны интересные выводы.

Важная в научном плане мысль высказана относительно тенденции зарегулированности данной сферы общественных отношений, «в рамки правовых предписаний включаются и те явления, отношения и ситуации, которые не подлежат обязательной правовой регламентации. Автор призывает к разумному балансу детализации административных предписаний (с. 165-166, 168-169).

В монографии приводятся концептуальные направления развития системы государственной службы, которые являются выводом главы, посвященной реформе государственно-служебных отношений. Вызывает интерес идея создания государственного органа, системно управляющего процессами организации государственной службы (с. 308). В то же время признается и обосновывается на примерах зарубежного опыта возможность создания межведомственного органа управления реформами, который не должен быть встроено в систему исполнительной власти. «Созданная система управления административной реформой способна лишь обеспечить подготовку к построению модернизированной системы исполнительной власти. Последующие шаги в этом направлении потребуют серьезных коррективов» (с. 290).

В работе рассматриваются и фиксируются различия понятий разграничения полномочий, делегирования, передачи, децентрализации. В рамках анализа региональной модели и регионального управления проводится исследование вопросов бюджетного федерализма, обстоятельно изучен региональный опыт (с. 184, 418, 457 и др.).

Сделаны весьма интересные, по крайней мере, на уровне теории выводы относительно перспективы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Утверждается, что центральная администрация необходима не более, чем какая-либо местная община (с. 451), высказывается положение, что «аналогом перехода от плановой экономики к рыночной (саморегулируемой) является принятие подхода, при котором распределение предметов ведения, полномочий и функций мыслится как динамическое распределение, которое происходит в зависимости от структурных изменений во внутригосударственных отношениях и «больших» циклов конъюнктуры мирового и странового хозяйства» (с. 450). «В свою очередь практика постоянного перераспределения полномочий ... требует опоры на принцип субсидиарности» (с. 451).

Позитивно можно оценить предложение относительно развития конституционно-правовой системы России. В частности, читателю предлагается проект структуры возможной комплексной программы модернизации государственного управления в России (с. 478–479).

Важный для современной конституционной науки вывод касается того, что конституционная схема разграничения предметов ведения и полномочий оказалась нечувствительной к специфике законодательной и исполнительной властей (с. 482). Предлагается целый ряд изменений и дополнений в ст. 71–73 Конституции РФ (с. 483), как представляется, по аналогии с опытом ФРГ и Австрии.

В заключение приведены выводы о последовательности действий по осуществлению административной реформы в России. Среди них: оптимизация структуры и порядок работы феде-

ральных органов исполнительной власти, совершенствование согласительных процедур между различными институтами власти, процедур ответственности государственных должностных лиц и служащих, системы федеральных округов и функций полномочных представителей Президента РФ, реорганизация системы территориального управления (с. 502-504).

Хотелось бы обратить внимание на следующие спорные положения и выводы рецензируемой монографии.

Автор указывает на факт создания трехуровневой структуры федерального аппарата исполнительной власти, при этом не упоминает третье звено — собственно Правительство РФ (с. 52).

Кроме того, в монографии обосновывается создание неких «регулирующих» органов исполнительной власти (с. 64), тогда как любой государственный орган в широком смысле призван регулировать какую-либо сферу деятельности и семантически это предложение нерационально, хотя по существу в аспекте реализации управленческой функции регулирования оно заслуживает внимания.

Нельзя согласиться с тем, что автономное учреждение занимает промежуточное положение между органами власти и бюджетными учреждениями в части оказания публичных услуг. Напротив бюджетные учреждения ближе к органам власти, поскольку менее автономны (с. 163).

Следует отметить неоднозначность позиции автора в ряде вопросов. Так, отмечается необходимость полного разграничения предметов ведения, тогда как в вопросах совместной компетенции, как уже говорилось, отстаивается принцип «регулирующей» компетенции, высказываются опасения законченности подобных конструкций (с. 482).

Автор рецензируемого издания выступает за ограничение излишней детализации административных регламентов и прочих подзаконных актов, хорошо аргументирует эту позицию, однако далее отмечает достоинства «детализации» (с. 168, 192).

Имеют место технические недочеты, например, повтор текста цитаты (с. 166 и 169).

Однако высказанные замечания ни в коей мере не умаляют высокой теоретической значимости монографии. Рецензируемая работа отражает современный уровень обобщения научных знаний в области теории права, специально-юридических и иных гуманитарных наук, охватывает основные теоретические разработки, концепции и доктрины отечественных и зарубежных исследователей, анализирует состояние и перспективы развития действующего конституционного и административного законодательства. Работа отвечает высоким профессиональным стандартам юридического исследования, написана хорошим литературным языком, доступна для восприятия.

Монография представляет бесспорный интерес для специалистов, занятых в сфере управления в публичном секторе, преподавателей, студентов, аспирантов, а также всех тех, кто интересуется современными общетеоретическими проблемами правового регулирования институтов публичной власти на этапе реформы.

Т.А. Желдыбина

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: СЕРЕГИН А.В. ЭВОЛЮЦИЯ УЧЕНИЯ
О МОНАРХИЧЕСКОЙ ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ В ИСТОРИИ
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ. Ростов н/Д: ИПО ПИ ЮФУ, 2010. — 192 с.**

Актуальность исследования проблемы эволюции учения о монархической форме правления не вызывает сомнений. Вопросы о легитимности и необходимости монархии в России продолжают оставаться дискуссионными. Полемика о монархии ведется как в научной литературе, так и в средствах массовой информации. Созданы Российское Монархическое Движение, Всероссийский Монархический Центр, появляющиеся в последнее время работы ученых также не оставляют без внимания эту интересную тему.

Одной из центральных проблем, рассматриваемых А.В. Серегиним, является анализ монархической формы правления в истории политико-правовой мысли. Система построения рецензируемой работы основана на оригинальном авторском подходе к учению о монархии со времен античности до настоящего времени. Книга состоит из трех глав. Первая глава посвя-

© Т.А. Желдыбина, 2010

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права).

щена учению об оптимальной организации монархической формы правления в зарубежной политико-правовой мысли. Последовательно рассматривается эволюция научных взглядов на монархию как форму правления в эпоху античности (с. 8–21), средневековья (с. 21–27), секуляризма (с. 27–35).

Во второй главе особое внимание уделено исследованию идеальных доктрин построения монархической формы правления в русской политико-правовой теории. Представлено авторское видение монархических доктрин. Рассматриваются концепции К.Д. Кавелина и К.Н. Леонтьева (с. 36–47), Б.Н. Чичерина (с. 47–55), К.П. Победоносцева (с. 55–61), Л.А. Тихомирова (с. 61–70), Д.И. Менделеева (с. 70–75), И.А. Ильина и И.Л. Солоневича (с. 75–83), митрополита Санкт-Петербургского и Ладожского Иоанна (с. 83–88), и наконец, современная российская неомонархическая идеология (с. 88–98). Автор не просто анализирует и оценивает взгляды мыслителей по исследуемой проблематике, но и выявляет недостатки, присущие взглядам известных ученых. При этом не совсем ясно, почему вне поля зрения А.В. Серегина остались идеи многих других правоведов и мыслителей, уделявших в своем творчестве внимание такой форме правления, как монархия (в эпоху Нового, Новейшего времени, российских эмигрантов — представителей «русского зарубежья» и т. д.).

В третьей главе содержится авторское видение механизма возрождения самодержавной власти в России в XXI в. А.В. Серегин экстраполирует сложившиеся исторические традиции на современность, интерпретируя и создавая собственную модель монархического общества. Представлен целый комплекс рекомендаций по «совершенствованию» формы правления в России. Опираясь на исторический опыт, автор обосновывает необходимость введения монархии в современной России (с. 99–107); формулирует свое понимание содержания оптимальной формы Российского государства, которой и является, по мнению А.В. Серегина, монархическая форма правления (с. 108–114). Автор рецензируемой монографии предлагает возродить отечественное самодержавие в 3 этапа: 1) этап Кризисного управления; 2) этап Политической опеки; 3) этап Установления земско-монархической социально-гарантийной государственности (с. 109). Им выстроена теоретическая модель самодержавной империи русского народа (с. 114–144). Систему высших органов государственной власти будущей Российской империи А.В. Серегин представляет структурировать следующим образом: Государь, Земский собор, Правительство, Генеральная прокуратура, Верховный Суд, Учредительный Собор Земских Представителей и Высшей Экзаменационной Палаты Российской Империи. Такая модель, по мнению автора, «обеспечивает оптимальное сочетание лучших свойств плюралистических и единоличных способов господства, таких как сильная централизованная власть, свободное представительство народа, ответственные министерства и авторитетное правосудие» (с. 135).

Приложением к книге является проект Основного Закона Российской империи.

Характеризуя монографическое исследование в целом, необходимо отметить ряд его достоинств. Одним из базовых выводов автора, с которым нельзя не согласиться, является заключение о традиционности и приоритетности монархии для России. Весьма убедительной представляется аргументированная автором актуальность выбранной для монографии темы. А.В. Серегин верно усматривает признаки монархической формы правления в современной России (с. 90, 91). Следует согласиться с автором, отметившим, что в России «имеется собственный, не похожий на другие политические системы путь развития, соответствующий национальному правосознанию» (с. 115). Видится обоснованной авторская аргументация спорности и неоднозначности введения института присяжных заседателей в России (с. 129–130).

Вместе с тем необходимо остановиться на ряде спорных положений и неоднозначных выводах. А.В. Серегин исходит из того, что монархическая форма правления представляет собой «достаточно вескую альтернативу современной парламентской демократии в ее республиканском оформлении» (с. 145). Представляется, что данное утверждение может вызвать серьезные возражения со стороны не только ученых-юристов, политологов и т. д., но и практиков.

Содержащиеся в монографии предложения иногда представляются довольно дискуссионными, а в некоторых случаях вызывают серьезные возражения. Так, автор предлагает на основе Конституции 1993 г. созвать Конституционное собрание России, которое примет Временную Конституцию, передающую всю полноту власти Комитету Национального Возрождения во главе с Верховным Правителем. Не обозначив состав Конституционного собрания России, А.В. Серегин определяет состав членов Комитета Национального Возрождения, куда, по его мнению, «должны войти честные представители патриотической интеллигенции, способные отстаивать интересы своего народа» (с. 110). Возникает полная неясность критериев отбора

членов данного Комитета — каким образом будут определяться честность и способность отстаивать интересы народа? Терминологическая неопределенность следует также из положения о том, что Комитету Национального Возрождения «...следует стимулировать рождаемость в русских семьях...» (с. 112). Вряд ли можно согласиться с такой авторской трактовкой, поскольку, постулируя такое предписание, автор упускает из виду конституционное закрепление многонациональности народа Российской Федерации. Нельзя согласиться с высказанным автором предложением о необходимости установления высокого налога за бездетность для лиц в возрасте от 25 до 35 лет. Данная позиция представляется неубедительной и иррациональной.

В книге делается вывод о том, что вопрос об определении формы правления необходимо вынести на референдум или создать Учредительный собор Земских Представителей, который и примет новую Конституцию (с. 133). Время правления монархических династий в России качественно отличается от современной политико-правовой ситуации. Какой итог видится автору в результате таких мер? Характеризуя полномочия монарха, он пишет об обязанности исповедования Государем православия, невмешательства в дела церковного управления (с. 118). При этом явным противоречием выглядит положение, выдвинутое А.В. Серегиним (с. 122), где он предлагает сформировать верхнюю палату (Сенат) в составе Земского собора Российской империи, часть мест в котором «следует предоставить Русской православной церкви, без ограничения срока пребывания на должности уполномоченных лиц».

Многие из обозначенных в монографии вопросов требуют более пристального внимания и глубокого исследования. Некоторые выдвинутые автором положения выглядят несколько архаичными, а местами напоминают идеи социалистов-утопистов.

Раскрывая вопросы кадровой политики, автор полагает, что сотрудников центрального органа кадровой службы — Высшей Экзаменационной Палаты — следует готовить в специализированных закрытых учебных заведениях, а абитуриентов набирать из числа детей-сирот, потерявших родителей еще в младенческом возрасте (с. 134). Полемичным представляется и утверждение о том, что служащим этого учреждения не следует заключать браки и заводить детей (с. 135).

В целом монографическое исследование А.В. Серегина оставляет положительное впечатление. Рецензируемая книга привлечет внимание ученых-теоретиков и практиков к проблеме эволюции монархической формы правления. Желание автора продолжить предпринятое исследование можно только приветствовать.

ИНФОРМАЦИЯ

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

В сентябре 2010 г. в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» защищены диссертации:

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

20 сентября 2010 г. — Пирожковой Лией Владимировной на тему «Типология законов субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Колесников.

20 сентября 2010 г. — Барышевым Максимом Анатольевичем на тему «Инвестиционная деятельность государства: проблемы финансово-правового регулирования».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

24 сентября 2010 г. — Прокаевым Алексеем Владимировичем на тему «Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере недропользования».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.А. Серветник.

24 сентября 2010 г. — Батуриной Натальей Александровной на тему «Причины судебных ошибок и процессуальные средства их предупреждения в гражданском судопроизводстве».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор О.В. Исаенкова.

27 сентября 2010 г. — Зеленским Павлом Андреевичем на тему «Взаимодействие гражданского общества и правовой системы в условиях современного Российского государства».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В.Л. Кулапов.

29 сентября 2010 г. — Офицеровой Анной Владимировной на тему «Нецелевое расходование бюджетных средств: проблемы законодательной регламентации, пенализации и квалификации».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.А. Лопашенко.

29 сентября 2010 г. — Недопекиной Татьяной Борисовной на тему «Преступное легкомыслие (вопросы законодательного регулирования, теории и практики)».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Г.В. Верина.

АННОТАЦИИ (SUMMARY)

Теория государства и права (Theory of State and Law)

Ризккинен М.А.

Кандидат юридических наук, М. Soc. Sc., докторант (Университет Åbo Akademi, Финляндия); e-mail: mpimanov@abo.fi

МНЕНИЕ РЕБЕНКА В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

В статье рассматривается вопрос о легитимности участия несовершеннолетних в принятии управленческих решений с точки зрения международных обязательств России в рамках Конвенции ООН о правах ребенка.

Ключевые слова: политические права детей, право на участие в управлении государственными делами, детские парламенты, детские объединения, учет мнения ребенка.

Riekkinen M.A.

VIEWS OF THE CHILD IN PUBLIC LAW

This article tackles the issues concerning practicalities and legitimate grounds for public participation of minors from the perspective of the Russian international obligations under the UN Convention on the Rights of the Child.

Keywords: political rights of minors, the right to take part in the conduct of public affairs, children's parliaments, children's associations, consideration of children's views.

Журавлев В.И.

Кандидат юридических наук (г. Москва); e-mail: zhuravlev_vi@mail.ru

БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье обобщаются основные направления совершенствования законодательства о благотворительной деятельности. Предлагается рассматривать благотворительность как институт гражданского общества. Содержатся выводы и предложения по использованию опыта благотворительности.

Ключевые слова: благотворительность, благотворительная деятельность, меценатство, миссионерство, попечительство.

Zhuravlev V.I.

CHARITY AS AN INSTITUTION OF CIVIL SOCIETY

The article summarizes the main areas for improvement of legislation on charitable activities. Proposed to consider the charity as an institution of civil society. Contains conclusions and suggestions for using the experience of charity.

Keywords: philanthropy, charity, philanthropy, missionary work, welfare.

Недилько Ю.В.

Кандидат юридических наук, ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права (Кубанский государственный аграрный университет); e-mail: jvna@list.ru

ЛОГИЧЕСКИЙ СПОСОБ ТОЛКОВАНИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВИЛА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Данная статья посвящена проблемам толкования права. Раскрываются основные правила и приемы логического толкования правовых норм, известные современной юридической науке.

Ключевые слова: логический способ толкования, правовые нормы, закон тождества, закон (не)противоречия, закон исключенного третьего, закон достаточного основания, логический анализ понятий, логическое преобразование, умозаключение степени, суждение по аналогии, довод от противного, суждение, основанное на рациональности взаимодействия различных законов, доведение до абсурда.

Nedil'ko Yu.V.

LOGICAL WAY OF LAW STATUTE INTERPRETATION: GENERAL CHARACTERISTICS AND RULES OF EXISTING

This article deals with the problems of the right interpretation. Main rules and means of logical interpretation of legal norms known to modern law science are discovered in the article.

Key words: logical way of interpretation, legal norms, law of identity, law of (non)contradiction, law of excepted third, law of sufficient reason, logical analysis of definitions, logical transformation, reasoning of degree, judgement on analogy, reason of contraries, judgement based on rationality of different laws interaction, bringing to absurdity.

Осинов М.Ю.

Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник (Институт законовещения и управления Всероссийской полицейской ассоциации)

ОШИБКИ В ПРИМЕНЕНИИ ПРАВА И ПУТИ ИХ ПРОФИЛАКТИКИ

В предлагаемой статье рассматривается одна из актуальных проблем в общей теории права — проблема профилактики ошибок в правоприменении; проанализированы основные пути профилактики ошибок в правоприменении.

Ключевые слова: ошибки, профилактика, основные пути профилактики, теория права.

Osipov M.Y.

THE ERRORS IN APPLICATION OF LAW AND WAYS OF THEIR PREVENTION

The problem of prevention of errors in application of law is one of actual problems in the theory of law. In offered article the base ways prevention of errors in application of law are analyzed.

Keywords: errors, the base ways of prevention; application of law, the theory of the right.

Барахоева А.Р.

Соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова)

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛЯТИВНЫХ ОСНОВАНИЙ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ УСТАНОВОК К ПРАВОВОМУ ПОВЕДЕНИЮ

В данной статье анализируются особенности регулирования как основания психологических установок личности к правовому поведению. Основываясь на анализе существующих в юридической науке точек зрения, автор уточняет определение «правомерное поведение». Главный акцент делается на доказательстве того факта, что наличие правовых предписаний не всегда формирует установку на правомерное поведение. Особое внимание уделено обобщению результатов социологического исследования с использованием метода фокус-групп.

Ключевые слова: психологическая установка, правовое поведение, правомерное поведение, метод фокус-групп.

Barahoeva A.R.

SOME FEATURES OF THE REGULATORY BASIS ATTITUDES TO THE RULE OF BEHAVIOR

This article, the author analyzed the features of regulation as a basis attitudes to the legal personal behavior. Based on an analysis of existing legal science point of view, the author clarifies the definition of "good behavior". The main focus of the author makes the proof of the fact that the existence of legal provisions do not always form the setting for good behavior. Particular attention is paid to summarizing the results of sociological research using the method of focus groups.

Keywords: psychological installation, legal behavior, good behavior, the method of focus groups.

Ильина О.В.

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная академия права); e-mail: fedotowa.olga@rambler.ru

СОВРЕМЕННАЯ РЕФОРМА ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Статья посвящена исследованию вопроса правового обеспечения сферы образования. Анализируется современное состояние правовой базы развернувшейся в России реформы образования; приводятся и кратко характеризуются основные нормативные документы в указанной сфере; оценивается их роль в регулировании общественных отношений в сфере образования.

Ключевые слова: система образования, реформа образования, законодательство об образовании, нормативно-правовое регулирование образования, государственная политика в сфере образования.

Ilyina O.V.

MODERN REFORM OF FORMATION IN RUSSIA: LEGAL ASPECT

Article is devoted research of a question of legal maintenance of an education sphere. The current state of legal base of the reform of formation developed in Russia is analyzed, are resulted and the basic standard documents in the specified sphere are short characterized, their role in regulation of public relations in an education sphere is estimated.

Keywords: an education system, formation reform, the legislation on formation, is standard-legal regulation of formation, a state policy in an education sphere.

Осипова М.В.

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная академия права)

ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ

Статья посвящена изучению категории социальной ценности. Приводятся понятия социальной ценности в различные исторические периоды, современное суждение о ценностях. Выводятся признаки социальной ценности.

Ключевые слова: социальная ценность, проблема ценностей, природа ценностей, динамичность социальных ценностей, система ценностей.

Osipova M.V.

CONCEPT OF SOCIAL VALUES

Article is devoted to the study of categories of social values. The article refers to the concept of social values, given in the various historical periods, given the current opinion about the values and displays signs of social value.

Keywords: social value, the problem of values, the nature of values, dynamics of social values, the system of values.

Шубенкова К.В.

Аспирант кафедры теории государства и права (Волгоградский государственный университет);

e-mail: shubenkova34@yandex.ru

НАУЧНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ А. С. ПИГОЛКИНА В СФЕРЕ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья посвящена исследованию научно-экспертной деятельности А.С. Пиголкина в области систематизации законодательства, правотворчества, планирования кодификационных работ.

Ключевые слова: систематизация законодательства, правотворчество, научная экспертиза.

Shubenkova K.V.

SCIENTIFIC-EXPERT ACTIVITY OF A.S. PIGOLKIN IN LAWMAKING AND SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION

The article is devoted to research of scientific-expert activity of A.S. Pigolkin on systematization of legislation, law-making, planning of codification works.

Key words: systematization of legislation, law-making, scientific examination.

Конституционное право (Constitutional Law)*Либанова С.Э.**Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
(Курганский государственный университет)***ДЕМОКУРИЙНАЯ ФУНКЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ АДВОКАТУРЫ**

Статья посвящена исследованию института адвокатуры – профессионально-правового правозащитного, экономически не зависимо от государства института гражданского общества, играющего важную роль не только в механизме конституционного гарантирования судебной защиты прав и свобод и создания надлежащих условий последовательной реализации задач судопроизводства, но и в механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека.

Ключевые слова: демокурия, механизм обеспечения прав и свобод, профессиональная правозащита, институциональность.

*Libanova S.E.***DEMOKURIJ FUNKZIONAL INSTITUTIONALLY OF THE BAR**

Article devoted to research the institution of the bar — as a professional legal protection, economically independent from the state, for institution of civil society had been led important and specific role not only in mechanism of the guarantee judicial protection the constitutional rights and freedoms and creation proper condition of realization proposition of the legal proceedings, but else in mechanism of the guarantee the constitutional rights and freedoms of the person.

Keywords: demokurij, mechanism of the guarantee the constitutional rights and freedoms, professional legal protection, institutionally.

*Михеев Д.С.**Кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права России и зарубежных стран
(Марийский государственный университет)***К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются вопросы правового регулирования общественных палат в субъектах РФ, рассматриваются некоторые отличительные особенности их формирования и деятельности.

Ключевые слова: Общественная палата, общественное мнение, гражданское общество, правовое регулирование, общественная экспертиза.

*Mikheyev D.S.***TO QUESTION ON FORMATION OF PUBLIC CHAMBERS IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

In the article analyzed the questions of legal regulation of public chambers in subjects of the Russian Federation, some distinctive features of their formation and activity.

Keywords: public chamber, public opinion, civil society, legal regulation, public examination.

*Зырянов И.А.**Преподаватель кафедры теории и истории государства и права (Саратовский юридический институт МВД России)***ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ**

В статье рассматривается политическое многообразие как самостоятельный институт конституционного строя, который носит комплексный правовой характер. Анализируется взаимодействие данного института и других основ конституционного строя. Дается авторское определение понятия политического многообразия; выделены основные характеристики норм данного института и их особенности.

Ключевые слова: политическое многообразие, институт конституционного строя, институт политических прав и свобод, нормы института политического многообразия, политическая система общества, прямая и представительная демократия, народовластие, политические партии, выборы.

*Zyryanov I.A.***INSTITUTE OF POLITICAL PLURALISM IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL ORDER OF RUSSIA**

The author considers political pluralism as an independent institute of the constitutional order which has complex legal character. The article also analyses the interaction of the given institute with other bases of the constitutional order. The author's definition of a concept of political pluralism is given in the article and the basic characteristics of norms of the given institute and their peculiarities are depicted there.

Keywords: political pluralism, institute of the constitutional order, institute of political rights and freedoms, norms of institute of political pluralism, political system of a society, direct and representative democracy, people's power, political parties, elections.

*Мамочкина Е.М.**Аспирант кафедры публичного права (Поволжский кооперативный институт Российского университета кооперации)***ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ
МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

Статья посвящена проблемам отношений, возникающих между Российской Федерацией и ее субъектами относительно всего комплекса вопросов, связанных с приобретением, распределением, разграничением и функционированием механизма реализации государственной власти.

Ключевые слова: органы государственной власти, разграничения предметов ведения, полномочия, социально-экономическое развитие.

*Mamochkina E.M.***PROBLEMS OF DISTRIBUTION OF THE OBJECTS OF A JURISDICTION AND PROXIES BETWEEN BODIES OF STATE POWER
OF RUSSIAN FEDERATION AND BODIES OF STATE POWER OF SARATOV REGION IN THE SOCIO-ECONOMIC SPHERE**

The article is covered administrative alerts, appearing between Russian Federation and its parties about the whole complex of questions, linked to the acquisition and distribution of proxies of bodies of state power of Russian Federation, bodies of state power of the parties of Russian Federation, functioning of the mechanism state power in the socio-economic sphere.

Keywords: bodies of state power, distribution of the objects, proxy, socio- economic sphere.

Административное и муниципальное право (Administrative and Municipal Law)

Ищенко С.А.

Доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Волжский университет им. В.Н. Татищева (г. Тольятти))

РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБЩЕСТВЕННЫХ СПОРТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ СПОРТИВНОМ ДВИЖЕНИИ

В статье раскрывается сущность управления в российском и международном спортивном движении.

Ключевые слова: общественные спортивные объединения; административная правосубъектность; российское и международное спортивное движение.

Ishchenko S.A.

IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC SPORTS ASSOCIATIONS IN THE DOMESTIC AND INTERNATIONAL SPORTS MOVEMENT

The article reveals the essence of governance in the Russian and international sports movement.

Keywords: community sports associations, administrative personality, Russian and international sports movement.

М.Г. Вулах

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина); e-mail: bratfoot@mail.ru

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ

В статье раскрываются нормативные основы государственного управления в области физической культуры и спорта в России. Исследуются нормы Конституции РФ, определяющие деятельность в данной сфере общественных отношений; анализируются роль и значение указов Президента РФ и Правительства РФ, а также иных федеральных нормативных актов, посвященных вопросам физической культуры и спорта. Дается анализ муниципальных правовых актов и международных соглашений в этой отрасли.

Ключевые слова: физическая культура и спорт, нормативно-правовое регулирование, федеральные органы исполнительной власти, государственные органы власти субъектов РФ, физическое воспитание, развитие спорта и туризма.

Vulakh M.G.

LEGISLATIVE BASIS OF PHYSICAL TRAINING AND SPORTS

In the scientific article standard bases of the government in the field of physical training and sports in Russia reveal. Norms of the Constitution of the Russian Federation, defining activity in the given sphere of public relations are investigated, the role and value of decrees of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation, and also other federal statutory acts devoted to questions of physical training and sports is analyzed. The analysis of municipal legal certificates and the international agreements in this branch is given.

Keywords: physical training and sports, is standard-legal regulation, federal enforcement authorities, state structures of the power of subjects of the Russian Federation, physical training, sports and tourism development.

Йонаш В.В.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права)

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УСТАНОВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

В данной статье обосновывается предложение о внесении изменений в систему административных наказаний, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, административное наказание, административная ответственность.

Yonash V.V.

TO QUESTION ON EFFICIENCY OF LEGISLATIVE ESTABLISHMENT SEPARATE KINDS OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENTS

This article deals with the proposal on the introduction of changes to the system of administrative punishments stipulated by the Code of Administrative Offences of the Russian Federation.

Key words: administrative offence, administrative punishment, administrative liability.

Соколов А.Ю.

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права); e-mail: AYsokolov@mail.ru

ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ ПРИВОДА КАК МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

В статье исследуются юридические, фактические и процессуальные основания привода как самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; выявляются особенности его применения. На основе проведенного анализа законодательства в данной сфере предлагаются возможные пути совершенствования правового регулирования.

Ключевые слова: привод, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях.

Sokolov A.Y.

REASONS AND FORM OF BRINGING TO TRIAL AS THE MEANS OF PROVIDING JUDICIAL EXAMINATION IN CIVIL CASES

The article considers judicial, actual and procedural reasons of providing judicial examination in civil cases. On the basis of given analysis of legislature the author suggests different ways of perfection of legal regulation.

Keywords: bringing, Code of administrative offences of the Russian Federation, proceedings in cases concerning administrative offenses, judicial examination in civil cases.

Тарасова Н.В.

*Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
(Астраханский государственный технический университет); e-mail: Sovetniklaw@yandex.ru*

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья посвящена анализу законодательства об административной ответственности в жилищной сфере. Анализируются различные научные подходы к легальному определению предмета административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, нарушение, административное наказание, виновность лица, жилищно-коммунальная сфера.

Tarasova N.V.

CONCEPT AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF HOUSING LAWS

The article tells how the legislation on administrative responsibility in housing sphere. The author believes that at present there does not exist a unified approach to legal definition of the subject of administrative procedure, the legislator draws insufficient attention to the issues of legal regulation of this sphere of public relations.

Keywords: administrative responsibility, administrative violation, infringement, administrative punishment, culpability of a person, housing-communal sphere.

Яичникова Ю.С.

*Консультант правового управления Государственного Собрания Республики Марий Эл,
соискатель кафедры публичного права России и зарубежных стран (Марийский государственный университет)*

КОНТРОЛЬ ЗА МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ: ВИДОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

В статье дается характеристика основных видов контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления — государственного, муниципального и общественного контроля.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные органы, государственный контроль, контрольный орган, общественный контроль.

Yaichnikova Y.S.

CONTROL OF MUNICIPAL AUTHORITIES AND OFFICIALS: SPECIFIC CHARACTERISTICS

The article gives the characteristics of the main types of review over the local governments and local officer — state, municipal and public control.

Keywords: local government, local bodies, state control, control body, public control.

Девяткина А.И.

*Аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы
(Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации); e-mail: ai.devyatkina@gmail.com*

РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКРИЗИСНЫХ ПРАВОВЫХ МЕР ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

В статье рассматривается развитие правового механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления; проводится анализ основных направлений и признаков недопущения противоречивости нормативной базы развития и достижения муниципальных целей социального государства в кризисной и посткризисной обстановке. Предлагаются пути решения проблем разработки, реализации стратегии применения антикризисных мер с использованием инноваций как источника новых знаний о путях преодоления последствий мирового экономического кризиса.

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление, взаимодействие, лоббизм, антикризисные правовые меры.

Devyatkina A.I.

IMPLEMENTATION OF ANTI-CRISIS LEGAL ACTION BY LOCAL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY AND PRACTICE

In this article is considered the development of the legal mechanism of interaction of state and local authorities analyzes the main trends and characteristics of non contradictory regulatory framework development and achieving the objectives of municipal welfare state in crisis and post-crisis situation. Ways to address the development, implementation strategies for the use of anti-crisis measures with the use of innovations as a source of new knowledge about how to overcome the effects of the global economic crisis.

Keywords: bodies of state, local self-government, interaction, lobbyism, anti-recessionary legal measures.

Завгородний М.А.

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства
(Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина); e-mail: bratfoot@mail.ru*

СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ В РОССИИ

В статье исследуется структура административно-правового статуса политических партий в России. Дается обзор позиций ведущих ученых-правоведов, посвященных содержанию правового статуса субъекта вообще и политической партии в частности. Раскрывается содержание дискуссий, посвященных теоретическому определению данной правовой категории.

Ключевые слова: политическая партия, правовой статус, права и обязанности, юридическая ответственность, члены политических партий, правоспособность.

Zavgorodniy M.A.

STRUCTURE OF ADMINISTRATIVELY-LEGAL STATUS POLITICAL PARTY IN RUSSIA

In the article the structure of administratively-legal status political parties in Russia is investigated. The review of positions of the leading scientists-jurists devoted to the maintenance of a legal status of the subject in general and political party in particular is given. The maintenance of the discussions devoted to theoretical definition of the given legal category reveals.

Keywords: political party, a legal status, the rights and duties, legal responsibility, members of political parties, legal rights statut.

Челпаченко О.А.

*Старший преподаватель кафедры административного права и государственного строительства
(Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассмотрены проблемы, возникающие при организационно-правовом взаимодействии органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: взаимодействие, власть, регламенты, контроль, надзор, процедуры, национальная безопасность.

Chelpachenko O.A.
**ORGANIZATIONAL-LEGAL PROBLEMS INTERACTIONS OF ENFORCEMENT AUTHORITIES
 IN SPHERE OF MAINTENANCE OF NATIONAL SAFETY**

In article the problems arising at organizational-legal interaction of enforcement authorities in sphere of maintenance of national safety are considered.

Keywords: Interaction, the power, regulations, control, supervision, procedures, the national safety.

Гражданское право (Civil Law)

Вавилин Е.В.

*Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная академия права);
 e-mail: evavilin@yandex.ru*

Бабаков В.А.

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
 (Балаковский филиал Саратовской государственной академии права)*

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В статье рассматриваются вопросы деликтоспособности государства как особого субъекта гражданских правоотношений. Анализируются некоторые проблемы гражданско-правовой ответственности государства, требующие своего доктринального и законодательного разрешения.

Ключевые слова: гражданское право, осуществление прав, защита прав, государство, гражданско-правовая ответственность.

Vavilin E.V., Babakov V.A.

CIVIL-LAW RESPONSIBILITY THE STATES: PROBLEM STATEMENT

In the article questions the ability of state tort as a special subject of civil legal are considered. Examines some issues of civil liability of the state, requiring its doctrinal and legislative authorization.

Key words: civil law, realization of subjective civil rights, protection of the rights, the state, civil-law responsibility.

Ахметьянова З.А.

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
 (Казанский (Поволжский) федеральный университет); e-mail: zamira9@yandex.ru*

О МЕХАНИЗМЕ ОХРАНЫ ВЕЩНЫХ ПРАВ

Статья посвящена исследованию вопроса охраны вещных прав. Анализируется структура механизма охраны и защиты вещных прав, его стадии. Рассматриваются способы гражданско-правовой защиты вещных прав.

Ключевые слова: вещное право; охрана вещных прав; механизм охраны вещных прав; принципы осуществления вещных прав; стадии механизма охраны вещных прав; способы защиты вещных прав.

Ahmetyanova Z.A.

ABOUT THE ESTATE RIGHTS PROTECTION MECHANISM

The article is devoted to the problem of estate rights protection. The author analyses the structure of the estate rights protection mechanism, their stages. The methods of the civil-lawful protection of estate rights are examined.

Keywords: estate right; estate rights protection; estate rights protection mechanism; principles of estate rights realization; estate rights protection mechanism stages; methods of the protection of estate rights.

Волков А.В.

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса
 (Филиал ВолГУ — Волжский Гуманитарный Институт); e-mail: irbisadvokat@rambler.ru*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 10 ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена недостаточно изученной в современной науке гражданского права проблеме злоупотреблений гражданскими правами. Историко-правовой подход к исследованию становления и развития пределов правоосуществления в гражданском праве, изложенной в статье, позволяет выстроить определенную методологию изучения этого правового явления в современной России.

Ключевые слова: свобода воли, воля, объективность, субъективность, произвол, разумность, добросовестность, злоупотребление.

Volkov A.V.

DIFFICULT IN USING OF ARTICLE 10 OF CIVIL CODE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the problem of freedom of the will in civil law, that is insufficiently explored in civil law science. Historical and legal approach to the analysis of formation and development of the concept of freedom of the will in subjective civil law, stated in the article, let us create the definite methodology of research of this legal phenomenon in contemporary Russia.

Keywords: free will, will, objectivity, subjectivity, abuse of power, reasonableness, good faith, abuse.

Вятчин В.А.

*Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
 (Астраханский филиал Саратовской государственной академии права); e-mail: Jullia 26@rambler.ru*

О ЗАЩИТЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ ВЗЫСКАНИЕМ НЕУСТОЙКИ

В статье исследуются проблемные вопросы защиты гражданских прав взысканием неустойки. Разграничиваются понятия «охрана» и «защита гражданских прав»; дается оценка понятиям: «меры», «способы», «средства», «формы» защиты. Подробно изучен вопрос о влиянии неустойки на защиту гражданских прав, различных вариантов ее проявления в гражданском обороте. Сформулированы выводы по рассматриваемым проблемам.

Ключевые слова: гражданское законодательство, деньги, обязательства, частное право, неустойка, защита, денежные обязательства, должник, кредитор, ответственность.

Vyatchin V.A.

THE PROTECTION OF CITIZENS RIGHTS BY THE TAKING OF FORFEIT

The given article is devoted to the studying of the problem questions of the protection of the citizens rights by the taking of forfeit. The author distinguishes the definitions "protection" and "protection of citizens rights", gives the estimation for such definitions as: "measures", "ways", "remedies" and "forms" of protection. The question of influence of forfeit on the protection of civil rights and the different ways of its operation in civil process have been studied very carefully. In the end of the article conclusions on problems included in the content of the article are formulated.

Keywords: civil law, money, obligations (commitments), private law, forfeit, protection, money obligations, the debtor, the creditor, responsibility.

Пазына М.А.

*Преподаватель кафедры международного частного и предпринимательского права
(Саратовская государственная академия права)*

УСЛОВИЯ ДОГОВОРА АРЕНДЫ

Статья посвящена таким условиям договора аренды, как предмет, арендная плата и срок. Анализируется связь государственной регистрации договора с его сроком. Вносятся предложения по совершенствованию действующего российского законодательства об аренде.

Ключевые слова: договор аренды, условия договора аренды, предмет, арендная плата, срок, государственная регистрация.

Pazyuna M.A.

LEASE TREATY CONDITIONS

In this article such conditions of lease treaty as object, fee and term are investigated. The connection between lease term and its state registration is also analyzed. The amendments to Russia's lease legislation are proposed.

Keywords: lease treaty, lease treaty conditions, object, lease fee, term, state registration.

Гражданский процесс (Civil Procedure)

Исаенкова О.В.

*Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса
(Саратовская государственная академия права)*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИН КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматриваются вопросы преподавания профессиональных юридических дисциплин на кафедре гражданского процесса Саратовской государственной академии права с учетом активизации обсуждения Федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения. Обосновывается, что переход к предполагаемой государственными образовательными стандартами оценке на основе зачетных единиц должен предоставить больше возможностей для определения качества прохождения обучающимися профессиональных блоков.

Ключевые слова: гражданский процесс, преподавание, образовательные стандарты, бакалавр, магистр.

Isaenkova O.V.

PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF THE TEACHING OF DISCIPLINES OF CIVIL PROCEDURE AT THE PRESENT STAGE

This article discusses the teaching of professional legal courses at the department of civil procedure Saratov State Law Academy in view of advancing the debate on federal state educational standards of the third generation.

It is proven that the transition to the alleged state educational standards assessment on the basis of credits should be given more opportunities to determine the quality of learners passing trade blocs.

Keywords: civil procedure, teaching, educational standards, Bachelor, Master.

Шугурова И.В.

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного и предпринимательского права
(Саратовская государственная академия права)*

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ПАТЕНТНЫХ ПРАВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Статья посвящена исследованию вопросов установления юрисдикции в международных судебных спорах, связанных с нарушениями патентных прав. Автор анализирует инструменты права Европейского союза, позволяющие решать проблемы определения исключительной юрисдикции данной категории дел. Особое внимание уделяется анализу судебной практики на уровне национальных судов государств-членов ЕС и Европейского суда справедливости.

Ключевые слова: Международная юрисдикция, патентные права, законодательство Европейского союза, национальная судебная практика, Суд ЕС.

Shugurova I.V.

THE PROBLEMS OF DETERMINATION OF INTERNATIONAL EXCLUSIVE JURISDICTION IN PROCEEDINGS CONCERNING WITH INFRINGEMENTS OF PATENT RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION

The article is devoted to the questions of determination of jurisdiction in international judicial disputes concerning with alleged infringements of patent rights. The author analyses instruments of the European Union law, which permit to decide the problems of exclusive jurisdiction of such category of cases. Much attention is given to the matter of judicial practice of national courts of the EU member states as well as European Court of Justice.

Keywords: International jurisdiction, patent rights, European Union legislation, national judicial practice, European Court of Justice.

Николайченко О.В.

*Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского процесса
(Саратовская государственная академия права); e-mail: olga-nikolajchenko@yandex.ru*

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕТОДА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Статья посвящена одной из наиболее сложных, актуальных в научном и важных в практическом отношении проблем. Обращается внимание на ряд весьма существенных моментов, свидетельствующих о главенствующей роли императивного метода-приема правового регулирования гражданских процессуальных отношений. Опираясь на обширный эмпирический и теоретический материал, автор последовательно раскрывает сущность метода правового регулирования гражданских процессуальных отношений, его зависимость от принципов гражданского процессуального права.

Ключевые слова: правовое регулирование, метод правового регулирования, императивный метод, гражданский процесс, гражданские процессуальные отношения, гражданское процессуальное законодательство, законодательство.

Nikolajchenko O.V.

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE METHOD OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF CIVIL PROCEDURE RELATIONS

The article deals with one of the most complicated and urgent, both from scientific point of view and in practical respects, problems. Turning to the modern trends in the development of civil procedure legislation the author of the article draws attention to the number of essential points manifesting the primary role of the imperative method in regulating civil procedure relations. Taking into account the extensive empirical and theoretical material the author provides a consistent exposure of the essential features characteristic to the method of legal regulation in the field of civil procedure relations, and shows the dependence of this method upon the civil procedure law principles.

Key words: legal regulation, method of legal regulation, imperative method, civil procedure, civil procedure relations, civil procedure law, legislation.

Лейканд Е.В.

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная академия права); e-mail: leykand@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена проблеме доказывания по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации. Раскрывается специфика доказывания по избирательным спорам; анализируются положения законодательства и судебная практика.

Ключевые слова: доказательство, средство доказывания, избирательные права, бремя доказывания, предмет доказывания.

Leykand E.V.

THE FEATURES OF PROOF FOR CASES ABOUT DEFENSE OF UNIVERSAL SUFFRAGE AND RIGHT TO VOTE IN REFERENDUM FOR RUSSIAN FEDERATION CITIZENS

The article devoted the problem of proof for cases about defense of universal suffrage for Russian Federation citizens. The author explores specific character of proof for election disputes and analyses regulations of law also court practice.

Keywords: proof, proof instrument, universal suffrage, burden of proof, proof item.

Уголовное и уголовно-исполнительное право (Criminal and Criminal-executive Law)

Бытко Ю.И.

Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, заслуженный юрист РФ (Саратовская государственная академия права)

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ЭПОХУ НЕФТЯНОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ В ДОКУМЕНТАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Статья посвящена истории вопроса об уголовной ответственности юридических лиц в документах международных организаций. Обосновывается мнение о необходимости и неизбежности такой ответственности в уголовном законодательстве России.

Ключевые слова: уголовная ответственность, юридические лица, международный конгресс, трибунал, справедливость, конвенция.

Bytko Ju.I.

REALIZATION EXPERIENCE OF THE CRIMINAL RESPONSIBILITY IDEA OF LEGAL PERSONS IN THE OIL CIVILIZATION AGE IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS LEGAL DOCUMENTS

The article is devoted to the history of issue concerning to the criminal responsibility of legal persons in the documents of the international organizations. The opinion about the necessity and inevitability of such responsibility in the Russian criminal legislation has been based.

Keywords: criminal responsibility, legal persons, international congress, tribunal, justice, convention.

Горкин В.И.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной академии права)

АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В статье обосновывается острая необходимость для правового регулирования предупреждения правонарушений и преступлений принятия Федерального закона «Об основах предупреждения правонарушений и преступлений в Российской Федерации». Предлагаются основные направления развития государственной уголовной политики в сфере профилактики правонарушений и преступлений.

Ключевые слова: профилактика правонарушений и преступлений, предупредительная деятельность, нормотворческий процесс, Кодекс предупреждения правонарушений и преступлений в РФ.

Gorkin V.I.

THE ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF CRIME AND OFFENCE PREVENTIVE ACTIVITY

The article proves the urgent need in adoption of the federal law "On the basics in offence and crime prevention in the Russian Federation" for the legal regulation of offences and crimes. The main lines of the state's criminal law policy in the field of crime and offence preventive activity are presented in this article.

Keywords: the crime and offence preventive activity, preventive activity, the law-making process, the code of crime and offence preventive activity.

Арзуманян А.А.

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права)

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ X–XVII ВЕКОВ

Статья посвящена исследованию вопроса исторического развития субъекта преступления в российском уголовном законодательстве X–XVII вв. Проанализированы основные правовые источники указанного периода: Русская Правда, Псковская и Новгородская судные грамоты, Судебники 1497, 1550, 1589 гг., Соборное уложение 1649 г.

Ключевые слова: субъект преступления, возраст уголовной ответственности, лицо, совершившее преступление, вменяемость, юридические лица.

Arzumanjan A.A.

HISTORICAL DEVELOPMENT OF CONCEPT OF THE SUBJECT OF A CRIME IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA X–XVII CENTURIES

The Article is devoted research of a question of historical development of the subject of a crime in the Russian criminal legislation X–XVII centuries, the basic legal sources of the specified period of time are analysed: Russian However, Pskov and Novgorod judgement reading and writing, Codes of laws 1497, 1550, 1589, Cathedral arch 1649.

Keywords: the subject of a crime, age of the criminal liability, the person who has committed a crime, responsibility, legal bodies.

Турнаев А.В.

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права); e-mail: avirbis@km.ru

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАХВАТОВ (РЕЙДЕРСКИХ ДЕЯНИЙ) КАК МОШЕННИЧЕСТВА

В статье рассматриваются актуальные вопросы противодействия корпоративным захватам и проблемы, возникающие при квалификации данных деяний по ст. 159 УК РФ. Анализируется правовая природа акций, предлагаются меры по совершенствованию уголовного законодательства.

Ключевые слова: корпоративный захват, мошенничество, бездокументарные акции, ценные бумаги, правовой статус акции.

Turnaev A.V.

PROBLEMS OF QUALIFICATION OF TAKEOVER (CORPORATE RAIDERS ACTS) AS FRAUD

In article are consider actual questions to counteraction takeovers and problems arising at qualification this acts under item 159 Criminal Code the Russian Federation, the legal nature of actions is analyzed, measures on perfection of the criminal legislation are offered.

Keywords: takeovers, corporate raiders, fraud, paperless actions, securities, action legal status.

Екимовская А.Н.

Аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики (Филиал ФГОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» — Санкт-Петербургский юридический институт); e-mail: aekimovskaya@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ДОПРОСА С УЧАСТИЕМ СПЕЦИАЛИСТА ПО ДЕЛАМ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, СВЯЗАННЫХ С ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Статья посвящена исследованию проблем участия специалиста при производстве допроса. Рассматривается тактика взаимоотношений следователя и специалиста на стадиях подготовки и производства допроса. Раскрыты возможности специалиста при использовании конкретных логических тактических приемов допроса.

Ключевые слова: специалист, тактика допроса, тактический прием, экономические преступления, медицинские преступления.

Ekimovskaya A.N.

FEATURES OF PRODUCTION OF INTERROGATION WITH INVOLVEMENT OF THE EXPERT IN AFFAIRS ABOUT THE CRIMES LINKED TO PROFESSIONAL WORK

Article is devoted to the research of problems of involvement of the expert by interrogation production, tactics of mutual relation of the inspector with the expert at preparation stages and interrogation production is considered. Possibilities of the expert are opened at usage of concrete logical tactical receptions of interrogation.

Keywords: expert, interrogation tactics, tactical reception, economic crimes, medical crimes.

Криминалистика (Criminology)

Иванов А.Н.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений (Саратовская государственная академия права); e-mail: aivanov@sgar.ru

Иванова В.Г.

Ассистент кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебных экспертиз (Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского); e-mail: viktoraiivanova82@gmail.com

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ УСТАНОВЛЕНИЮ В СТРУКТУРЕ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В статье раскрываются сущность, содержание и место обстоятельств, подлежащих установлению в структуре криминалистической методики.

Ключевые слова: обстоятельства, подлежащие установлению, предмет доказывания, структура частной криминалистической методики

Ivanov A.N., Ivanova V.G.

THE CIRCUMSTANCES, WHICH ARE NEED TO BE DEFINED WITHIN THE STRUCTURE OF CRIMINALISTIC METHODS OF CRIMES INVESTIGATION

The article examines the substance and essence of the circumstances which must be defined in the structure of criminalistic methods.

Keywords: circumstances, must be defined, subject of evidence, Structure of privat criminalistic methods.

Ивашина В.М.

Аспирант кафедры уголовного процесса, криминалистики, судебной экспертизы (Санкт-Петербургская юридическая академия); e-mail: ivashina.valentina@mail.ru

ВЫДВИЖЕНИЕ И ПРОВЕРКА КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ ВЕРСИЙ КАК ОСНОВНОЙ ВИД ПОЗНАНИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В статье раскрывается значение криминалистической версии. Преступление как событие, лежащее в прошлом, по мнению автора, может быть раскрыто и расследовано лишь при познании истинной картины этого деяния и всех фактов и обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела.

Ключевые слова: гипотеза, познание, версия, наука, суждение.

Ivashina V.M.

STATEMENT AND CHECK OF VERSIONS AS THE MAIN TOOL OF CRIME INVESTIGATION

Value versions is great, as it not only gives interpretation of any events, but also specifies an investigation direction. The crime as the event lying in the past, can be opened and investigated only at knowledge of a true picture of this act and all facts and the circumstances important for the permission of business.

Keywords: a hypothesis, knowledge, the version, a science, judgement.

Проблемы продовольственной безопасности России на современном этапе (The problem of food security of Russia at the present stage)

Н.Э. Гуцин

*Кандидат политических наук, доцент кафедры земельного и экологического права
(Саратовская государственная академия права)*

АГРАРНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Статья освещает правовые проблемы аграрной модернизации России, призванной обеспечить продовольственную безопасность государства и устойчивое развитие сельских территорий. Обосновывается необходимость принятия законов о продовольственной безопасности и устойчивом развитии сельских территорий.

Ключевые слова: правовые аспекты аграрной модернизации, продовольственная безопасность государства, устойчивое развитие сельских территорий, законодательные основы модернизации аграрных отношений.

Guschin N.E.

AGRARIAN MODERNIZATION OF RUSSIA: LAW ASPECT

The article tells about the law problems of agrarian modernization of Russia. Agrarian modernization should ensure of food security of the state and steady development of rural territories. Author comprehend that it is necessary to pass the law about food security of the state and law about steady development of the rural territories.

Keywords: law aspects of agrarian modernization, food security of the state, steady development of the rural territories, legislation bases of modernization of agrarian relations.

Сотникова Е.С.

*Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная академия права);
e-mail: ekorogodina@yandex.ru*

УВЕЛИЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена одной из обсуждаемых проблем органов государственной власти и местного самоуправления — продовольственная безопасность Российской Федерации. Обосновывается тезис, что дним из основных направлений обеспечения продовольственной безопасности является развитие сельского хозяйства регионов путем увеличения количества сельскохозяйственных угодий и повышение уровня труда сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Ключевые слова: доктрина продовольственной безопасности, сельскохозяйственное производство, сельскохозяйственные угодья, мелиорация земель, развитие агропромышленного комплекса.

Sotnikova E.S.

AGRICULTURE PRODUCTION INCREASE AS THE LINE OF RUSSIAN FEDERATION PRODUCTION SECURITY

This article is dedicated to the Government discussed problem — Production security of RF. One of the Production security main line is agriculture development by means of agricultural areas increase, land improvement and labour level rise.

Key words: production safety doctrine, agriculture production, agricultural areas, land improvement, agriculture industry increase.

Финансовое, банковское и таможенное право (Financial, Banking and Customs Law)

Попов В.В.

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
(Саратовская государственная академия права)*

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В статье исследуются вопросы, связанные с налоговыми полномочиями муниципальных образований в Российской Федерации и защитой их прав в сфере налогообложения.

Ключевые слова: муниципальные образования, налоги, права, защита, сфера налогообложения.

Попов В.В.

THE PROBLEMS OF MUNICIPAL FORMATIONS RIGHTS IN THE SPHERE OF ASSESSED TAXATION

The article deals with the problems of municipal formations taxation powers in Russian Federation and their rights protection in the sphere of taxation.

Keywords: municipal formations, taxes, rights, protection, sphere of taxation.

Мурьсева Е.А.

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная академия права)

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АДВОКАТСКОГО КАБИНЕТА

В статье рассматриваются финансово-правовой статус адвокатского кабинета; основания налогообложения адвокатских кабинетов; анализируется законодательная база; обосновывается необходимость выделения общих правил налогообложения.

Ключевые слова: адвокатский кабинет, налогообложение, налоговый учет, индивидуальный предприниматель, адвокатская деятельность.

Muryseva E.A.

FINANCIAL AND LEGAL STATUS BAR CABINET

The article deals with the financial and legal status bar cabinet, the base tax attorney offices; examines the legal framework, justified the need for general rules of taxation.

Keywords: lawyer office, taxation, tax accounting, sole proprietorship, advocacy.

Николаева Е.С.

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная академия права); e-mail: niko_ekaterina@mail.ru

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ДОХОДА, ПОЛУЧЕННОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ СДАЧИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОМ В АРЕНДУ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

В статье освещается вопрос налогообложения платежей по договору аренды транспортного средства у арендодателя — физического или юридического лица и изучению некоторых моментов, связанных с определением налогооблагаемой базы у арендатора.

Ключевые слова: аренда транспортного средства, налогообложение, налогооблагаемая база, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц.

Nikolaeva E.S.

THE TAXATION OF THE INCOME RECEIVED AS A RESULT OF DELIVERY BY THE TAXPAYER IN RENT OF VEHICLES

Article is devoted to disclosing of a question of the taxation of payments under the contract of rent of a vehicle at арендодателя — the physical or legal person and to studying of some instants connected with definition of taxable base at the tenant.

Keywords: rent of a vehicle, the taxation, taxable base, the profit tax, the tax to incomes of physical bodies.

Чернова Ю.С.

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная академия права)

ПРОЦЕДУРА И СРОКИ ЗАЧЕТА И ВОЗВРАТА ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с зачетом и возвратом излишне уплаченных налогов и сборов в Российской Федерации.

Ключевые слова: налоги, сборы, правовое регулирование, излишняя уплата, зачет, возврат.

Chernova Yu.S.

THE PROCESS AND TERMS OF UNNECESSARILY PAID TAXES IN RUSSIAN FEDERATION

The article deals with the problems of offset and refund of overpaid taxes and fees in Russian Federation.

Key words: taxes, fees, legal regulation, overpayment, offset, refund.

История права и государства (History of Law and State)

С.В. Ворошилова

Кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права); e-mail: voroshilova-s-v@mail.ru

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЖЕНЩИН, ОСУЖДЕННЫХ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, В ДЕРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Статья посвящена характеристике положения женщин, находившихся в пенитенциарных учреждениях дореволюционной России. На основе анализа Свода учреждений и уставов о содержащихся под стражей (изд. 1890 г.), Устава о ссыльных (изд. 1909 г.), Устава уголовного судопроизводства (изд. 1892 г.) и других законодательных актов автор выявляет особенности правового положения женщин, осужденных за преступления, к которым относятся различия в постановке труда, в особом положении беременных женщин и женщин с малолетними детьми, а также в изъятии женщин от некоторых наказаний.

Ключевые слова: женщина, заключенные, тюрьма, ссылка, наказания, тюремный патронат.

Voroshilova S.V.

LEGAL STATUS OF THE WOMEN CONDEMNED FOR CRIMES IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

Article is devoted the characteristic of position of the women who were in penal establishments of pre-revolutionary Russia. On the basis of the analysis of the Code of establishments and statute about containing under the guard, the statute about exiled, the statute of criminal legal proceedings, etc. acts, the author reveals features of a legal status of the women condemned for crimes which distinctions directed by work, in special position of pregnant women and women with juvenile children, and also in withdrawal of women from some punishments concern.

Keywords: the woman, prisoners, prison, the reference, punishments, prison patronage.

Ростова О.С.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ РЕБЕНКА В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В настоящей статье на основе анализа нормативных документов рассматривается деятельность Советского правительства в годы Великой Отечественной войны, направленная на заботу о детях, их здоровье; охрану здоровья будущих матерей и женщин, имеющих грудных младенцев. Как особо положительные моменты отмечаются забота о детях, оставшихся без попечения родителей; расширение сети детских учреждений; реабилитация института семьи.

Ключевые слова: права ребенка, детское учреждение, здоровье детей, дети-сироты, военное время.

Rostova O.S.

CHILDREN'S RIGHTS PROVIDING IN THE SOVIET STATE DURING THE WORD WAR II

The article deals with the analyses of the ruling documents of Soviet government during the World War II in the sphere of child protection, their health; pregnant women and those with infants. The author notices the positive experience of neglected child protection by the means of orphan homes improving and rehabilitation of the family institute.

Key words: child's rights, orphan home, child's health, neglected children, orphan child, World War II.

Егорова Д.В.

Аспирант кафедры теории и истории государства и права (Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева); e-mail: e90rova@rambler.ru

ВОЕННО-МЕДИЦИНСКАЯ СЛУЖБА КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Статья посвящена исследованию военно-медицинской службы как объекта государственно-правовой политики. Анализируются организационно-правовые меры по перестройке национальной системы здравоохранения в целях охраны здоровья бойцов и командиров Красной Армии, предпринятые Советским государством в годы Великой Отечественной войны.

Ключевые слова: государственно-правовая политика, здравоохранение, военно-медицинская служба.

Egorova D.V.

MILITARY-MEDICAL SERVICE AS OBJECT OF A STATE-LEGAL POLICY IN DAYS OF THE GREAT PATRIOTIC WAR

Article is devoted researching of the military-medical service which is analyzed as object of the state-legal policy; the author considers the organizational-legal measures of the reorganisation of the national system of the public health services with a view of the health protection of the fighters and the commanders of the Red Army, which was undertaken by the Soviet state at the days of the Great Patriotic War.

Keywords: the state-legal policy, the public health services, the military-medical service.

Мишин А.Н.

Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права)

ВОЗРАСТ НАСТУПЛЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ XVIII–XIX ВЕКОВ

В статье рассматривается вопрос о законодательном регулировании возраста уголовной ответственности малолетних и несовершеннолетних в России XVIII–XIX вв. Акцентируется внимание на изменениях требований, предъявляемых законодателем к различным возрастным категориям малолетних и несовершеннолетних, совершивших преступления.

Ключевые слова: история отечественного государства и права, привлечение к уголовной ответственности, малолетние, несовершеннолетние, институт привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетних.

Mishin A.N.

THE AGE OF CRIMINAL RESPONSIBILITY IN RUSSIA XVIII–XIX CENTURY

The article addresses the issue of legislative regulation of the age of criminal responsibility of minors and juveniles in Russia XVIII-XIX centuries. The attention is focused on changes in requirements for the legislator to different age groups of minors and juvenile offenders.

Keywords: history of domestic state and the rights of criminal responsibility, juvenile, juveniles, the institute of criminal liability of minors.

Экономика (Economics)

Троекурова И.С.

Доктор экономических наук, заведующий кафедрой экономической теории (Саратовская государственная академия права); e-mail: troekurova@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА ПРОСТРАНСТВЕ ФОРУМА «АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО»

В статье показано значение вопроса о перспективах сотрудничества в рамках межгосударственных интеграционных объединений для России как в концептуально-аналитическом, так и в практическом смысле. Проанализированы особенности экономической интеграции в АТЭС.

Ключевые слова: форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», субрегиональная интеграция, финансовая интеграция, акю.

Troekurova I.S.

PECULIARITIES OF ECONOMIC INTEGRATION AT THE "ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION FORUM"

Article shows that topic of perspective of cooperation in the context of international integration unions means a lot for Russia both in conceptual-analytical and in practical meaning. Author proves that Russian Federation should be oriented to active participation in integration processes of Asia-Pacific Region and work out strategical model which meet the national interests. It is analyzed peculiarities of economic integration in Asia-Pacific Economic Cooperation.

Keywords: Asia-Pacific Economic Cooperation Forum, subregional integration, financial integration, acu.

Найденова Н.В.

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории (Саратовская государственная академия права); e-mail: b3112@yenet.ru

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В статье рассматривается электронное правительство, представляющее собой новую форму организации деятельности органов государственной власти, как часть информационного общества. Конечной целью электронного правительства, по мнению автора, является повышение эффективности государственного и муниципального управления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий.

Ключевые слова: экономическая система, экономическая модель, системная трансформация, трансформирующие факторы, постиндустриальная экономика.

Naidenova N.V.

INCREASING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN COURSE OF INFORMATION SOCIETY FORMATION IN RUSSIA

Electronic government which represents a new form of organization of government bodies' activities is considered in this article as a part of information society. The ultimate goal of electronic government is increasing the effectiveness of state and municipal governance due to introduction and mass dissemination of information and communication technologies.

Keywords: Economic system, Economic model, System transformation, Factors of transformation, Post-industrial economy.

ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК СГАП»

Журнал «Вестник СГАП» включен в перечень ВАК РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов **рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации** (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 7-10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3-5 страниц; анонса — 1-2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ 1,25 см; сноски концевые автоматические кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала vestnik@sgap.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (дискета или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) **должна начинаться:** а) инициалами и фамилией автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) рабочим адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3-4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5-7). **Пункты а), б), д) и е) обязательно должны быть переведены на английский язык.**

3. **Рисунки и схемы** вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения. Таблицы должны иметь название.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания, издательство и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь: Мартин, Полина, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания (для книг и издательство) и год издания (для периодических изданий — номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М.: Советская энциклопедия, 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL:) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): *Артамонова Е.* Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: www.srbpravo.ru (дата обращения: 23.01.2009); Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. **Библиографический список.** Размещается в конце статьи перед сносками. В нем перечисляются все источники, на которые ссылается автор. Библиографический список оформляется по тем же правилам, что и сноски (см. подпункты а), б), в) пункта 7).

7. Авторское визирование:

а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы;

б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: **(8452) 29-90-87** или по адресу: vestnik@sgap.ru.

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГАП по адресу: <http://www.sgap.ru/showl.phtml?vestnik-public>.

6. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

Адрес редакции журнала «Вестник СГАП»: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik@sgap.ru