

# 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 (81) 2011

#### 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. Викут**, 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 философских наук, профессор
- С.В. Поленина**, доктор юридических наук, профессор (Москва)
- В.В. Степанов**, кандидат юридических наук, профессор
- С.Б. Суоров**, 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

ISSN 1561-9494

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата 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](http://www.sgap.ru)

E-mail: [vestnik@sgap.ru](mailto:vestnik@sgap.ru)

Распространяется по подписке  
Подписной индекс 46490

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

Редактор, корректор **Т.Ф. Батищева**  
Компьютерная верстка **С.В. Демченко**

Подписано в печать 25.10.2011 г. Формат 70×108<sup>1/16</sup>.  
Усл. печ. л. 20,64. Уч.-изд. л. 24,25.  
Тираж 950 экз. Заказ 612.

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  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### По материалам круглого стола «Применение требований природоохранного и природоресурсного законодательства в деятельности арбитражных судов» (28–29 апреля 2011 г., г. Саратов)

- 8 **Суровов С.Б.** Приветственное слово
- 9 **Боголюбов С.А.** Применение ответственности в сфере природопользования
- 12 **Гребенников А.И.** О правоприменительной практике арбитражными судами норм природоохранного и природоресурсного законодательства
- 13 **Волкова Т.В.** Правоприменение арбитражными судами отдельных норм земельного законодательства
- 16 **Тимофеев Л.А.** К анализу судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях (незаконной добыче подземных вод)
- 18 **Чмыхало Е.Ю.** Применение норм Земельного кодекса Российской Федерации при разрешении споров, связанных с предоставлением земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности
- 20 **Колесова О.Н.** Соотношение норм гражданского, земельного и иного специального законодательства при определении оборотоспособности земель
- 23 **Сорокина Ю.В.** Судебная защита прав пользователей недр
- 25 **Абанина Е.Н.** Проблемные вопросы применения арбитражными судами норм лесного законодательства
- 28 **Ганюхина О.Ю.** Судебная практика природоохранной деятельности государственных инспекторов
- 30 **Савенко О.В.** Правовое регулирование вопросов информационного и технического обеспечения кадастрового учета недвижимости
- 33 **Абузярова Д.Ф.** Изъятие земель для размещения автомобильных дорог: проблемы правоприменения и судебная практика
- 35 **Болдова И.В.** Применение арбитражными судами норм земельного права, регулирующих предупреждение земельных правонарушений
- 37 **Текеев М.Ш.** К некоторым вопросам установления и взимания земельного налога

#### Теория и история государства и права

- 39 **Матузов Н.И.** Саратовская школа теоретиков государства и права
- 42 **Плешаков А.П.** Становление социального государства — основа общественного согласия в России
- 47 **Фомин А.А.** Методологические основы судебного доказывания в современной России
- 52 **Корсакова С.В.** О роли договоров и соглашений в реализации муниципально-правовой политики
- 55 **Мазуренко А.П.** Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества
- 59 **Терехин В.А.** Модернизация судебной системы — приоритетное направление Российской правовой политики

- 63 **Балабан К.Ю.** Из истории Прокуратуры Верховного Суда СССР (вторая половина 20 – первая половина 30-х годов)
- 66 **Голуб К.Ю.** Цели правовой политики в сфере внешнеэкономической деятельности
- 70 **Демидова Н.П.** Логические и формально-юридические основания исследования права на образование: методологический аспект
- 73 **Иванов Д.А.** Особенности трудовых правоотношений несовершеннолетних в годы Великой Отечественной войны (1941–1945)
- 77 **Ильина О.В.** К обсуждению проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
- 81 **Орлов М.И.** Трансформация ценностей интеллектуальной элиты в обществе знаний
- 85 **Пономаренкова И.А.** Концепт и взгляды на природу правовых стандартов. Стандарты в фокусе права
- 88 **Репьева П.В.** Политико-правовой баланс как основа нормативного регулирования общественной жизни
- 92 **Родионова А.С.** Соотношение правовых наказаний со смежными юридическими категориями
- 98 **Рябцева Г.К.** К вопросу о возникновении российского завещательного права

#### **Конституционное и международное право**

- 102 **Фастова М.А.** Теоретико-правовые основы посредничества и его место в системе правовых средств разрешения международных конфликтов
- 105 **Гафаров С.Э.** Квалификация понятий в нормах международной подсудности гражданских дел
- 109 **Муканбеткалиев А.А.** Организационно-правовые аспекты международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации
- 112 **Мамочкина Е.М.** Конституционно-правовые основы организации системы органов государственной власти Саратовской области как субъекта Российской Федерации

#### **Административное и муниципальное право**

- 116 **Галицкая Н.В., Баринов А.В.** Общественная безопасность как объект правового исследования
- 119 **Михеев Д.С.** Местное самоуправление и общественные институты: исторические аспекты публичного контроля за муниципальными органами
- 122 **Петров М.П.** Реформа государственного управления и административная реформа: теоретические вопросы содержания и соотношения понятий
- 125 **Соколов А.Ю.** Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях
- 129 **Бушков А.А.** Общая характеристика административно-правового статуса российских транспортных предприятий
- 132 **Зарубин А.В.** Компетенция Министерства промышленности и торговли Российской Федерации
- 136 **Развеев Д.В.** Общая характеристика административной ответственности за нарушение законодательства в сфере избирательных отношений с участием политических партий

#### **Гражданское право, гражданский и арбитражный процесс**

- 140 **Бакирова Е.Ю.** Проблемы разграничения правообразующих, правоизменяющих и прерывающих фактических составов в жилищном праве
- 143 **Косенко Е.В.** Проблемы регистрации перехода права собственности на объекты недвижимого имущества
- 145 **Гришин Н.П.** Земельный участок как предмет договора купли-продажи
- 148 **Кулахметов Ш.Б.** Производство по групповому иску как самостоятельный вид производств в российском арбитражном процессе
- 151 **Токаев А.М.** Обязательное раскрытие акционерным обществом информации как необходимое условие для осуществления и защиты прав миноритарных акционеров

- 155 **Трухмаева Е.Г.** Коллизии законодательства при оспаривании неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов

### Уголовное и уголовно-исполнительное право

- 159 **Бытко Ю.И.** Уголовная ответственность юридических лиц как форма и содержание социальной справедливости (Окончание. Начало в № 4 2011 г.)
- 171 **Арзуманян А.А.** Понятие субъекта преступления
- 175 **Корнев А.А.** Государственная политика Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ
- 179 **Понявин В.В.** Объект преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных ценных бумаг и платежных документов

### Криминалистика

- 184 **Степанов В.В.** Предварительная проверка информации о преступлении (к 100-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора В.А. Познанского)
- 190 **Баландина Н.В.** О соотношении криминализации деяний и криминализации общественных отношений

### Инновации. Право. Управление

- 195 **Малько А.В., Нырков В.В.** Стимулирующая правовая политика в сфере инноваций\*
- 201 **Коканов Б.А.** Этапы создания хозяйственного общества бюджетными научными и образовательными учреждениями: проблемы и пути решения
- 204 **Кузьмина Е.О.** О программно-целевом методе в государственном управлении инновационной деятельностью

### Экономическая теория

- 210 **Троекурова И.С., Пелевина К.А., Нехорошева Е.А.** «Сеульский консенсус» как результат реформирования современной международной финансовой архитектуры
- 214 **Найденова Н.В.** Современное состояние российского интеллектуального капитала и его роль в модернизации экономической системы
- 220 **Тимофеев А.В.** Итоги десятилетия интеграции в рамках ШОС

### Иные отрасли права

- 226 **Попов В.В.** Принципы налогового права и российское законодательство о налогах и сборах: проблемы реализации
- 229 **Новикова Е.Е.** Стресс как фактор развития психосоматических расстройств обучающихся. Некоторые направления решения проблемы

### Юбилей

- 233 **Юбилей В.И. Пороха**

### Информация

- 234 **В диссертационных советах**

- 236 **Аннотации**

## CONTENTS

---

### After the Materials of the Round-table “Application of Norms of Natural Preservation and Resource Law by Arbitration Courts” (28–29 April 2011, Saratov)

- 8 **Surovov S.B.** Introductory report
- 9 **Bogolubov S.A.** Application of responsibility in the sphere of land use
- 12 **Grebennikov A.I.** On law application practice of arbitration courts of the norms of land and natural resources law
- 13 **Volkova T.V.** Application by arbitration courts of the norms of land law
- 16 **Timofeyev L.A.** The analysis of the judicial practice of consideration of administrative offences (illegal recovery of subterranean waters)
- 18 **Chmychalo E.Yu.** Application of norms of the Land Code of the Russian Federation in settling the disputes connected with provision of state and municipality owned land plots
- 20 **Kolesova O.N.** Correlation of the norms of civil, land and other special legislation in examining of land capacity revolution
- 23 **Sorokina Yu.V.** Judicial defense of the rights of the entrails users
- 25 **Abanina E.N.** Problems of application by arbitration courts of the norms of forest law
- 28 **Ganiuchina O.Yu.** Judicial practice of natural resources activity of state inspectors
- 30 **Savenko O.V.** Legal regulation of problems of information and technical provision of cadastre list of immovable property
- 33 **Abuziarova D.F.** Exemption of land for deployment of automobile roads: problems of law application and judicial practice
- 35 **Boldova I.V.** Application by arbitration courts of the norms of land law regulating prevention of land law offences
- 37 **Tekeyev M.Sh.** Some problems of assessment and charging of land tax

### Theory and History of State and Law

- 39 **Matuzov N.I.** Saratov School Theorists of State and Law
- 42 **Pleshakov A.P.** Formation of the Social State — the Foundation of Public Consent in Russia
- 47 **Fomin A.A.** The Methodological Basis of Judicial Proving in Modern Russia
- 52 **Korsakova S.V.** On the Role of Contracts and Agreements in the Implementation of Municipal-Legal Policy
- 55 **Mazurenko A.P.** Legislative Creation Policy as a Factor in the Modernization of Lawmaking
- 59 **Teryokhin V.A.** Modernization of Judicial System — a Priority Direction of the Russian Policy of Law
- 63 **Balaban K.Yu.** From the History of the Office of Public Prosecutor of the Supreme Court of the USSR (the Second Half 20<sup>th</sup> – the First Half of 30<sup>th</sup>)
- 66 **Golub K.Y.** Objectives of Legal Policy in the Sphere of Foreign Economic Activities

- 70 **Demidova N.P.** Logic and Formally Legal Basis of the Right to Education Research: a Methodological Aspect
- 73 **Ivanov D.A.** Features of labor relations Juvenile During the Great Patriotic War (1941–1945)
- 77 **Ilyina O.V.** To discussion of the project of the Federal Law “About formation in the Russian Federation”
- 81 **Orlov M.I.** Transformation of Values of Intellectual Elite in a Society of Knowledge
- 85 **Ponomarenkova I.A.** Concept and Views on the Nature of Legal Standards. Standards in Focus of Law
- 88 **Rep’eva P.V.** Legal-Political Balance as the Basis for Normative Regulation of Social Life
- 92 **Rodionova A.S.** Interaction of Legal Punishment with Correlative Legal Categories
- 98 **Ryabtseva G.K.** To a Question on Occurrence of the Russian Testamentary Right

#### **Constitutional and International Law**

- 102 **Fastova M.A.** Theoretical and Legal Foundations of Mediation and its Position within the Legal Means of Resolving International Conflicts
- 105 **Gafarov S.E.** Classification Issue in Civil Cases International Jurisdiction Rules
- 109 **Mukanbetkaliev A.A.** Organizational-legal Aspects of the International Cooperation of Office of Public Prosecutor of the Russian Federation
- 112 **Mamochkina E.M.** Constitutionally-Legal Beginnings of the Organization and System of Public Authorities of the Saratov Region as Subject of the Russian Federation

#### **Administrative and Municipal Law**

- 116 **Galitskaya N.V., Barinov A.V.** Public Safety as Object of Legal Research
- 119 **Miheev D.S.** Local Government and Public Institutions: the Historical Aspects of Public Control over Municipal
- 122 **Petrov M.P.** Public Administration Reform and Administrative Reform: Theoretical Questions of Content and Relations of Concepts
- 125 **Sokolov A.Yu.** The Alcohol Intoxication Testing as a Provisions Procedure Measure of Cases Concerning Administrative Offenses
- 129 **Bushkov A.A.** **General Characteristics of Administrative-Legal Status of the Russian Transport Agencies**
- 132 **Zarubin A.V.** The Competence of the Ministry of the Industry and trade of the Russian Federation
- 136 **Razveev D.V.** General Characteristic of Administrative Liability of Infringement of the Legislation in Sphere of Selective Relations with Participation of Political Parties

#### **Civil Law, Civil and Arbitration Procedure**

- 140 **Bakirova E.Y.** Differentiation problems of lawmaking, law changing and law suspending actual structures in the Housing Law
- 143 **Kosenko E.V.** **The Transfer Problems of Title Registration to Immovable Property**
- 145 **Grishin N.P.** Land Plot as a Subject of the Contract of Purchase and Sale
- 148 **Kulakhmetov Sh.B.** Collective Litigation as the Independent Type of Judicial Procedure in Russian Arbitration
- 151 **Tokaev A.M.** Mandatory Provision of Information by Corporations as a Precondition for Enforcing and Protection of Minority Stockholders’ Rights
- 155 **Truhmaeva E.G.** Collisions in Legislation that Regulates Litigation of Unpublished (Unregistered) Legal Normative Acts

#### **Criminal and Criminal-Executive Law**

- 159 **Bytko Yu.I.** **Criminal Responsibility of Legal Entities as the Form and Content of Social Justice**  
(Continued from № 4 in 2011)

- 171 **Arzumanjan A.A.** Concept of the Subject of a Crime
- 175 **Ponyavin V.V.** Object of Crimes Related to Manufacture and Turnover of Forged Securities and Payment Documents
- 179 **Kornev A.A.** State Policy of Russian Federation in the Fight against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances

#### **Criminalistics**

- 184 **Stepanov V.V.** Preliminary inspection of information about a crime (to the 100 th anniversary of Doctor of Law, Professor VA Poznansky)
- 190 **Balandina N.V.** On the Relation between the Criminalization of Acts and the Criminalization of Social Relations

#### **Innovations. Right. Management**

- 195 **Malko A.V., Nyrkov V.V.** Stimulating Legal Policy in the Field of Innovation
- 201 **Kokanov B.A.** Stages of Creation of an Enterprises by Budgetary Scientific and Educational Institutions. Problems and Solutions
- 204 **Kuzmina E.O.** About the Programm-and-Target Method in the Government Innovative Activity

#### **Economic Theory**

- 210 **Troekurova I.S., Pelevina K.A., Nekhorosheva E.A.** "Seoul consensus" as a Result of the Modern International Financial Architecture Reforming
- 214 **Naidenova N.V.** **Current State** of Russian Intellectual Capital and its Role in the Modernization of the Economic System
- 220 **Timofeev A.V.** The Results of the Decade of Integration within the SCO

#### **Other Branches of Law**

- 226 **Popov V.V.** Principles of Tax Law and Russian Legislation on Taxes and Fees: Implementation Challenges
- 229 **Novikova E.E.** Stress is as a Factor of Development Psychosomatic Disorders of Students. There are some Directions in Solution of the Problem

#### **Jubilees**

- 233 **Jubilee of V.I. Porokh**

#### **Information**

- 234 **In dissertation councils**
- 236 **Summary**

**ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА  
«ПРИМЕНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ  
ПРИРОДООХРАННОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ»  
(28–29 апреля 2011 г., г. Саратов)**

---

*Уважаемые коллеги, приглашенные и гости!*

*Сегодня мы, профессорско-преподавательский состав ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» и Двенадцатый арбитражный апелляционный суд, проводим совместное заседание круглого стола «Применение требований природоохранного и природоресурсного законодательства в деятельности арбитражных судов» с участием видных московских, волгоградских, самарских и саратовских ученых и практиков.*

*Позвольте поблагодарить наших гостей — научных сотрудников отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ во главе с заведующим отделом института, доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ, членом Высшего экологического совета при Комитете по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ, председателем диссертационного совета Д-503.001.02 Сергеем Александровичем Боголюбовым, ученых Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Волгоградской академии государственной службы и Волгоградского кооперативного института (филиала) «Российского университета кооперации», с которыми нас связывает давняя творческая дружба, за то, что сумели найти возможность приехать и принять участие в этом важном научно-практическом мероприятии.*

*Двенадцатым арбитражным апелляционным судом и Саратовской государственной академией права 16 января 2008 г. подписано Соглашение об основных формах взаимодействия и сотрудничества, в рамках которого 2 апреля 2008 г. подписаны Положение о создании на базе Суда филиала кафедры земельного и экологического права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» и договор на прохождение производственной и преддипломной практики студентов Академии.*

*Создание филиала кафедры на базе Суда позволило сделать учебный процесс более эффективным, приспособленным к новым реалиям и потребностям жизни, создать дополнительные условия по прохождению студентами Академии производственной практики, а для студентов-выпускников стало ключевым фактором в определении будущей профессии. Для Суда — это возможность включить в кадровый резерв наиболее активных и отличившихся на практике студентов.*

*Совершенствование системы образования — важнейшая задача социально-экономического развития и один из приоритетов современной государственной политики. С образованием связан один из национальных проектов, призванный кардинально улучшить качество жизни в Российской Федерации, реализации которого государственная власть уделяет столь пристальное внимание.*



*В последнее время в России наметились тенденции по реформированию системы национального образования; появляются новые, более совершенные формы образовательного процесса, позволяющие сделать российское образование конкурентоспособнее зарубежных аналогов. Модернизированное современное образование — это поиск оптимальных моделей передачи знаний, подбор и использование разнообразных методов обучения.*

*Академия права, обладая высоким научным потенциалом и далеко идущими планами, не стоит на месте. Мы постоянно в поиске новых путей своего развития.*

*Сегодня можно констатировать, что наше сотрудничество с Двенадцатым арбитражным апелляционным судом является долговременным, перспективным и полезным для обеих сторон как в научном, так и в практическом плане.*

*Совершенствование земельного, экологического и гражданского законодательства, не может оставить равнодушными и безучастными представителей юридического сообщества, как ученых-юристов, так и юристов-практиков.*

*Такие проблемные вопросы, как применение арбитражными судами земельного законодательства и связанного с ним конституционного, гражданского, налогового и процессуального законодательства; особенности рассмотрения дел, вытекающих из земельных правоотношений; оспаривание правовых актов в сфере землепользования; признание права собственности на природные ресурсы и объекты; практика применения концепции ограниченных вещных прав, образующих закрытую систему, и определение их перечня; применение норм административной ответственности в сфере охраны земель и природных ресурсов — сегодня представляют большой интерес как для науки, так и для судебной практики, поэтому они и вынесены для обсуждения.*

*Заявленная тематика очень актуальна, что подчеркивает важность проведения сегодняшнего мероприятия. Надеюсь, что активная дискуссия ученых и практиков на нашем круглом столе окажется ценной и полезной для формирования единообразной правоприменительной практики арбитражными судами и дальнейшего развития науки экологического, земельного, гражданского и иных смежных отраслей права.*

**С.Б. Суоров,**

*ректор ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,  
кандидат политических наук, доктор социологических наук, профессор*

**С.А. Боголюбов**

## **ПРИМЕНЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Применение арбитражными судами предписаний законодательства о юридической ответственности в сфере природопользования и охраны окружающей среды базируется как на общих концептуальных положениях экологического права, так и на специальных конкретных нормах российского законодательства, в которых предусматриваются дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная формы и виды наказания.

Среди новых и актуальных общих проблем наступления негативных последствий за неисполнение правовых требований можно выделить вопрос о дополнении критериев оценки любой хозяйственной деятельности и последствий реализации проектов, включающих социальный, экономический и правовой факторы, еще один — экологический критерий оценки. Противники его внедрения полагают, что он может включаться в социальный критерий, однако это надо еще доказывать ввиду достаточной размытости социального фактора, неполной и неточной урегулированности его наполнения. Отграничение самостоятельного эколо-

© Боголюбов Сергей Александрович, 2011

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ).

гического критерия оценки правовых актов и иных явлений действительности обусловлено экологической ситуацией и будет способствовать усилению экологической составляющей в процессе современной модернизации экономической жизни.

Неотвратимость применения ответственности в сфере природопользования должна занимать весомое место в формировании и формулировании основ единой государственной экологической политики до 2030 г., о создании которых было решено на заседании Президиума Государственного совета РФ в мае 2010 г. Разрабатываемые основы экологической политики Российской Федерации должны базироваться на инвентаризации хода и итогов реализации концепций перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (указы Президента РФ 1990-х гг.), экологической доктрины РФ (распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г.), учитывать региональные, муниципальные, общественные, корпоративные и иные документы о состоянии экологического правопорядка, уровень, масштаб, частоту наложения взысканий за его нарушения.

По нашему мнению, устранение из природоохранного законодательства РФ муниципального экологического контроля не было вызвано необходимостью, не было должным образом обосновано субъектами законодательной инициативы, не объяснено общественности и сказывается на функционировании правового механизма в сфере природопользования и на главном, замыкающем его звене — привлечении к юридической ответственности, а в области экологии состояние преступности и количество иных правонарушений являются наиболее латентными. Передача в 2004 г. региональных контрольных полномочий муниципальным образованиям, а затем через 2 года их полная ликвидация на уровне местного самоуправления лишь свидетельствуют об отсутствии концепции экологического развития, нарушении стабильности законотворческого процесса и правоприменения. Необходимо восстановление в законодательстве об охране окружающей среды предписаний о муниципальном экологическом контроле и полномочий его инспекторов, включении их в полноценную надзорную и юрисдикционную деятельность.

Сужение объектов государственной экологической экспертизы и ее фактическая ликвидация (она осуществляется лишь в отношении 5 % проектов) приводят к осуществлению антиэкологическихстроек и к деэкологизации экономики, управления и всей хозяйственной жизни, к безнаказанности лиц, грубо нарушающих природоохранные требования. Необходимо обсуждение способов восстановления государственной и активизации общественной экологической экспертизы, повышения профессионализма проводящих ее лиц, антикоррупционности, объективности, законности, которые, будучи реализованы на деле в качестве предусмотренных в законодательстве принципов, в совокупности могут стать серьезным средством предупреждения деградации природы, барьером на пути совершения экологических правонарушений.

Провозглашенные в Конституции и в законодательстве РФ разнообразие и равноправие форм собственности на земельные участки, включение их в полноценный гражданский оборот предполагают усиление внимания к правовой, судебной охране земли как природного ресурса, природного объекта посредством неуклонного применения актов земельного, иного природоресурсного и гражданского законодательства. Здесь важно уяснение соотношения земельного, гражданского законодательства и, как предусматривается в ч. 3 ст. 3 ЗК РФ, специальных федеральных законов. Совершенствование и реформа гражданского законодательства с предложениями о переносе значительной части норм из ЗК в ГК не могут не учитывать содержание ст. 8, 9 и 36 Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России, а также ст. 129 и 209 ГК РФ, ст. 2 и 3 ЗК РФ (см.: *Боголюбов С.А.* Земельное законодательство и концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010 № 1).

Отражению социального характера Российского государства служит законодательное закрепление свободного пребывания граждан в лесах и общего пользования береговой полосой, прибрежными и водоохранными зонами в соответствии с ЛК РФ, ВК РФ и другими федеральными законами, которыми права граждан согласно ст. 55 Конституции РФ могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституци-

онного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Условиями соблюдения законности в этой сфере могут служить как усиление государственной лесной охраны, разрешительных (лицензионных) и договорных отношений водопользования, так и расширение информационной базы природопользования, гласности, соблюдение прав граждан на экологическую информацию, их защищенность в судебном порядке.

Регулирование использования и охраны рыбных и иных водных биологических, как и природных ресурсов, должно носить стабильный характер и не подвергаться неоправданным конъюнктурным изменениям, не обоснованным должным образом конституционными, экономическими, экологическими и иными факторами. Гарантируемая в ст. 46 Конституции РФ судебная защита прав и свобод каждого, в т. ч. предусмотренных в ст. 41 и 42 Конституции РФ предполагают в настоящее время конкретизацию правозащитной деятельности государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, привлечение, наконец, лиц, виновных в невыполнении и нарушении своих публичных обязанностей, к соответствующим видам юридической, в т. ч. судебной ответственности.

Внедрение в целях модернизации наилучших существующих технологий, предупреждение будущего и возмещение прошлого экологического ущерба, лицензирование некоторых видов экологической деятельности не должны носить аврального и разового характера, а опираться на научно обоснованные отечественные и зарубежные разработки с учетом имеющихся технических и организационных возможностей, необходимости преодоления инерции мышления и ответственности государства за состояние окружающей среды. Это будет способствовать стабильности арбитражной практики, предупреждению правонарушений, воспитанию эколого-правовой культуры, при которой любое отступление от требований экологического законодательства будет ассоциироваться с отрицательными последствиями в виде наказания.

Эти концептуальные соображения об общих условиях наступления юридической ответственности в сфере природопользования проецируются на решение специфических проблем применения требований природоохранного и природоресурсного законодательства в деятельности арбитражных судов.

При всей направленности наших исследований не только и не столько на правотворческую, сколько на правореализационную деятельность уместно в то же время обратить очередное раз внимание на неудачную формулировку ч. 1 ст. 75 ЗК РФ о привлечении должностных лиц и работников организации к дисциплинарной ответственности в случаях, если организация понесла административную ответственность. Является ли указанный эпизод единственным основанием привлечения виновного работника в совершении земельных правонарушений к дисциплинарной ответственности? Возможно ли привлечение к дисциплинарной ответственности в других случаях в соответствии с ТК РФ, уставами и положениями о дисциплине, договорами и актами о функциональных обязанностях работников? Если ответ положительный, то каков правовой смысл указанной нормы ЗК? По нашему мнению, ее стоит понимать так, что в случае привлечения организации к административной ответственности, должны быть обязательно предприняты меры к поиску виновного физического лица и обязательному привлечению его к дисциплинарной ответственности, что не должно исключать иных оснований наступления дисциплинарной ответственности.

Ориентация на третейскую, медиационную и иные формы рассмотрения земельных и других природоресурсных споров вне государственной судебной системы наталкивается на менталитет россиян, нежелание многих из них договариваться вне присущего им патернализма, неготовность профессионалов участвовать в примирительных процессах и процедурах, коррупционность граждан и должностных лиц. Необходимость разгрузки судей подталкивает к использованию различных направлений уменьшения количества и повышения качества рассматриваемых дел. Двадцатилетие судебной реформы делает ее перманентной, но заставляет форсировать ее ход, обеспечивать достижение целей и задач, поставленных перед нею.

Актуальными вопросами судебно-арбитражной практики становятся споры о лицензионном (договорном) использовании водных объектов, их нахождении в государственной, муниципальной или частной собственности, оспаривание актов органов местного самоуправления, регулирующих и осуществляющих выделение земельных участков, информационное

и техническое обеспечение государственного кадастра и иных форм учета объектов недвижимости, в т. ч. земельных и лесных участков, ограничение и прекращение прав собственности на земельные участки, особенно в городах и других населенных пунктах, сервитутные отношения, споры по поводу торгов и аренды лесных участков.

Эффект анализа применения природоохранных и природоресурсных законодательных требований будет тем выше, чем больше объединят свои научные и практические усилия разработчики проектов нормативных актов, преподаватели экологического и земельного права, судьи арбитражных и общих судов, формирующие достойный времени сплав правотворчества, овладения знаниями, умениями, навыками правоприменения (см.: Земельное право: учебное пособие / под ред. К.Г. Пандакова. М., 2011).

**А.И. Гребенников**

### **О ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ НОРМ ПРИРОДООХРАННОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Тематика сегодняшнего круглого стола представляется весьма своевременной и актуальной. Это вызвано тем, что в нашем государстве в последнее время проводятся широкомасштабные мероприятия по усовершенствованию земельного, экологического и гражданского законодательства, которые не могут оставить равнодушными и безучастными представителей юридического сообщества.

Отрадно отметить, что данное мероприятие объединило не только ученых-юристов, но и юристов-практиков. Мы благодарны за участие в работе нашего круглого стола видных ученых и практиков Москвы, Саратова, Волгограда, Самары. Обозначенные для обсуждения вопросы и направления позволят выявить причины несовершенства национального законодательства в рассматриваемой сфере, а также способы их устранения.

Надеюсь, что объединение усилий со стороны как теории, так и практики, будет способствовать позитивному диалогу в вопросах применения земельного, экологического и природоресурсного законодательства.

С развитием новых экономических отношений земля все чаще стала выступать объектом как гражданско-правовых, так и публично-правовых отношений. Причем в данные отношения вовлекаются разнообразные участники (субъекты правоотношений), начиная от физических лиц и заканчивая государством и его органами.

В связи с этим достаточно часто земельные отношения становятся предметом судебных разбирательств в арбитражных судах.

Следует отметить, что число споров, связанных с применением земельного законодательства, с каждым годом увеличивается. Это подтверждается и судебной статистикой. Так, в статистическом отчете работы арбитражных судов РФ отмечается, что в 2010 г. продолжился рост количества дел, связанных с применением законодательства о земле. По сравнению с 2009 г., число рассмотренных дел названной категории увеличилось на 29,3 %. Если в 2009 г. арбитражными судами было рассмотрено 27717 дел по спорам, предметом которых являлась земля, то в истекшем году таких дел рассмотрено 35830.

Тенденция к увеличению прослеживается и в работе Двенадцатого арбитражного апелляционного суда. В частности, в 2010 г. было рассмотрено 376 дел, связанных с применением законодательства о земле, что на 58 % больше, чем за 2009 г.

Значительное число споров, как и по арбитражной системе в целом, связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств из совершения сделок с землей, в основном, вытекающих из договоров аренды. Таких дел было рассмотрено 67 % от общего количества дел.

© Гребенников Александр Иванович, 2011

Кандидат юридических наук, председатель Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

Следует отметить, что дела, связанные с применением законодательства о земле, в отличие от иных споров, являются достаточно сложными. Это обусловлено следующими факторами: во-первых, недостаточное правовое регулирование земельных отношений; во-вторых, наличие конкуренции между правовыми актами (например, нормы гражданского и земельного кодексов; земельного и лесного кодексов); в-третьих, отсутствие по некоторым спорным моментам единой судебной практики.

Следует отметить, что и Высший Арбитражный Суд РФ не по всем спорным моментам выработал единые подходы. В частности, достаточно актуальными на сегодняшний день являются вопросы о кадастровой стоимости земельного участка, ее определении; о подведомственности споров об оспаривании кадастровой стоимости; о соотношении кадастровой и рыночной стоимости земельного участка и др.

Кроме того, изданные ранее разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ по применению земельного законодательства также нуждаются в совершенствовании. Я имею в виду постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» и об Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. № 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства».

Уверен, что позитивный диалог ученых и практиков будет ценным и полезным для дальнейшего развития науки экологического и земельного права и совершенствования арбитражной практики.

**Т.В. Волкова**

### **ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ ОТДЕЛЬНЫХ НОРМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Начало формированию судебной-арбитражной практики, связанной с применением положений земельного законодательства РФ, было заложено в 90-х гг. XX в., когда были приняты постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе», письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 1996 г. № С5-7/03-121 «О некоторых положениях Федерального закона «О мелиорации земель», информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. № 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства» и др.<sup>1</sup>

В 2001 г. с введением в действие Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) различные аспекты земельных правоотношений, в т. ч. проблемные, стали регламентироваться специальным земельным законодательством. В настоящее время происходит процесс формирования новой судебной практики, уточняющей сложные вопросы применения законодательства о земле.

Сегодня судьи арбитражных судов руководствуются постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», а также постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 июля 2009 г. № 54 «О некоторых вопросах, возникших у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием земельного налога»<sup>2</sup>.

Арбитражная практика придает решающее значение вопросу о том, наделено ли лицо, не являющееся субъектом права собственности, правомочиями по распоряжению земельными участками. Так, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа признал стороной по договору купли-продажи земельного участка со всеми вытекающими отсюда последствиями Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, наделен-

© Волкова Татьяна Владимировна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда.

ный правами территориального агентства Государственного комитета по управлению государственным имуществом (в настоящее время Федерального агентства по управлению федеральным имуществом). При этом основанием для такого вывода послужило то, что Правила распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю, утвержденные постановлением Правительства РФ от 7 августа 2002 г., не изменяют положений ст. 29 и 36 ЗК РФ о том, что продажа земельных участков осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти, обладающих правом предоставления земельных участков.

К.И. Скловский и С.А. Степанов говорят о невозможности участия в имущественном обороте части земельного участка, если она не выделена в соответствии с требованиями законодательства в самостоятельный объект<sup>3</sup>.

Г.А. Волков, А.К. Голиченков, О.М. Козырь допускают такую возможность, основываясь на положениях ст. 6 ЗК РФ<sup>4</sup>. В литературе существует и «промежуточная» позиция, согласно которой часть земельного участка не может быть объектом только вещных прав, а на обязательственные права это ограничение не распространяется<sup>5</sup>. Необходимо отметить, что проблема делимости земельного участка приобрела не только теоретический, но и практический аспект. В судебной практике отсутствует единообразие в оценке возможности части земельного участка быть предметом той или иной сделки.

Так, администрация муниципального образования обратилась в арбитражный суд с иском к обществу с ограниченной ответственностью о взыскании задолженности по договору аренды земельного участка площадью 312 м<sup>2</sup>. Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа, отказывая в удовлетворении кассационной жалобы и оставляя в силе решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции, указал следующее: «Отказывая в удовлетворении заявленных исковых требований, суды обоснованно оценили договор как незаключенный, поскольку указанный в нем земельный участок, являющийся частью неделимого земельного участка, занятого недвижимостью, не прошел соответствующего кадастрового учета и не может быть определен в качестве самостоятельного объекта гражданского правоотношения»<sup>6</sup>.

Аналогичный вывод можно встретить и в постановлениях федеральных арбитражных судов иных округов (например Северо-Западного округа)<sup>7</sup>.

Однако имеет место иной подход, допускающий самостоятельность части земельного участка в качестве предмета договора. Так, оставляя в силе решение арбитражного суда первой и апелляционной инстанций, Федеральный арбитражный суд Поволжского округа подтвердил правомерность взыскания с арендатора земельного участка суммы задолженности по арендной плате, пени за просрочку внесения арендной платы, а также компенсацию расходов по земельному налогу. При этом следует учесть, что предметом договора аренды выступала необособленная часть земельного участка, предоставленного истцу (арендодателю) в 1995 г. на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Первый из изложенных подходов представляется наиболее обоснованным, прежде всего, с точки зрения нормативного правового регулирования и позиции Высшего Арбитражного Суда РФ, которая высказана в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 марта 2004 г. № 15671/03, которое, отменяя ранее принятые судебные акты по делу, в качестве одного из оснований отмены указало на то, что возможность требования о понуждении к заключению договоров купли-продажи частей земельного участка может быть реализована только после раздела земельного участка.

Любой договор, направленный на передачу индивидуально определенной вещи, предполагает наличие данных, позволяющих идентифицировать передаваемый объект, указание на характеристики, отличающие этот предмет от аналогичных. Применительно к земельному участку это означает в первую очередь описание и удостоверение его границ и постановку на кадастровый учет.

ЗК РФ не регламентирует содержание и форму заявления об отказе лица от осуществления принадлежащего ему права на земельный участок, а судебная практика по данному вопросу не отличается единообразием.

Так, в одном из постановлений арбитражный суд кассационной инстанции высказал позицию, согласно которой «действующим законодательством не предусмотрена форма заяв-

ления об отказе лица от осуществления принадлежащего ему права на земельный участок. Следовательно, у суда (апелляционной инстанции) не имелось оснований признавать, что акт выбора земельного участка... и заключение (по проекту отвода земельного участка) не являются заявлением об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком». Кроме того, арбитражный суд признал достаточным подтверждением волеизъявления юридического лица об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования устное заявление генерального директора этого юридического лица, выраженное в судебном заседании и занесенное в протокол<sup>8</sup>.

В другом постановлении Федерального арбитражный суд Центрального округа<sup>9</sup> признал формой отказа от права постоянного (бессрочного) пользования письменное обращение генерального директора филиала юридического лица (учреждения) с просьбой «оказать помощь в переоформлении земельного участка» на иное юридическое лицо. Отменяя указанное постановление арбитражного суда, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в качестве одного из мотивов указал на отсутствие заявления юридического лица об отказе от права землепользования<sup>10</sup>.

Представляется, что письменное обращение об «оказании помощи в переоформлении прав» на земельный участок не может рассматриваться как заявление об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком. Кроме того, следует отметить, что отказ от права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком в пользу конкретного третьего лица противоречит смыслу ст. 53 ЗК РФ<sup>11</sup>.

Думается, что законодатель, устанавливая форму отказа лица от осуществления принадлежащего ему права в виде подачи заявления об отказе, подразумевал именно специальное заявление в письменной форме, в котором определенно выражена воля правообладателя на безусловный отказ от осуществления принадлежащего ему права.

Аналогичный подход предусматривает и германское законодательство. Параграф 875 Германского гражданского уложения допускает отмену права на земельный участок только по заявлению правомочного лица об отказе от этого права, а также внесение соответствующей записи в поземельную книгу о прекращении права<sup>12</sup>.

Создание концепции формирования отрасли законодательства не является юридически обязательной стадией законопроектных работ. Может быть, поэтому проблема разработки концепции законодательства кажется скорее теоретической, нежели имеющей прикладное значение. Как и любое другое, земельное законодательство должно обладать определенной стабильностью, но одновременно адекватно и своевременно реагировать на происходящие изменения в земельной и экологической политике государства, предлагая к использованию соответствующие правовые нормы.

Таким образом, рассмотрев и проанализировав судебную-арбитражную практику в области правоприменения арбитражными судами норм земельного законодательства, можно сделать вывод, что регулирование сферы общественных отношений, образующих отдельные правовые институты в системе земельного права, в силу различных причин не охватывается только нормами одной отрасли права. Применительно к рассматриваемой области, на наш взгляд, необходимо комплексно использовать специальные кодифицированные нормы земельного и иного природоресурсного законодательства.

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1992. № 7; Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2001. № 5 и др.

<sup>2</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5; Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 9.

<sup>3</sup> См.: *Скловский К.И., Степанов С.А.* О неделимости объектов недвижимости // *Цивилистические записки: межвузовский сборник научных трудов*. Вып. 4. М., 2005. С. 185.

<sup>4</sup> См.: *Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002.

<sup>5</sup> См.: *Пискунова М.* Кадастр — всему голова // *Бизнес-адвокат*. 2003. № 24.

<sup>6</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17 августа 2005 г. по делу № А11-8655/2004-К1-5/313. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 28 мая 2002 г. по делу № А56-4139/02. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 8 июля 2003 г. по делу № А65-17338/02-СА-2-8. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 23 июня 2004 г. по делу № А64-4147/03-7. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 ноября 2004 г. № 8837/04. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 7 сентября 2005 г. по делу № А62-2395/03. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Германское право. Ч. 1: Гражданское уложение / пер. с нем. (сер.: Современное зарубежное и международное частное право). М., 1996. С. 200.

Л.А. Тимофеев

## К АНАЛИЗУ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (НЕЗАКОННОЙ ДОБЫЧЕ ПОДЗЕМНЫХ ВОД)

В условиях нарастающего ухудшения качества поверхностных вод пресные подземные воды нередко являются единственным источником обеспечения населения питьевой водой надлежащего качества. Распределение прогнозных ресурсов подземных вод по территориям федеральных округов и субъектов РФ неравномерное. В наименьшей степени ими обеспечен Приволжский федеральный округ, где доля использования подземных вод в общем балансе хозяйственно-питьевого водоснабжения населения составляет от 4,3 % (Кировская область) до 39 % (Самарская область)<sup>1</sup>.

На территории Саратовской области наблюдается продолжительное маловодье. Засухи последних лет, понижение уровня Волгоградского водохранилища привели к обмелению поверхностных водных объектов. В результате региональная водохозяйственная ситуация во многом зависит от ресурсов 93 месторождений подземных вод. Следует отметить, что водозаборы, оформленные в установленном порядке, построены только на 44 месторождениях, причем 500 законных недропользователей эксплуатируют всего 34 месторождения. Это означает, что основное количество подземных вод отбирается водозаборными сооружениями, работающими на неутвержденных запасах, т.е. без оформления лицензий, что, как правило, приводит к нерациональному использованию подземных вод, загрязнению и истощению водоносных горизонтов.

Ранее судебная практика в ряде случаев определяла указанное правонарушение как самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий, т.е. квалифицировала его по ст. 7.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)<sup>2</sup>. Поскольку пользование недрами с нарушением условий лицензии, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.3 КоАП РФ, представляет собой длительное непрекращающееся невыполнение обязанностей, возложенных на пользователя недрами, указанное правонарушение является длящимся, и срок давности привлечения к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ, подлежит исчислению со дня обнаружения административного правонарушения<sup>3</sup>.

После принятия постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 февраля 2008 г. № 9199/07 судебная практика по данной категории дел складывалась единообразно<sup>4</sup>. В результате добычу подземных вод без лицензии (либо с нарушением лицензионных требований) суды квалифицировали как правонарушение, предусмотренное ст. 7.3 КоАП РФ<sup>5</sup>.

При этом не следует забывать, что новая редакция указанной статьи предусматривает повышенные размеры штрафных санкций. Кроме того, анализ судебной практики показывает, что во многих случаях арбитражные суды принимают решения об отказе в удовлетворении требований административного органа о привлечении виновного к административной ответственности в связи с малозначительностью нарушения. В качестве иллюстративного примера целесообразно сослаться на постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 8 ноября 2010 г. по делу № А72-4989/2010, где отмечается: «Заявление об отмене постановления о привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 7.3

© Тимофеев Лев Александрович, 2011

Доктор юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).



КоАП РФ за осуществление деятельности по добыче подземных вод без лицензии удовлетворено, поскольку суд пришел к обоснованному выводу об отсутствии в действиях заявителя существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и признал данное правонарушение малозначительным».

Установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, суд, руководствуясь ч. 2 ст. 206 Арбитражного процессуального кодекса РФ и ст. 2.9 КоАП РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 20 ноября 2008 г. № 60 применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано.

Можно констатировать, что в п. 2 постановления от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 24 марта 2011 г.)<sup>6</sup> Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ лишь повторил правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 февраля 2008 г. № 9199/07.

В сложившейся ситуации привлекают внимание следующие моменты:

во-первых, ст. 7.3 КоАП РФ действует в редакции Федерального закона от 28 декабря 2009 г., когда увеличение размеров штрафов вкупе с изрядным числом незаконных недропользователей в ряде случаев порождает желание уполномоченных органов (в данном случае — Федеральной службы по надзору в сфере природопользования) пополнить доходные статьи бюджета;

во-вторых, такая практика зачастую встречает препятствия при принятии вышеуказанных решений арбитражных судов.

Думается, что для упорядочения сложившейся ситуации следует учитывать следующее:

1. В тех случаях, когда подземный водный объект используется без лицензии в целях обеспечения питьевых и хозяйственно-бытовых потребностей населения, нецелесообразно ставить вопрос о привлечении виновных к административной ответственности. Обоснованием для указанной рекомендации являются: конституционные нормы о праве на жизнь (ст. 20), на благоприятную окружающую среду (ст. 42); о гарантированном обеспечении населения качественной питьевой водой (Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>7</sup>; Федеральная целевая программа «Чистая вода на 2011–2017 годы»<sup>8</sup> и т.д.);

уполномоченным органам необходимо изыскивать средства и способы упрощения и удешевления получения лицензий, особенно для тех случаев, когда речь идет об одиночных скважинах, эксплуатация которых обычно не приносит дохода.

2. Относительно позиции арбитражных судов при квалификации рассматриваемых правонарушений как малозначительных, которая может иметь место только в исключительных случаях.

Правомерность и обоснованность указанной практики заслуживает поддержки, учитывая важность (приоритетность) удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых нужд населения при эксплуатации подземных водных объектов.

<sup>1</sup> См.: Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8, ст. 1142.

<sup>2</sup> Указанная позиция отражена в постановлениях Федеральных Арбитражных судов Западно-Сибирского округа от 14 августа 2008 г. № Ф04-5033/2008(9988-А75-32) и от 20 декабря 2007 № Ф04-288/2007(324-А70-6), а также в постановлении Федерального арбитражного суда Центрального округа от 23 августа 2007 г. по делу № А09-8395/06-22.

<sup>3</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 февраля 2008 г. № 9199/07 по делу № А12-17542/06-С30 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ 2008. № 5.

<sup>4</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 9 августа 2010 г. по делу № А82-216/2010; Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 мая 2009 г. № Ф03-1909/2009, Федерального арбитражного суда Московского округа от 30 ноября 2010 г. № КА-А41/14568-10.

<sup>5</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 8 ноября 2010 г. по делу № А72-4989/2010 «О внесении дополнений в некоторые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 1.

<sup>6</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 5.

<sup>7</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4362.

<sup>8</sup> Утверждена постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 4, ст. 603.

Е.Ю. Чмыхало

## **ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

Несмотря на признание частной собственности на землю, большие площади земель в Российской Федерации остаются в публичной собственности, в связи с чем не утрачивают своей значимости проблемы, возникающие при приобретении прав на эти земли гражданами и юридическими лицами. Одна из таких проблем появляется при применении ст. 36 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), устанавливающей порядок приобретения прав на земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых размещаются здания, строения и сооружения, принадлежащие гражданам и юридическим лицам. В соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ исключительное право на такие земельные участки имеют правообладатели указанных объектов.

Нередко с заявлением о приобретении прав на такие земельные участки обращаются правообладатели объектов незавершенного строительства. Органы управления, осуществляющие полномочия по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, этим лицам отказывают в предоставлении земельного участка в порядке, установленном ст. 36 ЗК РФ, обосновывая это тем, что объекты незавершенного строительства не указаны в статье. По их мнению, перечень объектов, правообладатели которых приобретают права на земельные участки по ст. 36 ЗК РФ, является исчерпывающим. Такой же позиции придерживаются и арбитражные суды, рассматривая заявления о признании недействительными решений органов управления об отказе в предоставлении земельного участка заинтересованному лицу в порядке ст. 36 ЗК РФ в случае размещения на нем объекта незавершенного строительства<sup>1</sup>. Суды не исключают возможность применения указанной статьи. Полагая, что, хотя в ней и не указаны исключения, выкуп земельных участков под объектами незавершенного строительства возможен в случаях, прямо указанных в Законе, в частности, при приватизации объектов незавершенного строительства и земельных участков в силу положений п. 3 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 22 ноября 2010 г.)<sup>2</sup>, приобретении земельных участков в собственность юридическими лицами, не указанными в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, обязанных переоформить право постоянного (бессрочного) пользования в силу положений п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Обосновывая решения о признании правомерными актов органов управления об отказе в предоставлении земельных участков, на которых размещаются объекты незавершенного строительства, суды указывают, что в отличие от зданий, строений или сооружений они не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода в эксплуатацию<sup>3</sup>. Необходимо согласиться с тем, что объекты незавершенного строительства не могут использоваться для тех же целей, что и здания, строения, сооружения. Однако следует обратить внимание на то, что согласно п. 1 ст. 36 ЗК РФ граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

эти земельные участки. При этом не устанавливается цель использования земельного участка, как например, в п. 1 ст. 35 ЗК РФ, в соответствии с которой приобретает право на земельный участок, занятый зданием, строением, сооружением и необходимый именно для их использования, т. е. земельный участок предназначается для использования этих объектов.

В постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 12 февраля 2009 г. по делу № А06-4284/2008 указывается, что правовой режим земель в период строительства имеет особенности, предусмотренные земельным законодательством, которые, в частности, заключаются в возложении на арендатора определенных обязанностей на период строительства, определении ставок арендной платы и установлении специальных оснований прекращения договора аренды.

В договор аренды земельного участка, заключенный на период строительства, включаются дополнительные обязанности арендатора, как правило, это сроки завершения строительства и ввода в эксплуатацию здания, строения или сооружения. Однако эти обязанности не могут влиять на возможность применения ст. 36 ЗК РФ.

Особенности расчета арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предусмотрены в п. 3 ст. 65 ЗК РФ. Как определено в указанной статье, если по истечении 3-х лет с даты предоставления в аренду земельного участка, для жилищного строительства, за исключением случаев предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, не введен в эксплуатацию построенный на таком земельном участке объект недвижимости, арендная плата за такой земельный участок устанавливается в размере не менее двукратной налоговой ставки земельного налога на соответствующий земельный участок, если иное не установлено земельным законодательством. Таким образом, в ЗК РФ особенности расчета арендной платы предусмотрены только в отношении земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, когда срок строительства составляет более 3-х лет с даты предоставления их в аренду<sup>4</sup>. Порядок расчета арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, кроме ЗК РФ, устанавливается различными нормативными правовыми актами в зависимости от формы собственности на них. С земель, находящихся в федеральной собственности, арендная плата рассчитывается в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 июня 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации»<sup>5</sup>; с земель, находящихся в собственности субъекта Федерации, и земель, на которые государственная собственность не разграничена, нормативными правовыми актами субъектов Федерации. В Саратовской области, например, эти отношения регулируются постановлением Правительства Саратовской области от 27 ноября 2007 г. № 412-П «Об установлении размера арендной платы за земельные участки и сроков ее внесения»<sup>6</sup>. Указанный нормативный правовой акт не предусматривает особенностей расчета арендной платы за земельные участки, предоставленные для строительства.

Основания для досрочного расторжения договора аренды земельного участка установлены как в ст. 619, 620 ГК РФ, так и в ст. 46 ЗК РФ. Одним из оснований прекращения права аренды по инициативе арендодателя является неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение 3-х лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом или договором аренды земельного участка, за исключением времени, необходимого для освоения земельного участка, а также времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Практика расторжения договора аренды земельного участка либо отказа в заключении договора аренды на новый срок, в случае его истечения, при размещении на нем объекта незавершенного строительства фактически отсутствует.

На наш взгляд, приведенные в судебном акте аргументы (особый правовой режим земель в период строительства и исчерпывающий перечень объектов, указанных в статье) недостаточны для отказа в применении ст. 36 ЗК РФ в отношении объектов незавершенного строительства.

Объекты незавершенного строительства отнесены к недвижимому имуществу (п. 1 ст. 130 ГК РФ). В соответствии со ст. 25 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О госу-

дарственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 20 марта 2011 г.)<sup>7</sup> и на них может быть зарегистрировано право собственности.

Действующим законодательством не исключается возможность приобретения в собственность земельного участка правообладателями объектов незавершенного строительства. Как определено в ст. 624 ГК РФ, в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Если условие о выкупе арендованного имущества не предусмотрено в договоре аренды, оно может быть установлено дополнительным соглашением сторон, которые при этом вправе договориться о зачете ранее выплаченной арендной платы в выкупную цену. Подобное положение содержится и в ст. 22 ЗК РФ. При приобретении арендуемого земельного участка в собственность его стоимость устанавливается с учетом рыночной цены, а не по правилам ст. 36 ЗК РФ. Таким образом, с правообладателями объекта незавершенного строительства может быть заключен договор аренды с правом последующего выкупа земельного участка, т. е. он не лишается возможности приобретения земельного участка в частную собственность по нормам ст. 624 ГК РФ и п. 8 ст. 22 ЗК РФ.

Отсутствие в ст. 36 ЗК РФ объектов незавершенного строительства можно определить как пробел в праве, который устраняется в т. ч. с помощью правоприменительного процесса посредством применения аналогии закона, когда решение по конкретному юридическому делу принимается на основе правовой нормы, рассчитанной не на данный, а на сходные случаи<sup>8</sup>. В ст. 35 ЗК РФ также не указаны объекты незавершенного строительства, тем не менее, данная статья применяется в том случае, если переходят права на эти объекты, что влечет переход и права на земельный участок, на котором они размещаются<sup>9</sup>. Изложенное позволяет предположить, что позиция Высшего Арбитражного Суда РФ относительно невозможности применения ст. 36 ЗК РФ в том случае, когда на земельном участке находятся объекты незавершенного строительства, является недостаточно обоснованной.

<sup>1</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 апреля 2009 г. № ВАС-4803/09 «Об отказе в передаче в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 251; 2010. № 48, ст. 6246.

<sup>3</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 12 февраля 2009 г. по делу № А06-4284/2008. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Аналогичная норма, устанавливающая особенности расчета налога с земельного участка, предоставленного для жилищного строительства, предусматривающая применение повышающих коэффициентов, стимулирующих рациональное использование земель, посредством своевременного строительства объекта и ввода его в эксплуатацию, содержится в п. 15 ст. 396 НК РФ.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3821.

<sup>6</sup> См.: Саратовская областная газета (официальное приложение). 2007. 4 дек.; Собр. законодательства Саратовской области. 2011. № 7.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; 2011. № 13, ст. 1688.

<sup>8</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 52.

<sup>9</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 7 октября 2010 г. № КА-А40/11407-10 по делу № А40-143755/09-122-1084. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**О.Н. Колесова**

### **СООТНОШЕНИЕ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО И ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬ**

Регулирование отношений, в которых земля и другие природные ресурсы являются объектами вещных или обязательственных прав, осуществляется на основе огромного количества нормативных актов, которые, безусловно, взаимосвязаны, но связь эта до сих пор не выстроена в четкую иерархическую систему.

© Колесова Ольга Николаевна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Самарский государственный экономический университет).

О том, что имущественные отношения по поводу земли и других природных объектов требуют более четкой и ясной регламентации на основе гражданского законодательства указывается в «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации» (далее — Концепция), одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 июля 2009 г.<sup>1</sup>

Суть предполагаемых изменений заключается в том, что из земельного, лесного, водного и другого природоресурсного законодательства предлагается изъять нормы, регулирующие отношения, в которых земельный участок, водный объект или участок недр участвует как объект недвижимого имущества. Все нормы, определяющие содержание права собственности на такие объекты, так же как и состав и содержание иных вещных прав (перечень которых значительно расширяется), планируется перенести в Гражданский кодекс.

Однако такое предложение разработчиков Концепции вызывает справедливую критику со стороны ученых, посвятивших себя вопросам изучения и совершенствования земельного права<sup>2</sup>.

Большой интерес вызывает предложение авторов Концепции отказаться от понятия «лесной участок», определив его как земельный участок с особым правовым режимом. Необходимо отметить, что данное положение способно сдвинуть имущественные отношения в этой области из той правовой колеи, в которой они находятся. Правоприменитель зачастую встает перед сложными проблемами выбора норм при разрешении вопросов оборота земельных участков, которые в настоящее время определяются как лесные.

В судебной практике эти вопросы не получили однозначной оценки. Диапазон судебных решений настолько велик, что сам по себе свидетельствует о законодательных проблемах. Однако в большинстве случаев при конкуренции норм земельного и лесного законодательства суды решают это противоречие в пользу лесного законодательства как специального по отношению к земельному.

В то же время Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) иначе устанавливает это соотношение. В п. 2 ст. 3 указывается, что к отношениям по использованию и охране отдельных природных объектов и природных ресурсов, в т. ч. лесов, применяется соответствующее, т. е. лесное законодательство. Пунктом 2 данной статьи установлено, что к земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. Таким образом, ЗК РФ закрепляет приоритет земельного законодательства и применение норм лесного законодательства в субсидиарном порядке к земельным отношениям. Отношения по поводу лесного участка надо признать земельными, т.к. лесной участок, прежде всего, земельный участок.

Кроме этого, в п. 1 ст. 2 ЗК РФ содержится положение, согласно которому нормы земельного права, имеющиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать этому Кодексу.

Необходимо отметить, что такое правопонимание также нашло свое отражение в судебных актах. Так, на необходимость применения п. 1 ст. 2 ЗК РФ при определении соотношения норм земельного законодательства и законодательства об особо охраняемых территориях указано в постановлении Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 мая 2010 г. № 437/10. Следует признать, что данный вывод должен быть распространен и на отношения по поводу лесных участков; неоднозначность судебной практики вызвана, прежде всего, тем, что представляет определенную трудность отграничить земельные отношения от лесных. В соответствии с п. 1 ст. 3 ЗК РФ земельные отношения — это отношения по использованию и охране земли как основы жизни и деятельности народов, населяющих соответствующую территорию. ЗК РФ исходит из того, что земельный участок одновременно является природным объектом, природным ресурсом и недвижимым имуществом. Лесной же кодекс (далее — ЛК РФ) не содержит понятия «лесные отношения», ограничиваясь в п. 1 ст. 3 простой констатацией, что лесное законодательство регулирует лесные отношения. Исходя из смысла ст. 5 ЛК РФ, лесными должны признаваться отношения по использованию, охране, защите, воспроизводству лесов. При этом законодатель исходит из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Таким образом, в отличие от земельного участка, лес не является недвижимым имуществом и в имущественных отношениях не участвует. Объектом иму-

щественных отношений выступает земельный участок с особым правовым режимом, т. е. лесной участок. Из этого следует, что оборот лесных участков и закрепление прав на них должно регулироваться земельным законодательством с учетом п. 3 ст. 3 ЗК РФ, т. е. с учетом субсидиарного применения норм гражданского законодательства.

Однако в самом ЛК РФ закрепляется иное соотношение этих отраслей. Из смысла п. 2 ст. 3 вытекает, что к имущественным отношениям, связанным с оборотом лесных участков и лесных насаждений применяются именно нормы ЛК РФ и других федеральных законов и лишь субсидиарно нормы гражданского законодательства и ЗК РФ, притом приоритет имеют любые иные федеральные законы, т. к. законодатель никак не ограничивает их круг и отраслевую принадлежность.

Сложность теоретического вопроса, связанная с ограничением предмета правового регулирования, отражается и в противоречивости судебной практики. Так, рассматривая заявление Территориального управления Росимущества по Самарской области о признании незаконным отказа в государственной регистрации перехода права собственности на лесной участок, арбитражный суд Самарской области обосновывал свое решение ст. 9 ЛК РФ. На основании ее положений суд пришел к выводу, что лесные участки могут принадлежать лицу на праве постоянного бессрочного пользования, праве ограниченного пользования чужим лесным участком (сервитут), праве аренды, а также праве безвозмездного срочного пользования. Суд исходит из того, что, т. к. другие права не установлены ЛК РФ, они не могут применяться к лесным участкам, в т. ч. не входящим в лесной фонд<sup>3</sup>.

Выводы суда первой инстанции поддерживаются и апелляционной инстанцией, и кассационной. Таким образом, суды разрешают вопрос о конкуренции норм земельного и лесного законодательства в пользу лесного применительно к вопросам, связанным с имущественными отношениями по поводу лесного участка.

Аналогичная позиция судов проявилась при разрешении спора между ООО «Чагринское охотхозяйство» и Департаментом лесного хозяйства Самарской области. Арбитражным судом Самарской области по делу № А55-10909/2008 было принято решение об отказе в удовлетворении заявления охотхозяйства о предоставлении ему лесного участка, входящего в состав лесного фонда в аренду без проведения аукциона как собственнику объектов недвижимого имущества, расположенных на испрашиваемом участке, на основании ст. 36 ЗК РФ. Принимая решение, суд исходил из того, что порядок предоставления лесного участка не отнесен законодательством к совместному регулированию земельным и лесным законодательством и регулируется исключительно лесным законодательством. Из этого суд сделал вывод, что аренда земельных участков лесного фонда подчиняется правилам лесного законодательства. В связи с тем, что ЛК РФ не предусмотрено предоставление земельного участка лесного фонда собственнику объекта недвижимости без проведения аукциона на право заключение договора аренды соответствующего земельного участка, доводы заявителя на необходимость применения в данной ситуации норм п. 1 ст. 35 и п. 1 ст. 36 ЗК РФ были отклонены судом как противоречащие лесному законодательству. Апелляционная и кассационная инстанции подтвердили законность и обоснованность данного решения.

Совершенно иная позиция по поводу соотношения норм данных отраслей сформулирована в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2009 г. № 10520/09. Данным судебным актом было отменено постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа по делу № 55-11287/2008. В частности, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал, что необходимо исходить из приоритета правил ст. 36 ЗК РФ перед нормами ч. 1 ст. 74 ЛК РФ, и собственники объектов недвижимости не могут быть ограничены в своем праве на заключение договоров аренды такого земельного участка или вообще лишены своего права на основании положений ЛК РФ. Принимая во внимание положения ст. 25, 72 и 74 ЛК РФ в их взаимосвязи, суд указал, что договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, должен заключаться на аукционе лишь в случаях и для целей, определенных нормами того же Кодекса.

Представляется, что этот судебный акт высшего судебного органа послужит необходимым правовым ориентиром для установления единообразия судебной практики и единства правовой системы. Однако необходимо осознать, что этих целей можно добиться, только совер-

шенствуя законодательство. Необходимо преодолеть расчлененность имущественных отношений и разрозненность регулирования оборота различных объектов. Конечно, оборот такого объекта имущества, каким является земельный участок, должен быть урегулирован отдельно, с учетом положений Конституции РФ, предписывающих учитывать значение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В то же время очевидно, что для обеспечения стабильности и активности жизни и деятельности населения необходимо гарантировать стабильность прав на землю и их устойчивость, а также необходимы гарантии в возможности полноценной реализации своих имущественных прав и обоснованности их ограничений. Достичь этого в полной мере возможно только средствами гражданского законодательства.

<sup>1</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

<sup>2</sup> См., например: Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38–47.

<sup>3</sup> См.: Дело № А55-16494/2009, а также аналогичные дела: А55-16490/2009; А55-16492/2009; А55-16495/2009; А55-16496/2009.

**Ю.В. Сорокина**

### **СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ НЕДР**

Отношения, связанные с использованием недр на территории Российской Федерации, обладают определенной спецификой, выделяющей их среди других ресурсных отношений (поступления от добычи полезных ископаемых, прежде всего, нефти и газа обеспечивают 50 % российского бюджета и более 70 % валютных поступлений) и делающей их более уязвимыми в случае нарушения прав и законных интересов пользователей недр. Определенная незащищенность участников горных отношений обусловлена их территориальной удаленностью от областных, краевых центров, где находятся арбитражные суды субъектов РФ (основной защитник экономических прав предпринимательских структур), правоохранительные и контролирующие органы, органы по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, держатели реестров акций и представители СМИ различного уровня. В случае нарушения имущественных прав и законных интересов малые и средние предпринимательские структуры ожидают защиты со стороны современного российского организационно-правового механизма правосудия.

До недавних пор обозначенный механизм был достаточно эффективным, особых нареканий не вызывал. Однако в настоящее время ситуация изменилась. Появились качественно новые способы нарушения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. Речь идет о фиктивных банкротствах, манипуляциях с реестром акционеров, незаконных скупках акций руководителями предприятий прямо или через подставных лиц с последующей их перепродажей третьим лицам, силового штурма предприятий, превышении полномочий судебными приставами и других «серых» технологий захвата, передела и перераспределения собственности, что возможно из-за несовершенства действующего, в т. ч. арбитражно-процессуального законодательства.

Нередко дела, связанные с использованием недрами, доходят до судебных инстанций. Суды разрешают правовые споры, возникающие в отношении добычи углеводородного сырья (31 %), рудных полезных ископаемых (9 %), угля (8 %), драгоценных металлов и драгоценных камней (14 %), подземных вод (13 %), общераспространенных полезных ископаемых (15 %) и прочих видов недропользования (10 %). В целом они охватывают достаточно широкий круг проблемных вопросов недропользования применительно к различным видам полезных ископаемых в основных горно-добывающих регионах России.

Дела, рассмотренные в судебных органах по вопросам *предоставления права пользования недрами*, как правило, обусловлены несогласием субъектов предпринимательской дея-

тельности с результатами конкурсов или аукционов, а также с процедурами их проведения. Среди них интерес представляют дела, связанные с отказом в приеме заявки на получение права пользования недрами.

В таких случаях отсутствие установленного законодательством о недрах порядка и критериев отказа в принятии заявки служит поводом для различного толкования соответствующих норм судами. Отмечены также дела, возникновение которых обусловлено нечеткой конкретизацией объекта лицензирования (на конкурс или аукцион выставляется не конкретное месторождение, а определенная территория, которая может включать и несколько месторождений).

Процедура *перехода права пользования недрами* регулируется в целом ст. 17.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>1</sup>, а детализируется Приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315<sup>2</sup>. В ст. 17.1 неоднократно вносились изменения с целью охвата всех возможных ситуаций перехода права пользования участками недр и переоформления соответствующих лицензий на пользование ими. Однако число таких ситуаций по мере увеличения количества лицензируемых участков недр постоянно растет.

Судебные споры, связанные с *досрочным прекращением права пользования недрами*, занимают одно из ведущих мест в правоприменительной практике. Закон РФ «О недрах» устанавливает внесудебный механизм досрочного прекращения права пользования недрами при выявлении нарушений условий лицензии. Это объясняется тем, что пользователи недр воздействуют на исключительно государственную собственность — недра, которая обеспечивает в первую очередь публичный интерес. При этом с целью реализации основных задач государственного регулирования отношений недропользования государство в лице уполномоченных исполнительных органов нередко рассматривает институт досрочного прекращения права пользования недрами не как обусловленную законом меру для восстановления государственных интересов в данном конкретном случае, а как наказание пользователя недр за ненадлежащее выполнение условий и как воспитательную меру.

Дела, связанные с *пользованием недрами без соответствующей лицензии*, решаются уполномоченными органами государственной власти. При этом санкции за такую деятельность установлены законодательством РФ. Однако в конкретных судебных делах имеют место особые случаи, возникающие, в частности, из-за несовершенства процессуального порядка передачи права пользования недрами и соответственно переоформления лицензии на пользование ими. Проблемы возникают в т. ч. и из-за того, что действующими в определенный период времени нормативными правовыми актами не был установлен момент перехода права пользования недрами и отсутствовали нормы по поводу сроков возврата ранее выданных лицензий на право пользования ими. Поэтому вполне заслуженные взыскания в адрес недропользователей не были реализованы не только по причинам несвоевременности регистрации факта правонарушения, но также и в связи с отсутствием в законодательстве оговорки на случай «длящегося» правонарушения. Рассматриваются судами и другие категории дел, связанных с нерациональным или прямо незаконным использованием недрами.

В будущем законодательстве о недрах (Федеральный закон «О недрах»<sup>3</sup>, Кодекс РФ «О недрах», Горный кодекс РФ) предлагается значительно расширить права горных предприятий (пользователей недр) в обращении к судебным органам при рассмотрении споров по вопросам использования и охраны недр, а также возможности обращения к третейскому суду и международному арбитражу. В этих целях предлагается судебное рассмотрение споров при принудительном изъятии лицензий, распространение на концессионные соглашения норм гражданского законодательства при решении вопросов расторжения, изменения или ограничения, не предусмотренные концессионным законодательством<sup>4</sup>, и защита прав недропользователей по таким делам в судах.

Предлагается и ряд положений, направленных на защиту интересов самих недропользователей. В частности, необходимо в будущем законодательстве ввести стабилизационную оговорку о неухудшении условий пользования недрами и допущении таких изменений только при одновременном согласии государственных органов и недропользователя, а также положение о страховании имущественных рисков пользователей и рисков, связанных с возможностью отрицательного воздействия на окружающую среду, включая расходы на рекультивацию и мелиорацию нарушенных земель. В нормах проектов предлагается урегулировать по-



ложение о залоговых механизмах для обеспечения гарантий выполнения недропользователями своих обязательств по освоению месторождений полезных ископаемых в соответствии с условиями лицензий на пользование недрами и утвержденных проектных документах.

Кроме того, необходимо принять ряд новых федеральных законов в целях совершенствования форм государственного контроля за использованием недр и повышения уровня ответственности конкретных органов исполнительной власти за обоснованностью принимаемых решений в рамках сложившейся системы государственного управления государственным фондом недр).

Законодательного закрепления на федеральном уровне требуют промышленная разработка полезных ископаемых (форма и условия контроля за выполнением недропользователями лицензий и лицензионных договоров, контроль за расчетными ценами на продукцию, организация системы замеров и учета производимой продукции, регулирование взаимодействия между различными недропользователями при разработке пограничных лицензионных участков и порядок разрешения спорных вопросов, соблюдение государственных стандартов при ведении работ по промышленной эксплуатации недр).

Подобный подход обусловлен значимостью недр и полезных ископаемых в их естественном залегании, а также природных ресурсов в качестве общественного (общенационального) ресурса, как правило, не возобновляемого либо требующего длительных циклов для возобновления, использование и распоряжение которым необходимо осуществлять под контролем государства.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10, ст. 823; 2011. № 15, ст. 2025.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» // БНА ФОИВ. 2010. № 10.

<sup>3</sup> См.: Проект Федерального закона № 187513-4 «О недрах» (внесен Правительством РФ, в настоящее время снят с рассмотрения). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3126; 2010. № 27, ст. 3436.

**Е.Н. Абанина**

## **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ НОРМ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

С момента введения в действие Лесного кодекса РФ (далее — ЛК РФ)<sup>1</sup> прошло более 4-х лет. Во исполнение отдельных статей Кодекса принято значительное количество подзаконных нормативных актов. Однако и правоприменительная, и судебная практики показывают, что нормы федерального и регионального законодательства зачастую отстают от складывающейся ситуации в лесном хозяйстве.

Несмотря на неопределимую экологическую роль лесов, интерес к ним в современном мире основан на их экономической ценности, отношения чаще всего возникают по поводу использования (а не охраны, защиты и воспроизводства) лесов. Использование в настоящее время лесов осуществляется преимущественно на праве аренды. Договор аренды является практически единственным способом передачи лесных участков в возмездное пользование, позволяющим организовать неистощительное их использование<sup>2</sup>. Арбитражным судам приходится довольно часто рассматривать дела об изменении или расторжении договора аренды лесных участков.

© Абанина Елена Николаевна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

Одним из оснований расторжения договора аренды лесных участков, на которое ссылается арендодатель (истец), является нарушение обязанностей арендатора по представлению проекта освоения лесов и подаче лесной декларации. При этом указанные обязанности закреплены как в законодательстве, так и в договорах аренды. ЛК РФ закрепил переход от ранее действовавшего разрешительного порядка лесопользования на основе лесорубочного билета, ордера и лесного билета к лесной декларации — заявлению об использовании лесов в соответствии с проектом их освоения<sup>3</sup>. Как следует из ч. 1 ст. 26 ЛК РФ, арендатор подает лесную декларацию на основании утвержденного проекта освоения лесов, который разрабатывается арендаторами в соответствии со ст. 12 ЛК РФ на основании договора аренды лесного участка, лесохозяйственного регламента лесничества (лесопарка), материалов государственного лесного реестра, данных лесоустройства и иных специальных обследований, документов территориального планирования<sup>4</sup>.

Согласно ст. 89 ЛК РФ проект освоения лесов подлежит государственной или муниципальной экспертизе. Целью экспертизы является оценка соответствия проекта освоения лесов лесохозяйственному регламенту лесничества (лесопарка), лесному плану субъекта РФ и законодательству РФ. На практике бывают случаи, когда проект освоения лесов проходит экспертизу несколько раз, в него вносятся изменения, на процесс доработки и переработки уходит длительное время, а арендатор без утвержденного проекта не может подать лесную декларацию. При этом арендатор не может осуществлять и использование лесов: согласно п. 13 «Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов» осуществление использования лесов при наличии отрицательного заключения Экспертизы на проект освоения лесов не допускается<sup>5</sup>; согласно п. 14 «Порядка заполнения и подачи Лесной декларации» использование лесного участка лицом, не подавшим Лесную декларацию в установленные сроки, является незаконным<sup>6</sup>. Несмотря на то, что использование лесов не осуществляется, арендатор не освобождается от своевременного внесения арендной платы<sup>7</sup>. Кроме того, довольно часто арендодатель настаивает на досрочном расторжении договора аренды, при этом он справедливо указывает на то, что арендатором не выполнено требование лесного законодательства о предоставлении в установленные сроки проекта освоения лесов<sup>8</sup>.

Анализ решений арбитражных судов позволяет выделить следующие проблемы. Прежде всего, зачастую арендодателем не исполняется обязанность доказывать существенное нарушение договора, которое послужило основанием для досрочного его расторжения. Так, обращаясь в суд с иском о расторжении договора, арендодатель, как правило, указывает на то, что существенным его нарушением является отсутствие проекта освоения лесов. В данном случае, исходя из положения о том, что имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством (ст. 3 ЛК РФ), вопрос об удовлетворении или неудовлетворении исковых требований решается по правилам Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Существенное нарушение договора одной из сторон — это нарушение, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что вправе была рассчитывать при заключении договора (п. 2 ст. 450 ГК РФ). «Сторона, которая ссылается на то, что нарушение договора влечет для нее такой ущерб, обязана доказать его наличие, т.е. истец должен представить доказательства того, какие выгоды он рассчитывал получить от договора, а также того, какие убытки возникают для него вследствие нарушения договора ответчиком. Иными словами, применяемый здесь термин «ущерб» является синонимом терминов «убытки» (ст. 15 ГК РФ) и «вред» (ст. 1064, 1082 ГК РФ)»<sup>9</sup>. Однако не всегда в суде истцом доказывается то, что отсутствие проекта является существенным нарушением договора, в связи с чем встречаются противоположные решения судов по подобным требованиям: 1) решения об удовлетворении требований о расторжении договора аренды, когда в суде не установлен факт существенного нарушения договора либо когда отсутствие проекта признается существенным нарушением договора (постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 октября 2010 г. по делу № А10-369/2010); 2) решение об отказе в удовлетворении требований о расторжении договора аренды, когда судом отсутствие подобной документации не признается существенным нарушением договора (постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 25 сентября 2009 г. № Ф10-3908/09 по делу

№ А62-5122/2008; постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 января 2011 г. по делу № А02-537/2010).

Также хотелось бы обратить внимание на то, что до обращения в суд арендодателем не всегда соблюдаются требования ч. 3 ст. 619 ГК РФ. Согласно п. 29 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 января 2002 г. № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой»<sup>10</sup>, «если основанием расторжения договора аренды является неисполнение арендатором возложенных на него обязанностей, арендодатель до обращения в суд с иском о досрочном расторжении договора обязан направить арендатору письменное предупреждение о необходимости исполнения им обязательства в разумный срок (ч. 3 ст. 619 ГК РФ), а также предложение расторгнуть договор (п. 2 ст. 452 Кодекса)». При этом необходимым условием удовлетворения иска арендодателя о досрочном расторжении договора аренды является установление в ходе судебного разбирательства факта получения арендатором письменного предупреждения арендодателя о необходимости исполнения договорного обязательства<sup>11</sup>.

К проблемным также следует отнести вопрос о том, является ли неиспользование лесов существенным нарушением договора аренды. Так, арендодатель, обращаясь с требованием о расторжении договора, часто указывает на то, что арендатор не использует предоставленный участок. В данном случае возникает довольно противоречивая ситуация. С одной стороны, до представления проекта освоения лесов арендодателю и подачи Лесной декларации, арендатор не может осуществлять использование лесов. Поэтому арендаторы вносят арендную плату по договору, но лесной участок не используют и такое положение соответствует закону. С другой стороны, во исполнение принципа обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах леса, предоставленные для использования, должны использоваться.

В этом случае показательной является судебная практика применения земельного законодательства. Обоснованно суды приходят к выводу о возможности расторжения договора ввиду нецелевого использования имущества, основываясь на нормах ЗК РФ (постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 апреля 2010 г. № Ф03-1898/2010 по делу № А51-9622/2009, постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 10 августа 2009 г. № КГ-А41/7267-09 по делу № А41-26204/08, постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 12 апреля 2010 г. № Ф10-1331/10 по делу № А35-4177/09-С4).

В настоящее время, пока неиспользование лесного участка не является отдельным и достаточным основанием расторжения договора аренды, этот вопрос решается по правилам ст. 450 ГК РФ, а именно: арендодателю предстоит доказать, что неиспользование лесного участка — это существенное нарушение договора, которое влечет для арендодателя такой ущерб, что он в значительной степени лишается того, на что вправе был рассчитывать при заключении договора.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278.

<sup>2</sup> См.: *Галишин Э.У.* Особенности аренды лесных участков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

<sup>3</sup> См.: *Быковский В.К.* Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2009.

<sup>4</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 8 февраля 2010 № 32 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки» // БНА ФОИВ. 2010. № 20.

<sup>5</sup> См.: Приказ МПР РФ от 14 мая 2007 г. № 125 «Об утверждении Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов» // БНА ФОИВ. 2007. № 26.

<sup>6</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 8 декабря 2008 г. № 529 «О Лесной декларации» // БНА ФОИВ. 2009. № 12.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 октября 2010 г. по делу № А10-369/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 сентября 2009 г. по делу № А26-5219/2008; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 сентября 2009 г. по делу № А26-8185/2008; Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 25 сентября 2009 г. № Ф10-3908/09 по делу № А62-5122/2008. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. С.П. Гришаева, А.М. Эрделевского. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2006.

<sup>10</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2003. № 3.

<sup>11</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 июля 2010 г. по делу № А78-682/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 31 января

2011 г. по делу № А05-4430/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 декабря 2010 г. по делу № А05-4034/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 30 сентября 2009 г. по делу № А44-2715/2007. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**О.Ю. Ганюхина**

## **СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ**

Деятельность Федеральной службы по надзору в сфере природопользования РФ (далее — Росприроднадзор) по государственному контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ в области природопользования и охраны окружающей среды направлена на сокращение масштабов неуправляемого вовлечения природных ресурсов в экономический оборот; стимулирует их рациональное использование, ресурсосбережение; обеспечивает соблюдение требований по охране окружающей среды и ее компонентов в ходе их использования в интересах будущих поколений; нацелена на улучшение экологической ситуации в стране<sup>1</sup>. Контрольно-надзорная деятельность Росприроднадзора и его территориальных органов в 2009 г. была ориентирована на достижение целей, определенных «Планом действия Правительства Российской Федерации до 2012 года» и «Стратегией социально-экономического развития до 2020 года»<sup>2</sup>.

В настоящее время государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) состоит из 12 видов государственного контроля (геологический, водный, земельный, контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания, контроль и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, контроль за охраной атмосферного воздуха, за деятельностью в области обращения с отходами, лесной контроль на ООПТ, контроль в области охраны озера Байкал, а также контроль во внутренних морских водах, территориальном море, в исключительной экономической зоне и континентальном шельфе Российской Федерации)<sup>3</sup>. Государственные инспекторы Росприроднадзора имеют право проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов, требований, норм и правил в области охраны окружающей среды, а также проверять работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды.

При проведении государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды государственные инспекторы Росприроднадзора применяют статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), содержащиеся преимущественно в гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», частично в гл. 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности», а также применяют иные статьи, регламентированные КоАП РФ<sup>4</sup> в установленной сфере деятельности.

В 2009 г. правоприменительная деятельность осуществлялась госинспекторами Росприроднадзора по 55 статьям КоАП РФ, относящимся к компетенции Службы; госинспекторами возбуждено 27150 дел об административных правонарушениях, что на 49 % больше чем в 2008 г. В 2009 г. наиболее часто применялись следующие статьи КоАП РФ: 7.3 «Пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией)», 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления и иными опасными веществами» и 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха»<sup>5</sup>.

В 2009 г. Росприроднадзор принял участие более чем в 5 тыс. судебных дел. Было рассмотрено 2396 дел и в пользу Росприроднадзора вынесено 1529 решений (64 %). В целях по-

© Ганюхина Оксана Юрьевна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

вышения качества проведения контрольно-надзорных мероприятий территориальным органам для методического руководства и использования в работе направлены схемы действий инспекторов при привлечении к административной ответственности по результатам проверок. Это способствовало сокращению количества отменяемых в административном и судебном порядке постановлений об административных правонарушениях.

В сфере интересов экологического контроля находится деятельность более чем 70 тыс. хозяйствующих субъектов, охватывающих примерно 300 тыс. объектов негативного воздействия на окружающую среду. По всем показателям результативности работы (атмосфера, вода, земля, отходы и переданные полномочия по водным отношениям) за 2009 г. наблюдается положительная динамика. В 2009 г. подтвердилась тенденция к сокращению выбросов и сбросов вредных веществ, которая обусловлена не только общим спадом производства в условиях финансового кризиса, но и ростом числа предприятий, которые путем модернизации и реконструкции производств, с привлечением значительных финансовых средств улучшили собственные экологические показатели. В 2009 г. произошло снижение количества выбросов (примерно на 5 млн т) и сбросов вредных веществ (на 4,5 млн т). Как уже отмечалось, в Росприроднадзор не поступают данные государственной статистической отчетности, необходимые для разработки методики оценки результатов контрольно-надзорной деятельности службы. Судя по результатам проведенных Росприроднадзором проверок, наблюдается рост числа предприятий, снизивших: выбросы, — с 127 (5,5 %) предприятий в 2008 г. до 1390 (20 %) в 2009 г.; сбросы — соответственно с 305 (4,6 %) до 721 (12 %). В 2009 г. количество образовавшихся отходов снизилось на 5 %; количество несанкционированных свалок сократилось на 527 ед. (более чем на 5 %). Количество предприятий, сокративших размещенные отходы, увеличилось с 101 в 2008 г. (3,4 % от числа проверенных) до 816 (9 %) в 2009 г.<sup>6</sup>

Таким образом, судебная практика и количество переданных в суд дел напрямую зависят от эффективного экологического контроля, осуществляемого государственными инспекторами Росприроднадзора.

Основными проблемами при организации и осуществлении государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды на современном этапе являются следующие:

1. Действующее законодательство недостаточно развито и не содержит механизмов, обязывающих природопользователей снижать негативное воздействие на окружающую среду, выполнять в обязательном порядке природоохранные мероприятия, а также восстановительные мероприятия в полном объеме, компенсирующем причиненный окружающей среде и ее компонентам вред.

2. В бюджетном законодательстве РФ отсутствуют положения об обязательном целевом расходовании средств, поступающих в результате контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, на природоохранные и восстановительные мероприятия, а также положения о финансовых обязательствах природопользователей в виде платежей в бюджеты бюджетной системы РФ за непринятие мер по рекультивации нарушенных земель, за загрязнение недр, самовольное пользование недрами, по обращению с отходами и иным фактам причинения вреда природным ресурсам и окружающей среде.

3. На сегодняшний день отсутствуют законодательные механизмы по обязательному экологическому страхованию, экологическому аудиту, нормированию качества окружающей среды, внедрению наилучших экологически безопасных технологий, поэтапному сокращению воздействия на окружающую среду, что не позволяет обязать природопользователей уделять больше внимания решению экологических проблем и делает государственный контроль менее действенным.

4. Отсутствие в системе Минприроды России регламентов взаимодействия Роснедр, Росводресурсов, Росгидромета и Росприроднадзора, способствующих немедленному реагированию в виде проведения Росприроднадзором внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по фактам загрязнения окружающей среды и нарушения природоохранного законодательства.

5. Слабая материально-техническая база Росприроднадзора для проведения контрольных проверок на удаленных от населенных пунктов объектах природопользования.

Решение указанных проблем будет способствовать повышению эффективности государственного экологического контроля, а следовательно, и повышению рассматриваемых в суде дел.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3347; 2011. № 14, ст. 1935.

<sup>2</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году». URL: [www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru) (дата обращения: 15.03.2011).

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) (вместе с «Правилами осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 5, ст. 625, № 14, ст. 1668.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1, ч. 1, ст. 1; 2011. № 19, ст. 2715.

<sup>5</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году». URL: [www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru) (дата обращения: 15.03.2011).

<sup>6</sup> См.: Там же.

**О.В. Савенко**

### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ИНФОРМАЦИОННОГО И ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАДАСТРОВОГО УЧЕТА НЕДВИЖИМОСТИ**

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» государственным кадастром недвижимости в России признается систематизированный свод сведений об учетном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований и населенных пунктов государства, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных законом сведений.

В мире нет ни одной кадастровой системы, дублирующей в целом аналогичную систему иностранного государства. Однако объективно существует два варианта ведения кадастрового учета недвижимого имущества в стране с федеративной формой государственного устройства. Первый вариант, применяющийся, например, в Германии, представляет собой централизованное ведение государственного кадастра недвижимости на уровне органов кадастрового учета субъектов Федерации по единому регламенту. Несмотря на прописанные в Конституции РФ возможности регионов, в нашем государстве в начале текущего столетия начала работу кадастровая система второго вида, характеризующаяся отсутствием полномочий в сфере учета объектов недвижимого имущества у субъектов Федерации ввиду особой важности целей и задач ведения кадастра.

Итак, российская система стремится к эффективному и рациональному использованию недвижимого имущества в интересах стабилизации государства, формирования полного, достоверного и общедоступного источника информации об объектах недвижимости, минимизации затрат и издержек. Стремление законодателя поддержать и способствовать скорейшей реализации принципа «единого окна» в системе оборота недвижимости оправдано и своевременно. Тем не менее, система регистрирующих органов изнутри оказалась весьма громоздкой.

Высшим федеральным органом учета объектов недвижимости в соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 теперь является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, называемая Росреестром. Однако Федерализм не позволяет вести полноценный учет земли и строений на ней прямо из столицы. Возможно, это и есть логичная причина, по которой структура Росреестра отличается большим количеством элементов и включает в себя центральный аппарат, территориальные органы, по

© Савенко Оксана Валерьевна, 2011

Преподаватель кафедры гражданского и предпринимательского права (Волгоградский кооперативный институт (филиал) АНО ВПО ЦС РФ «Российский университет кооперации»).

одному на субъект РФ, и подведомственные бюджетные учреждения, в которые входят федеральные государственные учреждения «Земельная кадастровая палата» по субъектам Федерации, «Ростехинвентаризация — Федеральное БТИ», и федеральные государственные унитарные предприятия.

Утяжеление аппарата Росреестра уже сейчас привело к непониманию функций отдельных его элементов, необходимости налаживать фактический и электронно-технический контакт между ними, сильному разрыву кривой эффективности осуществления реформы в разных субъектах РФ. Ситуация наглядно характеризуется деятельностью Земельных кадастровых палат, различающейся в зависимости от региона практически по всем аспектам, начиная от заработной платы работников и технической оснащенности учреждения и заканчивая вопросами взаимодействия на федеральном уровне.

Одной из важнейших проблем в сфере осуществления кадастрового учета объектов недвижимости является практическое соединение архивных данных органов технической инвентаризации регионов с данными кадастрового учета земель. Основой для государственного кадастра недвижимости послужил созданный в начале текущего века государственный земельный кадастр, ведение которого требовало правовой регламентации и организации системы уполномоченных органов исполнительной власти, переквалифицированных сейчас для ведения учета всего недвижимого в стране. Создание кадастра недвижимого имущества на основе земельного кадастра, а не на основе системы учета зданий и сооружений, оправданно и весьма эффективно.

Между ОТИ и Земельными кадастровыми палатами образовалась настоящая пропасть, обусловленная разницей во времени создания этих органов, в уровне правового регулирования, принципах функционирования и пр. Деятельность ОТИ должна была прекратиться уже в январе 2011 г., однако параллельное существование земельного и технического учета продолжается в связи с трудоемкостью работы по информатизации архивного пространства ОТИ.

Скорейшее налаживание контактов между ОТИ и Земельными кадастровыми палатами будет способствовать ускорению системы реформирования и разрешению проблемы создания системы «единого окна».

Техническое обеспечение кадастрового учета объектов недвижимого имущества соответствует духу времени. В первую очередь необходимо отметить информатизацию общения между органами кадастрового учета объектов недвижимости и кадастровыми инженерами. Для этого по заказу Росреестра разработан специализированный программный комплекс «Информационная Система Предварительной Подготовки Данных в электронном виде для оказания государственных услуг по кадастровому учету и регистрации прав» (далее — ИС ППД КУ).

Необходимость в получении доступа к этому программному модулю в соответствии с законодательством возникает только у кадастрового инженера, физического лица, имеющего действующий квалификационный аттестат, подтверждающий его соответствие требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, и наличие знаний, необходимых для ведения кадастровой деятельности.

У программного модуля ИС ППД КУ скромные системные требования, позволяющие адаптировать его к любой рабочей станции последнего десятилетия. Для работы с ним есть только два дополнительных условия: на рабочей станции кадастрового инженера необходимо наличие одного из средств криптографической защиты информации и электронной цифровой подписи. При этом у электронной цифровой подписи в сфере применения должна быть прописана возможность использования ее для защиты информации в рамках программного модуля. Точной формулировки закрепления сферы применения ЭЦП кадастровым инженером пока нет, т. к. система находится в разработке.

Работает ИС ППД КУ действительно просто: программный модуль привязывается к заранее установленной на рабочую станцию (персональный компьютер) кадастрового инженера электронной цифровой подписи с помощью средства криптографической защиты информации. Программа формирует печатные формы заявления о постановке на государственный кадастровый учет объекта недвижимости и межевого плана, формат которых соответствует

действующему законодательству. Далее подписанные документы представляются в орган кадастрового учета в электронном виде по выбору заявителя следующим образом:

через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» или через официальный сайт органа кадастрового учета в сети Интернет по адресу: [www.rosreestr.ru](http://www.rosreestr.ru);

электронной почтой в орган кадастрового учета;

с использованием веб-сервисов в орган кадастрового учета.

У этой программы также есть полезная функция — ведение внутреннего архива: все сформированные когда-либо документы подлежат постоянному хранению. Эта функция может стать полезной при обнаружении ошибок в действиях кадастрового инженера или должностного лица, выявлении правонарушений, предотвращении и урегулировании возможных разногласий.

Наличие ошибок в едином информационном ресурсе — еще один проблемный вопрос, требующий немедленного ответа.

Не стоит забывать, что главными признаками кадастра объектов недвижимого имущества являются полнота и точность. В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона «О кадастре недвижимости» государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, подтверждающих существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных законом сведений о нем.

Такая формулировка возлагает ответственность за внесение сведений, их обработку и интерпретацию на должностных лиц уполномоченного органа, ответственных за прием документов от граждан и организаций. С одной стороны, кадастровыми инженерами будут установлены программные модули на своих персональных компьютерах, позволяющие хранить и отслеживать все поданные, готовые и готовящиеся ими документы. При сверке данных инженера и сведений, внесенных в кадастр, можно будет определить происхождение возможных ошибок. С другой стороны, система оказания платных услуг в России развита недостаточно, и не каждый гражданин пожелает обратиться к профессионалу, при этом возможность прямого обращения в орган кадастрового учета ему гарантирована. Для такой категории граждан реформой предусмотрен целый ряд изменений, которые будут рассмотрены ниже, в т. ч. предоставление данных не только на печатных, но и на обычных USB Flash-носителях. Должностное лицо переносит такие данные, которые могут содержать ошибку, путем копирования в систему. Безусловно, контроль над достоверностью предоставляемых данных лежит на таком должностном лице. Однако если в рамках системы сведения будут сразу поступать в органы государственной власти и даже юридическим лицам, то исправить ошибку будет не так просто. В связи с этим считаем целесообразным наладить работу промежуточного этапа ведения государственного кадастра между сбором данных и занесением в единую систему, который должен представлять собой процедуру проверки достоверности и точности внесения сведений. На этом этапе может работать специальная компьютерная программа, не требующая вмешательства человека.

В связи с объединением данных о земельных участках и объектах, прочно связанных с землей, в одной системе встает вопрос о фиксации на кадастровых картах объектов капитального строительства. Кадастровые инженеры и потребители кадастровых услуг выступают за скорейшее создание т. н. «трехмерного кадастра»: системы электронных кадастровых карт, позволяющих увидеть не только земельный участок с обозначением границ, но и объекты, расположенные на земле (леса, водные объекты, сооружения, строения и пр.) и ниже поверхности земли (недра, фундаменты, подземные воды), границы населенных пунктов, муниципальных образований и субъектов РФ. Это разумно особенно в целях введения режима «одного окна». С технической точки зрения, создание такой системы возможно уже сейчас, однако для формирования достоверного информационного ресурса необходимо собрать наиболее полные и достоверные сведения, в связи с чем считаем преждевременным создание трехмерных кадастровых карт.



## ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

При строительстве автомобильных дорог часто возникают ситуации, когда необходимо проинвестировать земельные участки, обремененные правами физических и юридических лиц. Кроме того, земельные участки, необходимые для размещения автомобильных дорог, могут относиться к различным категориям земель, в частности, землям сельскохозяйственного назначения, лесного, водного фондов. Процедуре изъятия земель для строительства автомобильной дороги предшествует целый ряд подготовительных работ. Кроме того, на стадии выбора земельного участка разрабатывается технико-экономическое обоснование проекта, устанавливаются границы земельных участков, на которых будет располагаться автомобильная дорога, определяются правообладатели таких участков. Только после выполнения всех вышеперечисленных подготовительных работ можно начинать процедуру изъятия земельных участков с последующим их предоставлением для строительства автомобильной дороги. Все это требует длительного времени, поэтому в тех случаях, когда необходимо в кратчайшие сроки предоставить земельные участки для строительства важных государственных объектов, государство вынуждено устанавливать специальные правила по изъятию земельных участков. Возможность принятия специальных нормативных правовых актов, предусматривающих исключения из общих правил изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, установлена подп. 3 п. 1 ст. 49 ЗК РФ. Примерами реализации указанной правовой нормы является принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30 июля 2010 г.)<sup>1</sup> и Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» (в ред. от 23 декабря 2010 г.)<sup>2</sup>. Так, в соответствии с последним на территории инновационного центра «Сколково» полномочия по изъятию земельных участков для нужд субъекта РФ и для муниципальных нужд осуществляет специально созданная Управляющая компания Центра. Кроме того, в целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории Центра и жизнедеятельности на его территории именно Управляющая компания организует строительство и дальнейшую эксплуатацию автомобильных дорог. Принятие подобных законов свидетельствует о том, что существующая процедура изъятия земель, установленная ЗК РФ, не позволяет осуществлять строительство автомобильных дорог в сокращенные сроки.

В связи с этим ряд юристов не исключают возможности повторения ситуации с изъятием земель для строительства Олимпийских объектов при строительстве других объектов, имеющих такое же важное значение для государства<sup>3</sup>. С нашей точки зрения, отдельное правовое регулирование может потребоваться и для строительства автомобильных дорог. Если учитывать, что основной целью развития транспортной системы РФ в соответствии с Транспортной стратегией РФ на период до 2030 года<sup>4</sup> является удовлетворение потребностей инновационного социально-ориентированного развития экономики и общества в качественных транспортных услугах, конкурентоспособных с лучшими мировыми аналогами, то становится очевидным, что для достижения указанной цели потребуются изменения в ряде подготовительных процедур при строительстве новых и реконструкции старых автомобильных дорог, в т. ч. и в процедуре изъятия земель.

Согласование условий изъятия земельного участка — одна из основных проблем, возникающих при строительстве автомобильных дорог. Основная цель соглашения — определить выкупную цену изымаемого земельного участка (или размер убытков — при изъятии участков у землевладельцев, землепользователей, арендаторов, т. е. лиц, не являющихся их собственниками), сроки выплаты выкупной цены или возмещения убытков и другие условия изъятия. Отсутствие согла-

© Абузярова Дина Фатиховна, 2011

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

сия о размере выкупной цены и убытков со стороны правообладателя земельного участка приводит к затягиванию сроков строительства будущей автомобильной дороги. Так, например, подобная ситуация сложилась при строительстве кольцевой автомобильной дороги Санкт-Петербурга. На некоторых участках будущей автомобильной дороги дорожники были вынуждены остановить работу, потому что собственники земельных участков, на которых располагались жилые строения, потребовали компенсацию в 20 млн руб., тогда как рыночная оценка составляла 2 млн руб.<sup>5</sup>

В практике арбитражных судов достаточно часто рассматриваются споры, связанные с изъятием земель для размещения автомобильных дорог. Нередко, кроме взыскания убытков, причиненных изъятием, правообладатель земельного участка требует выполнения дополнительных условий, например, обустроить прилегающие земельные участки для дальнейшего использования. Так, глава крестьянского (фермерского) хозяйства «Карабах» обратился с иском к Министерству строительства и дорожного хозяйства Астраханской области не только о взыскании убытков, причиненных изъятием земельного участка для строительства автомобильной дороги, но и требованием обустроить специальные места для перегона скота и сельскохозяйственной техники<sup>6</sup>.

Часто возникают ситуации, когда соглашение об условиях изъятия заключено и в нем предусмотрены все необходимые условия, но, тем не менее, оно исполняется ненадлежащим образом. Например, у ОАО «Барлакское» был изъят земельный участок для строительства федеральной автомобильной дороги, принадлежащий ОАО на праве бессрочного (постоянного) пользования. Между ГУ «Дирекция Федеральной автомобильной дороги М-51-М-53 «Байкал-1»» и ОАО «Барлакское» был заключен договор от 14 ноября 2000 г. № 159, в котором согласован порядок возмещения убытков, причиненных изъятием земельного участка. Обязанности по компенсации убытков не были исполнены. ОАО «Барлакское» было вынуждено обратиться в арбитражный суд с иском о взыскании убытков (в форме упущенной выгоды), причиненных временным изъятием земельного участка сельскохозяйственного назначения за период с 2001 по 2003 г. Суд удовлетворил требования истца<sup>7</sup>.

При несогласии правообладателя с изъятием земельного участка или его условиями государственный или муниципальный орган управления вправе обратиться в суд с иском о выкупе данного земельного участка или о принудительном прекращении иных прав. К сожалению, при строительстве автомобильных дорог довольно часто земельные участки изымаются принудительно на основании судебного решения, которое зачастую является единственным средством, позволяющим продолжить намеченное строительство. Именно поэтому между принятием решения об изъятии земельного участка и его реализацией может пройти значительный промежуток времени. Это обстоятельство приводит к увеличению сроков выполнения проектов и необходимости переноса инвестиционных конкурсов по привлечению частных инвесторов на период окончательного формирования территории расположения автомобильной дороги.

Изъятия земель для размещения автомобильных дорог направлено на подготовку будущего строительства, и от степени выполнения этой процедуры на начальном этапе зависит дальнейшая реализация важнейших государственных проектов по развитию единой дорожной сети. Анализ судебной практики свидетельствует, что в основном в судах оспариваются условия изъятия земель для строительства автомобильных дорог. Поэтому отсутствие соглашения об условиях такого изъятия существенно увеличивает сроки дальнейшего строительства. В этой связи важно на начальном этапе согласовать все необходимые условия последующего изъятия.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6071; 2010, N 32, ст. 4298.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970; 2010. № 52, ч. 1, ст. 7000.

<sup>3</sup> См.: *Лебедева Е.В.* Основные положения и комментарии к принятым изменениям в законодательстве. Редакционный материал круглого стола «Актуальные проблемы земельно-имущественных отношений: практика и пути решения» // *Жилищное право*. 2008. № 7. С. 6.

<sup>4</sup> См.: Транспортная стратегия Российской Федерации. URL: [http://www.mintrans.ru/pressa/TS\\_Structure\\_16102008\\_2.pdf](http://www.mintrans.ru/pressa/TS_Structure_16102008_2.pdf) (дата обращения: 02.04.2010).

<sup>5</sup> См.: *Стригин А.Г.* Вписаться в ансамбль. Северная столица получила новую городскую магистраль // *Российская газета*. 2010. 18 окт.

<sup>6</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 27 января 2006 г. № А06-2501/1-6/04. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 августа 2006 г. № Ф04-5351/2006(25534-А45-20). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**И.В. Болдова**

## **ПРИМЕНЕНИЕ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ НОРМ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Негативные изменения качества земель зачастую происходят вследствие различных нарушений земельного и природоохранного законодательства, допускаемых не только юридическими и физическими лицами, но и органами государственного управления. Добиться сокращения количества земельных правонарушений возможно только при эффективном применении мер юридической ответственности.

Статистические данные, касающиеся правонарушений, также свидетельствуют об их стабильно высоком числе. За 2008 г. в России было выявлено около 120 тыс. нарушений земельного законодательства, в 2009 г. — 100 тыс.; в 2010 г. — 50 тыс.; в 2011 г. — приблизительно 100 нарушений<sup>1</sup>.

Соглашаясь с мнением В.В. Витрянского и М.И. Брагинского, можно сделать вывод, что не всякая санкция есть мера юридической ответственности. Ответственность — это санкция за правонарушение, но санкция не всегда означает ответственность<sup>2</sup>. Когда, например, имущество изымается из чужого незаконного владения в принудительном порядке, налицо санкция как следствие правонарушения. Однако такая санкция не будет ответственностью потому, что не связана с какими-либо лишениями для нарушителя, у которого изымается вещь, ему не принадлежащая. Ответственность же — это не просто санкция за правонарушение, а такая санкция, которая влечет определенные лишения имущественного или личного характера<sup>3</sup>.

Одной из мер юридической ответственности, требующей совершенствования ее правового регулирования, является прекращение прав на землю как специальная земельно-правовая ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель, урегулированная одновременно нормами и Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), и Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ).

Анализ норм ЗК РФ и ГК РФ показывает, что в настоящее время основания и порядок принудительного прекращения прав на земельные участки детально земельным законодательством не урегулированы и требуется значительная корректировка статей в целях их эффективного использования на практике.

За пределами ЗК РФ остался вопрос о возмещении убытков органами местного самоуправления в связи с принятием ими ненормативных актов и причинением в результате этого ущерба гражданам и юридическим лицам. В ст. 61 ЗК РФ предусматривается возмещение убытков только органами государственной власти, издавшими такой акт, хотя название статьи — «Признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления». Необходимо устранить несоответствие названия статьи ее содержанию.

Поскольку вопросы прекращения права на землю в порядке применения специальной земельной ответственности не являются по своей природе гражданско-правовыми, то представляется верным решить данную проблему путем исключения их из ГК РФ и разрешения исчерпывающим образом в ЗК РФ.

Действующее земельное законодательство предусматривает, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращается принудительно при использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением, использованием земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудше-

© Болдова Инна Владимировна, 2011

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

нию экологической обстановки, при неустранении совершенных умышленно земельных правонарушений, систематической неуплате земельного налога и в некоторых других случаях<sup>4</sup>, например, при неиспользовании в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. Из 3-летнего срока исключается время, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование (п. 2 ст. 45 ЗК РФ).

Так, Федеральный арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 8 января 2002 г. по делу № Ф09-3310/01-АК указал, что факт признания общества банкротом сам по себе не свидетельствует о невозможности выполнения им условий, установленных при предоставлении земельного участка, т. е. условий по его целевому использованию<sup>5</sup>.

Действующее законодательство содержит нормы, толкование которых, по нашему мнению, влечет невозможность принудительно прекратить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком банкротом. Хотя в подп. 4 п. 2 ст. 45 ЗК РФ упоминается об иных обстоятельствах, ввиду которых земельный участок может на законных основаниях не использоваться по целевому назначению, перечень таких обстоятельств в законодательстве отсутствует.

Земельно-правовая ответственность в виде изъятия земельного участка за использование земли не по целевому назначению, нерациональное использование земельного участка, использование способами, приводящими к снижению плодородия почв, ухудшению экологической обстановки и в некоторых иных случаях ныне содержится в законодательных актах ряда субъектов РФ.

Меры земельно-правовой ответственности наступают за нарушение земельного правопорядка, охраняемого нормами земельного права; содержание и порядок применения этих мер устанавливаются земельным законодательством; они имеют принудительный характер; отличаются от мер иных видов юридической ответственности. Основанием для применения мер земельно-правовой ответственности является нарушение земельного законодательства. Все вышесказанное подтверждает самостоятельный характер земельно-правовой ответственности<sup>6</sup>.

В целях более активного применения мер земельно-правовой ответственности за нарушения земельного законодательства мы разделяем позицию И.А. Елисеевой, рекомендующей дополнить ЗК РФ следующими новеллами<sup>7</sup>. В число нарушений, предусмотренных ЗК РФ в качестве оснований принудительного прекращения прав на земельные участки, должна обязательно включаться порча земли во всех видах, совершенная как умышленно, так и неосторожно. Субъекты РФ в собственных законах о земле, принимаемых согласно ст. 72 Конституции РФ, могут устанавливать дополнительные основания принудительного прекращения прав на земельные участки с учетом природно-климатических, социально-экономических, демографических и других региональных особенностей. Изъятие земельных участков требуется осуществлять в судебном порядке.

В юридической литературе до настоящего времени нет единства взглядов на определение административного проступка. Наиболее спорным является вопрос о том, присуща ли административным проступкам общественная опасность. Этот вопрос имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, так как от его решения, в конечном счете, зависит правильность квалификации конкретного правонарушения и применения к нарушителю наказания.

Общественная опасность представляет собой неотъемлемое содержание административного проступка.

Д.Н. Бахрах полагает, что административные проступки являются не общественно опасными. В качестве доказательства используют нормы уголовного законодательства, где указано, что преступлением считается «виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Уголовным кодексом под угрозой наказания»<sup>8</sup>.

ЗК РФ предусматривает также дисциплинарную ответственность за совершение земельных правонарушений. Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности служит нарушение работником или должностным лицом трудовой дисциплины — совершение дисциплинарного земельного проступка, которым признается противоправное, виновное деяние, посягающее на земельный правопорядок в сфере трудовой деятельности, причиняющее вред земельным ресурсам.

Противоречивость законодательства будет существовать до тех пор, пока не начнется работа по систематизации и кодификации огромного массива, управленческих нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в данной области, а этого не произойдет в скором времени, т. к. решение вопроса о земельных отношениях и реформе носит политический оттенок.

<sup>1</sup> URL: <http://www.rosreestr.ru/> (дата обращения: 20.03.2011).

<sup>2</sup> См.: *Сухова Е.А.* Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства. URL: <http://www.alldocs.ru/download/index.php?id=2100> (дата обращения: 20.03.2011).

<sup>3</sup> См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М., 1999; *Витрянский В.* Понятие и формы гражданско-правовой ответственности юридических лиц // Закон. 2001. № 12.

<sup>4</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Земельное право. М., 2004.

<sup>5</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: *Владимиров И.А.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве. Уфа, 2006.

<sup>7</sup> См.: *Елисеева И.А.* Юридическая ответственность за порчу земли: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>8</sup> *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 23.

**М.Ш. Текеев**

### **К НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ УСТАНОВЛЕНИЯ И ВЗИМАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА**

Земельный налог устанавливается Налоговым кодексом РФ (далее — НК РФ) и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований. Земельный налог — один из немногих в налоговой системе России, при установлении и взимании которого зачастую возникают спорные ситуации.

Одним из спорных вопросов, который до сих пор не получил разрешения в судебной практике, является вопрос о том, с какого момента следует уплачивать земельный налог. Так, в постановлении Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 июля 2009 № 54 «О некоторых вопросах, возникших у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием земельного налога», указано, что «объект налогообложения возникнет только тогда, когда конкретный земельный участок будет сформирован»<sup>1</sup>. Тем не менее, исходя из смысла ст. 389 НК РФ, что объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог. В связи с тем, что не конкретизированы требования к объекту земельного налогообложения, увеличивается количество судебных споров.

С другой стороны, Министерство финансов РФ в письме от 29 декабря 2007 г. № 03-05-05-02/82 «О налогообложении земельным налогом земельных участков, права на которые длительное время не регистрируются в соответствии с действующим законодательством» подчеркивает, что «если права на земельные участки длительное время не регистрируются, то такие факты в соответствии с действующим законодательством должны рассматриваться как уклонение от налогообложения. В этих случаях при проведении контрольных мероприятий налоговым органам следует привлекать лиц, уклоняющихся от регистрации указанных выше прав на земельные участки, к уплате земельного налога и применять предусмотренные ст. 122 Налогового кодекса меры ответственности при совершении умышленного налогового правонарушения»<sup>2</sup>. Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 11403/05<sup>3</sup> Суд, отменяя решение суда кассационной инстанции, указал на то, что отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки не может служить основанием для освобождения фактического землевладельца и землепользователя от платы за землю.

© Текеев Марат Шамеливич, 2011

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

Не совсем согласуется с подходом законодателя, закрепленным в ст. 388 НК РФ, правовая позиция арбитражных судов по вопросу, связанному с определением плательщика налога на землю, расположенную под зданием, принадлежащим ему на праве собственности. Суды в указанном случае исходят из того, что обязанность налогоплательщика по уплате налога на землю, расположенную под строением, возникает одновременно с приобретением права собственности на данное строение. Правоустанавливающим документом в этой ситуации служит свидетельство о праве собственности на недвижимость<sup>4</sup>.

В постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24 октября 2007 г. по делу № Ф08-6962/07-2617А суд первой инстанции, удовлетворяя требования заявителя, исходил из того, что, поскольку в ст. 388 НК РФ отсутствуют понятия «землепользователи» и «землевладельцы», налогоплательщиками земельного налога могут быть только собственники земельных участков, чье право собственности оформлено в установленном законом порядке. Поскольку заявитель не является собственником земельного участка, он не должен быть плательщиком земельного налога и не обязан представлять налоговую декларацию и налоговый расчет по авансовым платежам по земельному налогу.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении заявленных требований, руководствовался тем, что заявитель осуществлял фактическое пользование земельным участком, на котором расположено находящееся у него в собственности помещение; доказательств, свидетельствующих о том, что земля была передана ему на правах аренды, не представлено; отсутствие документа о праве пользования землей не освобождает заявителя от уплаты налога на землю, которым облагаются как собственники земли, так и землепользователи, кроме арендаторов. Судебными инстанциями установлено, что заявитель является собственником объекта недвижимости, приобретенного по договору купли-продажи.

В силу п. 1 ст. 35 ЗК РФ, п. 1 ст. 552 ГК РФ по договору продажи объектов недвижимости покупателю одновременно с передачей права собственности на такую недвижимость передаются права на ту часть земельного участка, которая занята этой недвижимостью и необходима для ее использования. Согласно п. 1 ст. 271 ГК РФ собственник здания, строения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользования предоставленной таким лицом под эту недвижимость частью земельного участка. Фактическое пользование заявителем спорным земельным участком подтверждено материалами дела и самим заявителем не оспорено. Доказательств того, что в проверяемый период земля была передана заявителю на правах аренды, в деле нет и заявителем не представлено. При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что заявитель является плательщиком земельного налога, поскольку согласно гл. 31 НК РФ использование земли в Российской Федерации является платным. В силу п. 2 ст. 388 НК РФ исключение составляет лишь использование организациями и физическими лицами земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Отсутствие документов о праве пользования землей, получение которых зависит исключительно от волеизъявления пользователя, обоснованно не признано судом апелляционной инстанции основанием для освобождения заявителя от уплаты земельного налога. Данный вывод суда соответствует правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенной им в постановлении от 14 октября 2003 г. № 7644/03<sup>5</sup>.

На основании проведенного анализа судебной практики по отдельным спорам, возникающим в связи с уплатой земельного налога, можно сделать вывод о наличии пробелов в правовом регулировании и применении норм земельного и иного законодательства по налогообложению земельных участков.

<sup>1</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 9. С. 15.

<sup>2</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 11.

<sup>4</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 сентября 2007 г. по делу № Ф04-6339/2007 (38167-А46-26). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 2.

**Н.И. Матузов****САРАТОВСКАЯ ШКОЛА ТЕОРЕТИКОВ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

В текущем году Саратовская государственная юридическая академия отметила свое 80-летие. Юбилей — хороший повод для подведения итогов пройденного пути, анализа упущений и достижений, определения планов на будущее. В настоящей статье хотелось бы проследить процесс становления саратовской школы теоретиков государства и права, ее вклад в развитие отечественной юридической науки и практики.

Следует отметить, что Саратов всегда рассматривался в научном мире как один из крупных центров юридической мысли и юридического образования, а саратовская школа теоретиков государства и права (наряду с другими) котируется весьма высоко, пользовалась неизменным признанием и авторитетом. И это — не субъективное мнение автора, а объективные оценки его многочисленных коллег, а также официальных лиц и инстанций (органов суда, прокуратуры, МВД, адвокатуры, арбитража, управленческих структур, наконец, в целом юридическое общество). Но прежде — несколько слов о самом вузе, его «родословной» и непростой судьбе.

Саратовский юридический институт как самостоятельное высшее учебное заведение был открыт в 1931 г. на базе ликвидированного факультета права и хозяйства Саратовского государственного университета. Необходимость в этом была обусловлена нехваткой высококвалифицированных юристов.

Первоначально новорожденный вуз назывался Институтом советского права, затем в 1934 г. был переименован в Саратовский правовой институт, а в 1936 г. — в Саратовский юридический институт. В 1939 г. ему было присвоено имя одного из первых наркомов юстиции Советского государства — Д.И. Курского. Сегодня институт именуется Саратовской государственной юридической академией.

Руководителями нового учебного заведения последовательно были: Марк Миронович Клугман (1931–1933), Алексей Иванович Федорцов (1934–1937), Петр Иванович Угрюмов (1938–1941), Григорий Самуилович Рихтер (1941–1948), Василий Иванович Строганов (1948–1949), Анатолий Павлович Швецов (1949–1952), Георгий Митрофанович Маслов (1952–1956), Василий Аввакумович Познанский (1956–1964), Иван Павлович Демидов (1964–1972), Виталий Васильевич Борисов (1973–1996), Федор Андреевич Григорьев (1996–2006), который в настоящее время является Президентом Академии. В марте 2006 г. ректором Академии был избран Сергей Борисович Суоров, работающий в этой должности и в настоящее время.

Вуз с самого начала считался престижным, популярным, а потом стал еще и элитарным, т. к. поступить в него могли не просто все желающие, а только те, кто имел специальные направления партийных, советских и комсомольских органов не ниже областного уровня. Эти направления служили своего рода гарантиями идеологической зрелости и лояльности поступа-

© Матузов Николай Игнатьевич, 2011

Доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права, заслуженный деятель науки РФ (Саратовская государственная юридическая академия).

ющих. В период «перестройки» (80-е гг.) эти привилегии были отменены. В настоящее время прием ведется на общих основаниях. В Академии учатся 17 тыс. студентов из разных регионов страны и зарубежных государств. Вуз превратился в мощную и уникальную кузницу юридических кадров. Обучение ведется на самой современной материально-технической базе.

Заметим, кстати, что в советский период (вплоть до распада СССР) в стране существовали всего три крупных базовых вуза юридического профиля — Саратовский, Свердловский и Харьковский. Кроме них, были еще юрфаки при некоторых ведущих университетах — Московском, Ленинградском и др. К сожалению, в наши дни юристов готовят многие вузы, в т. ч. и непрофильные, в результате их навывускали много, а правоведов-профессионалов не хватает. Вернемся, однако, непосредственно к теме статьи. После того, как институт отпочковался от университета, избавился от «хозяйственной составляющей» и превратился в самостоятельный вуз, он стал быстро развиваться, утверждая свою легитимность, статус и репутацию, или, как модно нынче говорить, — имидж. Резко возрос прием студентов, подбирался преподавательский состав, создавались соответствующие кафедры, в т. ч. кафедра общей теории государства и права как основополагающая, призванная закладывать необходимый теоретико-методологический фундамент высшего юридического образования. Она и положила начало формированию саратовской школы теоретиков права и государства. Кафедрой, начиная с конца 40-х гг., заведовали: ст. преподаватель В.И. Строганов, профессора И.Е. Фарбер, М.И. Байтин, В.В. Борисов, В.Л. Кулапов (с 1995 г. по настоящее время).

У истоков школы стояли такие видные отечественные ученые-правоведы, работавшие в разное время в старейшем вузе страны, как М.М. Агарков, С.Н. Братусь, А.Б. Венгеров, А.Г. Ковалевский, Г.Я. Клява, М.И. Райский, Э.Л. Розин, И.Е. Фарбер. Ими были заложены прочные научные традиции, которые затем последовательно приумножались и сегодня продолжают развиваться уже в новых условиях.

Профессор И.Е. Фарбер в 1959 г. опубликовал весьма ценную теоретическую работу «О сущности права», в которой в остро-полемиическом стиле (в литературе как раз шла жаркая дискуссия по данному вопросу) твердо отстаивал нормативное понимание феномена права, доказывая, что только при таком условии можно обеспечить четкое правовое регулирование общественной жизни и должный правопорядок в стране. Но докторскую диссертацию он защитил по проблеме правосознания, выпустив монографию «Правосознание как форма общественного сознания» (М., 1963 г.). Позже Исаак Ефимович опубликовал целый ряд других не менее интересных работ — книг, статей, учебников, в т. ч. по конституционному праву. Среди них особо следует выделить две монографии: «Свобода и права человека в Советском государстве» (1974 г.) и «Очерки вузовской педагогики» (Саратов, 1984 г.), в которой изложил свое видение модели современного юриста с набором необходимых моральных и профессиональных качеств, сформулировал основные принципы, приемы и методы обучения и воспитания студентов. При этом он неизменно подчеркивал, что государственно-правовые явления — это сложные объекты познания.

Последователями творчества И.Е. Фарбера стали профессора М.И. Байтин, В.В. Борисов, Н.И. Матузов. Первым из них защитил докторскую диссертацию Н.И. Матузов на тему «Теоретические проблемы субъективного права» (1973 г.). Выпустил следующие монографии: «Субъективные права граждан СССР» (1966 г.), «Право и мораль в их взаимодействии» (1969 г.), «Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права» (1972 г.). После защиты последовали книги: «Правовая система и личность» (1987 г.), «Актуальные проблемы теории права» (2003 г.) и наконец — «Возможность и действительность в российской правовой системе» (2010 г.) (в соавторстве со своей ученицей Н.В. Ушановой).

Через год защитил докторскую диссертацию М.И. Байтин на тему «Государство и политическая власть» (1974 г.). Опубликовал одноименную монографию (1972 г.), а также книги: «Сущность и основные функции социалистического государства» (1979 г.), «Сущность права» (два издания — 2001, 2005 гг.); «Вопросы общей теории государства и права» (2006 г.).

В.В. Борисов, будучи ректором вуза, защитил докторскую диссертацию по проблеме правопорядка в 1978 г., издал монографию Правовой порядок развитого социализма (1977 г.). Понятно, что ректорская работа не позволяла ему более активно заниматься научной деятельностью, о чем он нередко сожалел. Сегодня М.И. Байтина и В.В. Борисова уже нет с нами.



Далее эстафету принимают более молодые теоретики-правоведы — доктора наук, профессора, в основном, ученики вышеназванных ученых: Р.С. Байниязов, А.А. Воротников, В.Л. Кулапов, А.Б. Лисюткин, А.В. Малько, И.С. Морозова, И.Н. Сенякин, В.Н. Синюков, О.И. Цыбулевская. Правомерно здесь назвать также профессоров В.М. Баранова, В.Н. Карташова, Т.Н. Радько, А.Г. Братко, С.А. Кирееву, А.А. Фомина, В.И. Абрамова, К.А. Струсь, вышедших из саратовской школы («одной шинели»), но работающих ныне в других городах и учебных заведениях. Думается, основные труды этой когорты ученых юридическому научному сообществу известны. Тем не менее, некоторые, наиболее значимые из этих работ, написанные в основном по материалам докторских диссертационных исследований стоит все же назвать: Сенякин И.Н. «Специализация и унификация российского законодательства» (1993 г.), «Федерализм как принцип российского законодательства» (2007 г.); Малько А.В. «Стимулы и ограничения в праве» (два издания — 1987, 2003 гг.); Синюков В.Н. «Российская правовая система» (два издания — 1994, 2010 гг.); Лисюткин А.Б. «Юридическое значение категории “ошибка”. Теоретико-методологический аспект» (2001 г.); Воротников А.А. «Бюрократия в Российском государстве» (2004 г.); Байниязов Р.С. «Правосознание и правовой менталитет в России» (два издания — 2001, 2008 гг.); Цыбулевкая О.И. «Нравственные основания современного российского права» (2004 г.), «Мораль, право, власть» (2004 г.); Абрамов В.И. «Права ребенка в России» (2005 г.); Струсь К.А. «Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия» (2005 г.); Киреева С.А. «Межгосударственная интеграционная деятельность как выражение внешней функции Российского государства» (2005 г.), «Функция межгосударственной интеграции Российской Федерации: пространственно-временной аспект» (2006 г.); Морозова И.С. «Основы теории правовых льгот» (2007 г.); Фомин А.А. «Юридическая безопасность субъектов права» (2005 г.); Аверин А.В. «Истина и судебная деятельность» (2007 г.); Субочев В.В. «Законные интересы как правовая категория» (2004 г.); Мазуренко А.П. «Российская правотворческая политика: концепция и реальность» (2010 г.).

Помимо профессуры, существенный вклад в развитие российской правовой науки внесла и вносит также доцентура кафедр: А.М. Витченко, Ф.А. Григорьев, Н.С. Макаревич, Е.В. Черных, А.Ю. Барсуков, С.А. Белоусов, Е.А. Киримова, И.П. Кожокар, Е.Н. Кониная, О.В. Лазарева, Е.Н. Лебедева, А.Е. Михайлов, В.В. Нырков, А.В. Осипов, Д.Е. Петров, Б.М. Семенко, Н.И. Сухова, О.В. Шопина, К.В. Шундииков.

Например, безвременно скончавшийся в 1980 г. А.М. Витченко опубликовал получившую широкое признание научной общественности монографию «Метод правового регулирования социалистических общественных отношений» (1974 г.), закончил и представил к защите докторскую диссертацию на тему «Пределы осуществления государственной власти» (и это в советское время!), но защитить, увы, не успел. Н.С. Макаревич на основе кандидатской диссертации выпустил книгу «Социалистическое государство и охрана окружающей среды» (1982 г.); Е.В. Черных одним из первых в нашей науке стал разрабатывать дискуссионную проблему позитивной ответственности, защитил по ней кандидатскую диссертацию, опубликовал цикл статей.

Из работ более позднего периода, изданных кандидатами наук, доцентами, стоит указать следующие: Шундииков К.В. «Механизм правового регулирования» (2001 г.); Петров Д.Е. «Отрасль права» (2004 г.); Лазарева О.В. «Правовая процедура» (2004 г.); Байниязова З.С. «Принципы правовой системы России: проблемы теории и практики» (2006 г.); Барсуков А.Ю. «Правовой прогресс как правовая категория» (2006 г.); Кониная Е.Н. «Функции юридической практики» (2006 г.); Нырков В.В. «Поощрения и наказания как парные категории» (2006 г.); Михайлов А.Е. «Правовая жизнь общества» (2007 г.); Лебедева Е.Н. «Механизм правового стимулирования социально-активного поведения» (2007 г.); Сухова Н.И. «Социальная ценность права и ее обеспечение» (2009 г.). Практически все кандидаты наук издали на основе своих диссертаций либо учебные пособия, либо монографии. И, конечно, наряду с научной деятельностью, доцентский состав надежно и успешно обеспечивает, прежде всего, весь учебно-методический и воспитательный процесс. Для них это задача № 1.

Особенно плодотворными в развитии кафедры, и, следовательно, саратовской школы теоретиков права стали последние 20 лет, т. е. в основном период, когда кафедрой заведовал ее нынешний руководитель — профессор В.Л. Кулапов. За это время подготовлено 15 докторов наук и свыше 200 кандидатов наук. Сейчас на кафедре работают 7 докторов наук, про-

фессоров; остальные трудятся в других вузах. Ни на одной другой кафедре Академии такой прослойки кадров высшей квалификации нет. Аспирантура теоретиков насчитывает 35 человек. Имеется докторантура и докторанты (З.С. Байниязова, В.В. Нырков, Д.Е. Петров).

Кафедрой издано несколько солидных учебников, курсов лекций и пособий, выдержавших по несколько изданий, востребованных и пользующихся повышенным спросом у студентов, а именно: «Теория государства и права: курс лекций» / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995 (35 п. л.); «Теория государства и права: курс лекций» / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000 (48 п. л.) (дополненное и переработанное) (переиздан в 2005 и 2011 гг.); Матузов Н.И. и Малько А.В. «Теория государства и права: учебник». М., 2001 (35 п. л.) (четыре издания, последнее — в 2011 г.); «Политология для юристов: курс лекций» / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1999 (48 п. л.); Кулапов В.Л., Малько А.В. «Теория государства и права: учебник». М., 2008 (25 п. л.); Кулапов В.Л. «Теория государства и права: учебное пособие». Саратов, 2005 (22 п. л.) (четыре издания); Кулапов В.Л. «Проблемы теории государства и права: учебное пособие». Саратов, 2009 (24 п. л.); Кулапов В.Л., Медная Ю.В. «Поднормативное правовое регулирование». Саратов, 2009 (12 п. л.); Кулапов В.Л., Потапенко Е.Г. «Теоретические основы правовой интеграции». М., 2001; «Российская правовая политика: курс лекций» / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003 (35 п. л.); коллективные монографии: «Правовая политика России: теория и практика» / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2005 (47 п. л.); «Правовая жизнь в современной России» / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2005 (35 п. л.); «Современные методы исследования в правоведении» / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2007 (35 п. л.); «Принципы российского права. Общетеоретический и отраслевой аспекты». Саратов, 2010 (40 п. л.); «Публичная власть: проблемы реализации и ответственности» / под ред. Н.И. Матузова и О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011 (30 п. л.).

В коллективе хорошее соотношение старшего, среднего и молодого поколения, а стало быть, обеспечена необходимая преемственность. Немаловажную роль играет и царящая на кафедре творческая, морально здоровая атмосфера, характеризующаяся сочетанием взаимной требовательности и благожелательности.

Все перечисленные в данной статье труды, как и их тематика, свидетельствуют об огромном научном потенциале саратовских ученых-правоведов, и в частности представителей общей теории государства и права, их весомом вкладе в развитие отечественной юридической науки и практики, подготовку высокопрофессиональных кадров юристов, совершенствование высшего юридического образования в стране.

Следует отметить, что в исследовании некоторых проблем саратовские ученые являются либо «первопроходцами», либо одними из инициаторов (пионеров) и наиболее активных их разработчиков. Так, впервые в нашей науке на кафедре была подготовлена и успешно защищена кандидатская диссертация А.Е. Михайлова «Правовая жизнь в современной России», а затем выпущена коллективная монография по данной теме (см. выше). Защищена докторская диссертация А.Б. Лисюткина «Юридическое значение категории “ошибка” в праве». То же самое касается таких проблем, как правовая политика, концепция субъективных прав, стимулы и ограничения в праве, поднормативное правовое регулирование и др.

**А.П. Плешаков**

## **СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА — ОСНОВА ОБЩЕСТВЕННОГО СОГЛАСИЯ В РОССИИ**

Последние годы убедительно показали, что прогресс в России невозможен без достижения обществом социального согласия. И как обычно бывает в переломные моменты, сегодня с особой остротой встает вопрос об идее, способной объединить общество. Такая идея, на

© Плешаков Александр Петрович, 2011

Доктор социологических наук, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии (Саратовская государственная юридическая академия).

наш взгляд, заложена в ст. 7 Конституции РФ, которая гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Подобная постановка вопроса в принципе ни у одной из политических сил современной России возражений не вызывает.

Сегодня Россия переживает один из самых ответственных этапов в своей истории. В статье Президента РФ Д.А. Медведева «Россия, вперед!», его послании Федеральному Собранию и выступлении на Мировом политическом форуме в Ярославле в сентябре 2011 г<sup>1</sup>, являющихся по сути политическими посланиями к обществу, четко обозначены самые важные тенденции, поставлен точный диагноз состоянию страны и определены векторы развития с совершенно прозрачными и понятными целями. Речь идет о модернизации всех сфер жизни страны, когда главными являются не макроэкономические цифры, не абстрактный рыночный показатель, а уровень жизни людей. Это — качественное изменение в отношениях между государством и гражданином. В связи с этим в научной среде вновь с особой остротой встал вопрос о поисках модели жизнеустройства России, адекватной современным тенденциям мирового развития, о характере и месте в нем государственности.

Как показывают теоретические изыскания и общественная практика (особенно XX столетия), такая модель предполагает наличие зрелого гражданского общества, адекватной ему свободной личности и демократического, правового *социального* государства. Однако в нашей стране этот путь имеет свою специфику, обусловленную конкретно-историческими, социокультурными и экономическими условиями, а также ментальностью народа, национальным характером и особенностями переживаемого исторического этапа.

Советское общество, провозгласив в свое время широкие права и свободы граждан, сумело добиться их обеспечения на минимальном уровне, основанном на принципе всеобщей уравнительности. Административно-командная система жестко, с узко классовых позиций определила социальный статус личности, стимулируя конформизм и патерналистскую идеологию, но в то же время она гарантировала каждому трудовую занятость, бесплатное медицинское обслуживание, образование, льготные условия приобретения путевок для отдыха, низкую оплату жилья, дошкольного детского воспитания и т.д. И как бы ни были ограничены эти социальные блага, они явились существенным достижением Советского государства, вывели его на уровень великой державы и оказали немалое воздействие на развитие социального законодательства зарубежных стран.

С первых же шагов перехода страны к рынку россияне болезненно ощутили утрату этих социальных благ, которые при всей их ограниченности были привычными и доступными. Либеральная рыночная экономика поставила людей в жесткие условия, ориентируя их на преодоление «иждивенчества», умение вписаться в новые условия жизни. Однако резкое падение производства, сужение рынка рабочей силы привели к тому, что многие россияне не смогли найти свое место в обществе; в стране появились значительные слои неимущего населения, оказавшегося за чертой бедности. Сложилась крайне тяжелая социально-экономическая и политическая ситуация. Особой остроты она достигла во второй половине 1993 г.

В начале 90-х гг. XX в. Россией была сделана ставка на опережающую институализацию социальной государственности. Конституция РФ в ст. 7 главной целью государственной политики провозгласила создание условий для обеспечения достойной жизни и свободного развития человека. Однако в сознании россиян до сих пор остается животрепещущим вопрос о состоятельности курса реформаторов: является ли он всего лишь тактическим маневром или действительно представляет собой инновационную стратегию модернизации России?

Справедливости ради следует отметить, что в начале XXI в. наблюдается отчетливый поворот государства к социальной политике. Так, в конце 2005 г. правительство объявило о реализации четырех национальных проектов, которые должны совершить прорыв в медицине, образовании, строительстве доступного жилья и сельском хозяйстве.

Цели, выбранные в конце 2005 г. на старте нацпроектов, должны были стать долгосрочными ориентирами и частью концепции развития России до 2020 г. (ее параметры, впрочем, постоянно корректируются).

Вместе с тем нельзя не учитывать, что на социальных программах государства не мог не сказаться мировой финансово-экономический кризис, пришедший в США, а вслед за ними

распространившийся и по всем остальным государствам. Анализируя влияние кризиса на становление социального государства в России, хотелось бы сделать два замечания: 1) о сущности кризиса; 2) о необходимости пересмотра концепции социального государства.

Во-первых, в начале мирового финансового кризиса возникло предположение, что наша страна останется «островом стабильности» — волны кризиса пройдут мимо. Иначе говоря, глобальность начавшихся процессов недооценивалась. Затем, когда кризис затронул и Россию, вопрос начал ставиться таким образом, что его виновником являются американцы, излишне раздувшие сферу потребления, живущие в долг, и т. д. Выход из кризиса стал ассоциироваться с вопросом о том, хватит ли накопленных золотовалютных резервов для того, чтобы «отсидеться» 2–3 года до стабилизации мировой экономики и, соответственно, повышения цен на энергоресурсы.

Безусловно, кризис пришел к нам извне, однако у нас он он усугубился в результате именно российских особенностей. Страна вошла в кризис с рядом дисбалансов, в т. ч. с серьезнейшими структурными дефектами экономики, в первую очередь ее абсолютной неэффективностью. В нашей стране 40 % ВВП создается за счет экспорта сырья, и естественно, что кризис сильнейшим образом ударил по России. За 2009 г. ВВП снизился на 8,7 %<sup>2</sup>.

Во-вторых, глобальный кризис, который, по мнению многих экспертов, еще не закончился и есть все предпосылки для его второй волны, заставляет переосмысливать многие явления, сложившиеся понятия. Требуется пересмотра и концепция социального государства. Опыт нескольких послевоенных десятилетий показал, что благодаря быстрому развитию производительных сил, выгодной внешнеэкономической конъюнктуре, относительному (из расчета на душу населения) снижению затрат на военные нужды, в странах т. н. «золотого миллиарда» появилась реальная возможность все полнее удовлетворять растущие потребности граждан. В результате там сложился мощный средний класс, являющийся, как известно, не только стабилизирующим фактором социально-политической жизни, но и локомотивом экономического развития. За счет всех этих факторов у этих стран появилась возможность содержать и тех, кто склонен к социальному паразитизму. Ради сохранения стабильности и социального согласия государства сознательно мирились с этим. Значительная вина за появление этого феномена лежит на левых партиях, которые, стремясь прийти к власти, нередко злоупотребляли социальным популизмом.

Таким образом, социальное государство стало не только надеждой и опорой тех, кто действительно этого заслуживает — многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры и т. п., — но и инкубатором для социальных иждивенцев. В итоге зародился феномен, который можно характеризовать как «паразитический социализм», или «чрезмерная социальность»<sup>3</sup>.

Однако когда у государства возникают трудности, особенно финансовые, бремя такого «социализма» становится особенно ощутимым. Поэтому примерно 10 лет назад на Западе началось переосмысление идеологии и концепции социального государства, а различные, зачастую чрезмерные социальные льготы и пособия стали пересматриваться и ограничиваться. Даже левые партии (социал-демократы в Германии), наученные опытом реального правления, были вынуждены скорректировать свою идеологию и программы.

Россия должна учесть негативный опыт стран Запада и пересмотреть представления о социальном государстве<sup>4</sup>. По мнению общества, справедливо, когда помощь и поддержку со стороны государства должны получать те, кто в этом реально нуждается, а не все, кто пожелает. На такую поддержку имеют право те, кто по каким-то уважительным причинам (юный возраст, болезнь, необученность, инвалидность и т. п.) не могут обеспечить себе достойный уровень жизни. Тот же, кто здоров, образован, имеет профессию, обязан трудиться и стараться содержать себя и свою семью сам. Как справедливо замечает О.Ю. Рыбаков, «социальная функция государства не может сводиться к проведению политики неоправданного иждивенчества и уравнивания людей, внесших различный вклад в развитие общества. Государство обязано предоставить минимум жизненных благ для людей, не способных себя обеспечить в силу, например, инвалидности, но льготная функция государства не может заменять функцию по предоставлению формально равных возможностей для самореализации индивидов»<sup>5</sup>. «Современное социальное государство — подчеркнул президент Д.А. Медведев, — это не раздувшийся советский собес и не спецраспределитель с неба свалившихся благ. Это сложная,

сбалансированная система экономических стимулов и социальных гарантий, юридических, этических и поведенческих норм, продуктивность которой в решающей мере зависит от качества труда и уровня подготовки каждого из нас»<sup>6</sup>.

Становление социального государства в нашей стране связано с решением комплекса задач. Выделим, на наш взгляд, первоочередные на текущий момент направления: модернизация и технологическое обновление всей производственной сферы, снижение уровня бедности, напряженности на рынке труда, создание новых рабочих мест, повышение размера пенсий, выполнение предусмотренных государством социальных гарантий в сфере здравоохранения, обеспечения жильем, в области ЖКХ.

Успешное функционирование социального государства возможно лишь на основе высококоразвитой экономики, которая должна быть эффективной и социально ориентированной. Сегодня формирование социальной государственности в России происходит на фоне резкого падения производства. По данным Росстата, Россия оказалась первой среди 11 экономически развитых стран по уровню падения ВВП. Во II квартале 2009 г. экономика страны упала на 10,9 %, по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., и это, несмотря на то, что нефть была относительно дорогой, да и остальные экспортные товары пользовались пусть не огромным, но спросом<sup>7</sup>.

В силу сложившихся обстоятельств, в т. ч. глобального кризиса, первостепенное значение для России приобретает модернизация экономики. Мы попали в кабальную зависимость от импорта потребительских товаров, машин и оборудования. По оценке «Станкоимпорта», в ежегодном объеме закупаемых российскими предпринимателями станков доля отечественных составляет не более 1 %. Поэтому не случайно, что нового машинного оборудования у нас производится в 82 раза меньше, чем в Японии, в 30 раз меньше, чем в Германии, и в 31 раз меньше, чем в Китае<sup>8</sup>. Между тем общеизвестно, что развитие машиностроения — важнейший фактор обеспечения модернизации экономики.

Необходимо приложить немало усилий, чтобы переломить ситуацию в важнейших направлениях экономики. Приоритет должен отдаваться опережающему росту высокотехнологичных отраслей (машиностроению, электронике, ядерным и информационным технологиям и т. д.), которые в дальнейшем смогут стать локомотивом для отраслей экономики, ориентированных на выпуск потребительской продукции. Это те самые 5 векторов, которые назвал Президент<sup>9</sup>. Реализация данных мер позволит преодолеть уязвимость нашей экономики, сегодняшний рост которой основан преимущественно на конъюнктуре цен на энергоресурсы на мировом рынке.

По мнению экспертов, в ближайшие годы мировая конъюнктура не позволит российской экономике развиваться прежними темпами. Бюджет страны уже столкнулся с дефицитом, а это чревато социальными проблемами: снижением уровня жизни граждан, ростом безработицы, замедлением развития социальной сферы.

Так, бедность в нашей стране сегодня стала представлять угрозу для развития общества. По официальной статистике, 13,1 % населения живет за порогом бедности, т. е. с доходами ниже прожиточного минимума). Минимальная зарплата у трети работников менее 1,5 прожиточного минимума, а у каждого пятого — ниже прожиточного минимума. Социальное самочувствие граждан этим цифрам вполне соответствует: по результатам социологических опросов, 39 % россиян называют себя бедными людьми<sup>10</sup>.

Бедность не только подогревает межнациональные противоречия, поскольку ксенофобия и нетерпимость, прежде всего, развиваются среди неблагополучных групп населения, но и порождает воспроизводство бедных с одновременным формированием у них особой субкультуры бедности. Иначе говоря, растет число трудоспособных людей, не желающих работать. Они стремятся стать получателями социальной помощи, уповают на государство, полагаются только на власть (в 2009 г. таковых только среди мужчин было 6,3 млн)<sup>11</sup>. Поэтому «усилия государства, — отметил Д.А. Медведев, — должны быть сосредоточены, прежде всего, на преодолении массовой бедности»<sup>12</sup>.

С 2002 по 2007 г. у нас не увеличилась численность среднего класса, что также является тревожным знаком и говорит о невысоком уровне жизни населения, отсутствию мобиль-

ности<sup>13</sup>. К тому же среднему классу в России в течение нескольких лет приходилось дважды все начинать с нуля.

Особенно острую обеспокоенность вызывают случаи нарушения законодательства об оплате труда. Впервые за многие прошедшие годы, отмеченные стабильным развитием, опять возросла и продолжает расти суммарная задолженность по заработной плате на предприятиях и в учреждениях, в т. ч. государственных. Например, в октябре–декабре 2008 г. — в 2,5 раза, составив почти 8 млрд руб., причем это порой не связано ни с какими объективными причинами<sup>14</sup>.

В 2009 г. у нас начался рост безработицы. По данным Росстата, общая безработица в России за январь 2010 г. выросла до 9,2 %. Иными словами, из 74,6 млн потенциально трудоспособных граждан 6,8 млн чел. работы не имеют<sup>15</sup>. По мнению экспертов, 2009 г. стал годом накопления негатива на рынке труда, т. к. власти зачастую искусственно поддерживали уровень занятости на прежнем, докризисном уровне. Предприятиям было рекомендовано по минимуму увольнять сотрудников или на худой конец переводить их на неполную рабочую неделю. Однако изначально было понятно, что рано или поздно людей сокращать придется — это неизбежное требование времени. К тому же на повестке дня — модернизация существующих производств, а она подразумевает оптимизацию численности сотрудников. Поэтому с наступлением нового года собственники и приступили к реализации ранее задуманных планов.

Таким образом, вектор социально-экономического развития страны выглядит пока неутешительным. Констатацию тенденций, не приближающих, а удаляющих сегодня Россию от социального государства, можно продолжить. Однако, на наш взгляд, продуктивнее акцентировать внимание на тех аспектах, которые позволяют со сдержанным оптимизмом смотреть в будущее.

Несмотря на то, что глобальный финансово-экономический кризис обострил социальные проблемы, государство обещало выполнить все свои обязательства. В послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ 2010 г. отмечается, что «нашим приоритетом была и останется поддержка людей, оказавшихся в трудной ситуации. Несмотря на падение доходов бюджета, социальные обязательства государства выполняются полностью. И дальше так будет»<sup>16</sup>.

Эта линия получила подтверждение и в выступлении Д.А. Медведева на Мировом политическом форуме «Современное государство в эпоху социального разнообразия» в Ярославле (сентябрь 2011 г.). «Мы не должны дать бедности перейти в наступление»<sup>17</sup>, — призвал Президент. Социальные задачи не должны быть отставлены в сторону. Поэтому стимулирование производства, создание новых рабочих мест, повышение зарплат, адресная поддержка рабочих останутся приоритетами государства на ближайшие годы.

Следует признать, что даже за кризисные годы властью в сфере социальной политики сделано немало: повышены пенсии, гарантии по банковским вкладам, наводится порядок с ценами на лекарства, открыт доступ к материнскому капиталу, организуются общественные работы, наконец-то обратили внимание на моногорода.

Одним из важных приоритетов 2010 г. в сфере жилищной политики стало решение проблем обеспечения постоянным жильем военнослужащих. Если в 2009 г. на эти цели израсходовано более 50 млрд руб., то в 2010 г. — 81 млрд<sup>18</sup>.

Процесс становления социального государства еще далек от завершения. Как заметил Д.А. Медведев, неэффективная экономика, полусоветская социальная сфера, неокрепшая демократия, негативные демографические тенденции, нестабильный Кавказ — очень большие проблемы даже для такого государства, как Россия<sup>19</sup>.

Необходимо отметить, что по своей сущности социальное государство представляет собой (должно представлять!) продукт интеграции свободно и заинтересованно взаимодействующих людей в большую и целостную институализированную общность в интересах повышения устойчивости и эффективности своего взаимодействия. К этому побудила людей экономическая необходимость: разделение и рост производительности труда и связанная с ним плюрализация форм, методов и мотиваций их взаимодействия и, следовательно, осознанная необходимость его нормативного и легитимного упорядочения. Поэтому социальное государство всегда является правовым.

Становление социально-правового государства в России — процесс длительный, сложный и противоречивый. Как справедливо, на наш взгляд, отмечает Г.И. Авцинова, «его спец-

ифика в том, что он не будет, подобно Западному, разделен на два этапа — правовой и социальный, а должен представлять единый, целостный, по возможности органичный процесс»<sup>20</sup>.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод о том, что становление социального государства, опирающегося на право и обеспечивающего постепенный переход к равенству, справедливости и нравственности — важный аспект модели нового общества, которое должно быть сформировано в России. Только на основе реализации данной концепции возможно обеспечить социальное согласие в стране и заинтересованное участие граждан в проводимых реформах. Разумеется, данный вопрос нуждается в дальнейшем специальном изучении и обсуждении.

<sup>1</sup> См.: *Медведев Д.А.* Россия, вперед! // Известия. 2009. 11 сент.; Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 нояб.; 2011. 9 сент.

<sup>2</sup> См.: *Примаков Е.М.* Россия перед выбором // Российская газета. 2010. 14 янв.

<sup>3</sup> *Пляйс Я.А.* О сущности, ролях и функциях современного государства // Полис. 2009. № 3. С. 25–27.

<sup>4</sup> О российской Концепции социального государства нами уже говорилось (см.: *Плешаков А.П.* Предпосылки, особенности и тенденции формирования социального государства в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 1(34). С. 10–19).

<sup>5</sup> *Рыбаков О.Ю.* Социальное согласие в России: возможности личности и государства // Правоведение. 2009. № 1 (282). С. 210.

<sup>6</sup> *Медведев Д.А.* Указ. соч.

<sup>7</sup> См.: Известия. 2009. 21 авг.

<sup>8</sup> См.: *Примаков Е.М.* Указ. соч.

<sup>9</sup> См.: *Медведев Д.А.* Указ. соч.

<sup>10</sup> См.: *Выжурович В.* Порок бедности // Российская газета. 2011. 9 сент.

<sup>11</sup> См.: Там же.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> См.: *Грицюк М.* Измена профессии // Известия. 2010. 25 янв.

<sup>14</sup> См.: Российская газета. 2009. 13 янв.

<sup>15</sup> См.: *Савиных А.* Работников меньше, зарплаты выше // Известия. 2010. 19 февр.

<sup>16</sup> Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 нояб.

<sup>17</sup> Российская газета. 2011. 9 сент.

<sup>18</sup> См.: Известия. 2009. 24 сент.

<sup>19</sup> См.: *Медведев Д.А.* Указ. соч.

<sup>20</sup> *Авцинова Г.И.* Социально-правовое государство: сущность, особенности становления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 3. С. 104.

**А.А. Фомин**

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ\***

В современных условиях, когда происходит коренное переосмысление оснований правоведения, разработка методологических проблем права вообще и методологических основ судебного доказывания в частности приобретает особое значение. Методология права представляет собой «общенаучный феномен, объединяющий всю совокупность принципов, средств и методов познания (мировоззрение, философские методы познания и учения о них, обще- и частнонаучные понятия и методы), выработанных всеми общественными науками, в том числе и комплексом юридических наук, и применяемых в процессе познания специфики правовой действительности, ее практического преобразования»<sup>1</sup>. Теория судебных доказательств — не собрание готовых истин, канонов или догм. Это постоянно развивающаяся, «живая» наука, находящаяся в непрерывном поиске.

Действующее процессуальное законодательство не содержит таких понятий (или эквивалентных им терминов), как «судебное (или процессуальное) познание», «судебное (или процессуальное) доказывание», которыми широко оперирует наука процессуального пра-

© Фомин Алексей Александрович, 2011

Доктор юридических наук, профессор кафедры правосудия юридического факультета (Пензенский государственный университет).

\* Статья выполнена в рамках гранта Российского гуманитарного научного фонда «Судебная политика в современной России» (проект № 11-03-00349а).

ва. Законодателем, по существу, в последние годы выведено за рамки нормативного материала процессуальных кодексов и понятие «объективное рассмотрение обстоятельств дела», напрямую связанное с проблематикой анализа познавательного процесса, теории доказательств и истинности (достоверности) получаемых знаний и представлений<sup>2</sup>. Между тем на протяжении многих десятилетий требование достижения истины составляло методологическую основу отечественного процессуального законодательства, «развитие которого, как отмечает С.Б. Погодин, в значительной части представляет собой процесс совершенствования процессуальных форм, средств, гарантий, обеспечивающих наиболее благоприятные условия для достижения истины»<sup>3</sup>.

Каково содержательное значение подобных новаций с точки зрения достижения правосудием целей процесса? Как последние формулируются законодателем? И не означает ли это, что, поскольку проблемы постижения истины вообще не существует в силу отсутствия абсолютных путей подтверждения истинности фактов, снимается тезис о цели процесса (и гражданского, и арбитражного, и уголовного), формулируемой в категории достижения истины. Относительно последних российский законодатель не более чем лаконичен. Он ограничивается каноническим указанием на правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан (ст. 2 ГПК РФ); защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК РФ).

То обстоятельство, что тот или иной термин не употреблен в законе, еще не очевидное препятствие к тому, чтобы, как отмечает М.Х. Хурыз, терминировались понятия, созданные в порядке теоретических обобщений или анализа<sup>4</sup>. Юридическая наука ничем в этом отношении не отличается от любой другой науки. В этой связи можно априори утверждать, что достижение истины является целью доказывания, необходимым условием успешной деятельности суда и иных участников судопроизводства.

Несмотря на незыблемость положения о том, что единственной целью судебного доказывания служит установление истины, в литературе высказываются мнения о невозможности достижения истины в результате процессуальной деятельности. И.Г. Медведев пишет: «Обоснованность решения не следует сводить к его истинности...». Истинность решения — не более, чем юридическая фикция, в которой оно принимается за истинное<sup>5</sup>. Юристы-практики ссылаются на особенности судебного исследования, которые, на их взгляд, позволяют установить лишь юридическую, формальную истину<sup>6</sup>, или же распространяют на деятельность суда общие положения агностицизма о невозможности познания объективной действительности. «Задачей всякого суда, — считал И.В. Михайловский, — должно быть не стремление к отысканию безусловной материальной истины, а стремление к истине юридической»<sup>7</sup>. И. Бентам видел всю обязанность судьи «в принятии доказательств с той и другой стороны в возможно лучшей форме, в сравнении их и в постановлении решения на основании их вероятной силы»<sup>8</sup>.

Как видим, в рамках такой методологической парадигмы, когда только формальная истина признается целью судебного доказывания, заменителем достоверности выступает вероятность. Так, А.Я. Вышинский под истиной понимал высокую степень вероятности виновности обвиняемого в совершении преступления. В частности, он писал, что «условия судебной деятельности ставят судью в необходимость решать вопрос не с точки зрения установления абсолютной истины, а с точки зрения установления максимальной вероятности тех или иных фактов, подлежащих судебной оценке»<sup>9</sup>. Другие ту же мысль выражали в иной форме: «... О полной несомненности не может быть и речи в области судебного исследования, и в делах судебных судья вынужден по несовершенству средств человеческого правосудия удовлетворяться по необходимости лишь более или менее высокой степенью вероятности»<sup>10</sup>.

Такое решение вопроса об объективной истине в судебном процессе глубоко ошибочно<sup>11</sup>. Судебный акт не может быть постановлен на основании вероятности. Нет никаких причин усматривать препятствия гносеологического порядка на пути достижения истины в судопроизводстве. Судьи и другие субъекты доказывания могут ошибиться в своих выводах, но причина их ошибки не заложена в природе и характере человеческого познания. Человеку доступно познание законов природы и общества, доступно ему и познание отдельных событий,



явлений. Конструкция и состязательного, и следственного процесса в принципе может быть доведена до уровня, делающего вероятность получения ошибки выносимого судебного акта если и не сколь угодно малой, то достаточно малой. Преодоление трудностей, которые встают при достижении истины в судебном процессе, всецело зависит от организации предварительного расследования и судебного рассмотрения дел, от опыта, умения следователей, судей, прокуроров, адвокатов и т.д.

Новый взгляд на отсутствие истины связан с расширением сферы применения состязательности в российском судебном и, прежде всего уголовном, процессе. Но ведь известно, что «истина рождается в споре», поэтому состязательность не препятствует, а способствует достижению истины. Отторжение истины — это лженоваторство, способное причинить вред отправлению правосудия<sup>12</sup>. За эту идею «уцепились» судьи, не способные обеспечить достижение истины и с удовольствием постановляющие приговоры, основанные на догадках и предположениях, зная, что они не будут отменены. В сущности наблюдается возврат к упоминавшейся концепции сталинского палача А.Я. Вышинского, требовавшего вынесения приговоров на основе никем неконтролируемой вероятности.

В условиях продолжающейся в нашей стране судебно-правовой реформы не утихают дебаты о том, какая из систем — состязательная или следственная — лучше. Сторонники модели состязательного процесса, получившей широкое распространение в странах общего права, аргументируют ее превосходство тем, что только состязательность обеспечивает наиболее справедливое и целесообразное разрешение дел — единственный способ, дающий каждой из сторон сыграть свою собственную роль. Правосудие и правда почти всегда одержат верх, если позволить каждой стороне спорить, соревноваться, экзаменовать друг друга.

Представители континентальной системы права придерживаются совершенно противоположной точки зрения. Для них состязательная система примитивна и часто несправедлива. Вызывает ряд вопросов и суд присяжных, отделенный от формальных пут закона: на основании каких исходных данных присяжными принимается решение; руководствуясь какими принципами, постулатами, соображениями о высшем благе, добре, справедливости, истинности и т. д. (в категориях правосознания и внутреннего убеждения) они к нему приходят? Состязательные принципы, по их мнению, превращаются в сражение между искусными адвокатами, а правда в результате оказывается задушенной. Их система делает упор на работу честных профессионалов-судей. Такая система более эффективна, более беспристрастна и, соответственно, более справедлива.

В действительности состязательная система гораздо менее состязательна, чем думают многие люди, а следственная система менее следственна<sup>13</sup>. И в том и в другом типе судопроизводства многие судебные приговоры и решения не содержат истину, но это ошибочные приговоры и решения, подлежащие отмене. Наличие таких судебных актов не позволяет говорить об истине как принципе, реализуемом во всем судопроизводстве. При этом следует учитывать, что вероятность и истина — разные, но связанные между собой понятия. На основании вероятности могут проводиться, например, следственные действия по сбору доказательств, приниматься промежуточные решения при расследовании и судебном рассмотрении дел. Вероятностные суждения изменяются при получении новых проверенных данных и превращаются в достоверные (истинные или ложные) суждения. Но вероятность как приближенное знание, занимающее место между заблуждением и истиной, не может служить основанием для постановления судебного акта, разрешающего правовой спор по существу.

Рассматривая проблему формальной, юридической истины как цели доказывания, невозможно обойти стороной т. н. конвенциональные (договорные) истины, т.е. такие судебные решения, которые, в сущности, нельзя вообще считать истинными. В частности, не достигается истина при оправдании подсудимого за недоказанность обвинения, что приравнивается к непричастности к совершению преступления — при отказе прокурора от обвинения, при отказе от исследования доказательств в случаях признания подсудимым своей вины по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести (гл. 40 УПК РФ), при примирении потерпевшего с обвиняемым по делам частного обвинения, восстановительном производстве при посредничестве медиатора, при вынесении приговора по делу, рассмотренному с участием присяжных, и т.п. Во всех перечисленных случаях, в отличие от обычного порядка, доказательство

в судебном разбирательстве не исследуются (ч. 5 ст. 316 УПК РФ), судья поневоле руководствуется доказательствами, собранными на досудебных стадиях, как бы принимая их на веру. Поэтому говорить об установлении истины нет оснований. Судья условно считает истинными выводы, сделанные не им лично, а другими субъектами процесса, и соглашается с ними.

Сторонники другой точки зрения придерживаются мнения о том, что истина всегда объективна, и если представление о том или ином явлении не носит объективного характера, то оно будет ошибочным, ложным. Под объективной истиной в философии понимается такое содержание человеческих знаний, которое правильно отражает объективную действительность и не зависит от субъекта познания (человека, человечества). Она объективна потому, что ее содержание соответствует отражаемому объекту. В рамках такого подхода целью судебного доказывания не может стать большая или меньшая вероятность того, что совершилось в действительности. Наоборот, целью доказывания является достижение истины, т.е. установление всех фактических обстоятельств рассматриваемого судом дела в точном соответствии с действительностью. Средствами ее достижения служат доказательства — полученные указанными в законе органами и лицами в определенном процессуальном законе порядке фактические данные об имеющих значение для правильного разрешения дела обстоятельствах. Таким образом, в содержание объективной истины как цели судебного доказывания входит достоверное познание фактов в их правовом значении.

Признавая возможность познания объективной реальности, необходимо сказать о том, что в результате доказывания объективная истина может быть выражена целиком или только приблизительно. В связи с этим выделяют абсолютную и относительную истины. Абсолютная истина — истина полная, безусловная. Относительная истина представляет собой правильное, но не полное не исчерпывающее отражение объекта, которое может пополняться, уточняться, углубляться. Философские категории абсолютной и относительной истин выражают закономерности человеческого познания и потому применимы во всех областях познания, в т. ч. и процессуального.

Достигаемая в судебном процессе истина является и абсолютной, и относительной одновременно. Объективная истина в судебном процессе в силу правильного познания фактов в их правовом значении выступает истиной абсолютной и одновременно, в силу неполного и конкретного познания фактических обстоятельств рассматриваемого судом спора, истиной относительной. Точнее речь вести об истине как предписании законодателя стремиться к достоверному (достойному веры) знанию. При этом желательно различать логический и психологический подходы к интерпретации истины в судебном процессе. Логический подход предполагает, что недоказанное утверждение — не истина (недоказанная виновность равнозначна доказанной невинности); психологический — вынесение обвинительного приговора «вне разумного сомнения». В целом можно сказать, что внутреннее судебное убеждение как основа оценки судом доказательств должно быть как-то объективизировано, т.е. отражать накопленный веками опыт доказывания, общепринятые стандарты доказанности судебных выводов. Известный русский ученый-процессуалист XIX в. К.И. Малышев писал: «Доказательством в обширном смысле или доводом называется все, что убеждает наш ум в истинности или ложности какого-нибудь факта или положения»<sup>14</sup>.

В литературе можно встретить утверждения об опасности смешения вопросов философии и права, философского и юридического толкования истины и целей процесса. Такая опасность породила многочисленные утверждения и споры о статусе того «знания», которое стоит за судебным решением: объективная, достоверная, вероятная, абсолютная, относительная, судебная, профессиональная или иная истина.

Думается, верно утверждение А.А. Старченко относительно того, что «вместо игнорирования философских категорий ввиду их якобы сложности следует активно овладевать этим аппаратом, ибо лишь на этой основе можно избавиться от неизбежного в противном случае эмпиризма и дать... научный анализ природы и особенностей процесса познания в такой области практической деятельности, как осуществление правосудия»<sup>15</sup>. Добавим, не с точки зрения распространения универсальности метода любой гносеологии на отправление правосудия, а с точки зрения углубления понимания сущности деятельности суда, содержания и направленности функционирования судоустройственных и процессуальных институтов. Философ-

ские категории объективной, абсолютной и относительной истины будут иметь методологическое значение, если при их применении учитывать особенности процессуальной деятельности как деятельности практической, обусловленной достижением указанных в законе задач.

В последнее время увлечение огульным отрицанием всего «марксистско-ленинского» побудило некоторых авторов демонстративно игнорировать всякое упоминание о диалектическом методе, что нельзя не рассматривать как проявление невежества и дремучего конформизма. Диалектический метод не только невозможно «отменить», но он по-прежнему должен рассматриваться как единственный всеобщий метод познания явлений природы, общества и мышления. Отражая закономерности процесса доказывания, диалектический метод обеспечивает достижение истины в судопроизводстве. Ничуть не утратили своей актуальности слова К. Маркса о том, что истинными должны быть не только результаты исследования, но и пути исследования; само исследование истины должно быть истинным: истинное исследование есть развивающаяся истина, отдельные члены которой соединяются в результатах исследования<sup>16</sup>.

Из вышеизложенного следует, что, хотя в некоторых случаях законодатель считает возможным ограничиться установлением формальной истины, стремление суда и иных субъектов судопроизводства установить обстоятельства исследуемого события такими, какими они были в действительности, сохраняют свое значение как ведущая тенденция доказывания, т.е. его цель. И уж вовсе бесспорно, что обвинительный приговор, который не может быть основан на предположениях (ч. 4 ст. 302 УПК РФ), выносится судом только при условии установления объективной истины. Как подчеркивает П.А. Лупинская, «... об истине, понимаемой как соответствие установленных обстоятельств дела тому, что имело место в действительности, можно говорить применительно к обвинительному приговору... Выводы, содержащиеся в обвинительном приговоре, должны быть достоверными, т.е. вполне верными, истинными, несомненными»<sup>17</sup>.

Объективные трудности процессуального познания тех или иных обстоятельств вовсе не означают принципиальной невозможности установить истину по уголовному или гражданскому делу. В подобных ситуациях возможность установления истины становится проблематичной. Но проблематичность не значит невозможно. Возможность познания истины, вопреки трудностям, стоящим на этом пути, — это, как уже говорилось, проявление философской закономерности, состоящей в том, что мир познаваем. Иной методологический подход означает переход на позиции агностицизма, с чем никак нельзя согласиться. Приговор или решение, выносимые судом, должны быть убедительными, логичными, продуманными. Они призваны создавать в общественном мнении уверенность в безусловной правильности и справедливости выраженной в них судебной позиции.

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. С. 52.

<sup>2</sup> Определяя свою позицию по этому важному вопросу, нам хотелось бы решительно поддержать точку зрения А.Р. Белкина, утверждающего, что «доказывание представляет собой процесс установления истины в судопроизводстве, ее познания и обоснования представлений о ее содержании» (Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. М., 2007. С. 10).

<sup>3</sup> Кулев В.К., Погодин С.Б., Строкина О.Н. Теория доказательств и особенности доказывания в уголовном, гражданском и арбитражном процессах России. Пенза, 2003. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Хутыз М.Х. Общие положения гражданского процесса: историко-правовое исследование. М., 1979. С. 25.

<sup>5</sup> См.: Медведев И.Г. Письменные доказательства в гражданском процессе России и Франции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 9.

<sup>6</sup> В литературе объективную истину, достигаемую в судебном процессе, иногда называют «материальной истиной». Этот термин появился вместе с системой свободной оценки доказательств по внутреннему убеждению как противопоставление термину «формальная истина» и системе формальных доказательств инквизиционного процесса.

<sup>7</sup> Михайловский И.В. Основные принципы организации уголовного суда. Томск, 1905. С. 93.

<sup>8</sup> Бентам И. О судебных доказательствах. Киев, 1876. С. 2.

<sup>9</sup> Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. М., 1950. С. 116.

<sup>10</sup> Цит. по: Теория доказательств в советском уголовном процессе / под ред. Н.В. Жогина. М., 1973. С. 21–22.

<sup>11</sup> Подробный анализ ошибочности взглядов авторов, отрицающих цель достижения истины в гражданском судопроизводстве, дает М.К. Треушников. См.: Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2004. С. 5–6.

<sup>12</sup> См.: Петрухин И.Л. Вступительная статья к монографии: Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М., 2009. С. 7.

<sup>13</sup> См.: Коваленко А.Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М., 2002. С. 13.

<sup>14</sup> Малышев К.И. Курс гражданского судопроизводства. СПб., 1876. Т. 1 (цит. по: Хрестоматия по гражданскому процессу / под общ. ред. М.К. Треушникова. М., 1996. С. 92–93).

<sup>15</sup> Старченко А.А. Методологические проблемы судопроизводства // Вестник МГУ. Сер. 8. Право. 1963. № 3. С. 45.

<sup>16</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 7–8.

<sup>17</sup> Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / под ред. П.А. Лупинской. М., 2003. С. 222.

С.В. Корсакова

## О РОЛИ ДОГОВОРОВ И СОГЛАШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Муниципально-правовая политика, являясь особой разновидностью правовой политики, представляет собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также местного сообщества по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении, созданию организационно-правовых условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, построению теоретически обоснованной и эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

В современных условиях в механизме реализации муниципально-правовой политики все большую роль приобретают договоры и соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления различных муниципалитетов, а также органами местного самоуправления и другими субъектами внутри муниципального образования. Именно они позволяют эффективно и гибко решать задачи правовой политики в сфере местного самоуправления, укрепляя юридические свойства и увеличивая регулятивные возможности муниципально-правовых норм. В этой связи актуализируется и приобретает особую научно-практическую значимость исследование сущности, содержания, форм, а также места и роли договоров и соглашений в осуществлении вышеназванной разновидности правовой политики.

В муниципально-правовом договоре одной из сторон от имени муниципального образования выступает орган местного самоуправления, обладающий властными полномочиями. Такой договор направлен, прежде всего, на достижение положительного общественного (публичного) результата в сфере местного самоуправления, поэтому в муниципально-правовых договорах содержатся обязательства, выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений.

Например, в ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2011 г.)<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепляется институт муниципальных внутрирайонных соглашений, появление которого связано с введением на уровне федерального законодательства двухуровневой территориальной модели местного самоуправления. В соответствии с положениями указанной статьи органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов соответствующих муниципальных образований. Такие соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в т. ч. досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. При этом п. 4.1 ч. 1 ст. 17 названного Закона прямо предусматривает возможность внутрирайонных соглашений, их использования в целях полной или частичной передачи полномочий органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тари-

© Корсакова Светлана Владимировна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Ростовский филиал Российской академии правосудия).

фов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

Как отмечается в специальной литературе, подобного рода соглашения о передаче полномочий получили широкое распространение уже в переходный период муниципальной реформы, когда формирование органов местного самоуправления и начало их деятельности во вновь образованных муниципальных образованиях, как правило, опережало процесс передачи им муниципального имущества, соответствующих финансовых ресурсов. Данные соглашения рассматривались как эффективное средство преодоления дотационности местных бюджетов и несбалансированности межбюджетных отношений, когда, по официальным данным, только 2 % муниципальных образований являлись самодостаточными, местные налоги в структуре доходов местных бюджетов составляли около 10 %, а фактические потребности местных бюджетов в среднем по России в 2 раза превышали их доходы. В наиболее тяжелом положении оказались сельские и небольшие городские поселения, в которых расходы превышали доходы подчас в 5 и более раз. Уже в 2006 г. соглашения о передаче своих полномочий заключили 74,6 % всех поселений. Почти 90 % всех заключенных соглашений – это соглашения о передаче полномочий сельских поселений муниципальным районам<sup>2</sup>.

Аналогичная практика сохранилась до настоящего времени. Однако все же стоит задаться вопросом: насколько обосновано такое широкое применение в муниципальной правоприменительной деятельности соглашений муниципальных образований о перераспределении полномочий, и соответствует ли сложившаяся практика целям и задачам правовой политики в сфере местного самоуправления? Для отрицательного ответа служит аргументом «вымывание» поселенческого уровня местного самоуправления, создание которого стало одним из приоритетов современной муниципальной реформы. В пользу утвердительного ответа на этот вопрос обычно приводится довод о том, что соглашения являются наиболее эффективным средством оптимизации местных бюджетов. В то же время данный довод может быть парирован ссылкой на то, что в силу требований Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса РФ переданные полномочия должны осуществляться в строгих рамках соответствующих субвенций. С учетом того, что соглашения муниципальных образований о перераспределении полномочий возникли и развивались как средство оптимизации муниципально-правовой политики в бюджетной сфере в условиях переходного периода, в настоящее время порядок их применения нуждается в пересмотре и приведении в соответствие с современными реалиями муниципального устройства. Необходимо принять все меры, чтобы прекратить сложившуюся незаконную практику необоснованного сокращения предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ 2003 г. вопросов местного значения поселения. Для этого потребуются не только скорректировать правоприменительную деятельность в этой сфере в целях сохранения за органами местного самоуправления поселений ключевых полномочий, но и внести изменения в действующее муниципальное и бюджетное законодательство, четко определить правовой режим такого рода соглашений с учетом их публично-правовой природы.

Не столь широкое распространение в правоприменительной муниципально-правовой политике получили договоры и соглашения, заключаемые в целях решения вопросов местного значения на основе объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований (ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ), однако именно они опосредуют общественные отношения по реализации права органов местного самоуправления на сотрудничество в экономической сфере путем создания межмуниципальных объединений. В основе такой ситуации лежит целый комплекс причин правового, организационного, финансового, кадрового характера<sup>3</sup> и, прежде всего, отсутствие правовых норм, устанавливающих взаимосвязанную систему институтов муниципального и гражданского права, образующих единый согласованный механизм регулирования отношений в сфере договорного межмуниципального сотрудничества.

Не в полной мере в муниципально-правовой политике используются инструментальные возможности публичных договоров органов местного самоуправления с предприятиями и организациями. Между тем на основании этих договоров органы местного самоуправления могут привлекать предприятия и организации к решению вопросов социально-экономического развития муниципального образования. В таких договорах может определяться порядок взаимоотношений органов местного самоуправления и отдельных предприятий, организаций или их групп, предусматриваться права и обязанности, ответственность за нарушение условий договора (соглашения).

Например, администрацией города Кировск и ЗАО «Северо-Западная Фосфорная Компания» (далее — СЗФК) было подписано Соглашение о социально-экономическом партнерстве, взаимодействии и сотрудничестве на 2011 г. Целью его заключения является взаимодействие сторон, направленное на социально-экономическое развитие города с подведомственной территорией. Администрация взяла на себя обязательство оказывать содействие и помощь в рамках действующего законодательства в решении вопросов, связанных с ускорением строительства ГОКа на месторождении Олений ручей, а ЗАО «СЗФК» обязуется профинансировать ряд мероприятий по ремонту объектов соцкультбыта, приобретению для них оборудования, реконструкции жилфонда в поселке Коашва, находящему в непосредственной близости к месторождению руд; устройству зоны отдыха, спортивной и детской площадок, строительству мототрассы в Кировске и проектированию нового въезда в город и пр. Как отмечается в пресс-релизе, при подписании Соглашения стороны исходили из принципа максимального ускорения строительства ГОКа, что позволит увеличить доходы местного бюджета и организовать новые рабочие места<sup>4</sup>.

Еще один пример. С 2005 г. в Красноярске сложилась определенная успешная практика сотрудничества администрации города с высшими учебными заведениями на основе трехлетних соглашений. При подведении итогов реализации соглашения о сотрудничестве в 2009 г. представителями мэрии отмечалось, что подписанное Советом ректоров и администрацией города три года назад соглашение «сыграло большую роль в жизни города и вузов. Муниципальные проблемы стали частью учебного процесса. Это сотрудничество позволило многим студентам узнать об административном устройстве города, поучаствовать в его жизни. Значительная часть студентов Красноярска, около 70 %, настроены остаться в городе и работать на благо Красноярска». Новое соглашение о педагогическом партнерстве до 2011 г. сохранило дух прежнего, его задачами стали обеспечение кадрами, улучшение облика города, привлечение студентов к его благоустройству, развитие системы образования, внедрение разработок вузов в жизнь. Среди мероприятий, содержащихся в соглашении, — прием на целевую подготовку студентов по заказу администрации города, организация студенческих отрядов, участие в работе молодежного форума, оказание помощи вузам по ремонту общежитий и обеспечение жильем профессорско-преподавательского состава<sup>5</sup>.

Все более широкое распространение получает практика заключения многосторонних публичных муниципально-правовых договоров. В частности, в г. Ростове-на-Дону в феврале 2011 г. подписано соглашение о партнерстве между администрацией города, Федерацией профсоюзов Ростовской области и Ассоциацией «Совет директоров предприятий города Ростова-на-Дону». Главные цели соглашения — повышение уровня жизни ростовчан, защита социально-трудовых прав граждан, достижение социальной стабильности, а также создание позитивных трудовых и предпринимательских мотиваций. Стороны договорились проводить совместную политику, направленную на повышение инвестиционной привлекательности Ростова, а также содействовать продвижению товаров местных производителей на новые рынки и укреплению межрегиональных связей посредством привлечения товаропроизводителей к участию в выставочно-ярмарочных мероприятиях. Договором предусмотрено продолжение практики совместных мер поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, оказание содействия предприятиям, реализующим программы модернизации производства, и принятие мер, направленных на финансовое оздоровление социально значимых и градообразующих предприятий. В целях создания новых рабочих мест, сохранения и развития кадрового потенциала стороны обязуются взаимодействовать со службой занятости населения, участвовать в согласовании регионального заказа по подготовке квалифицирован-

ных рабочих кадров в системе начального профессионального образования, а также содействовать трудоустройству выпускников профессиональных образовательных учреждений<sup>6</sup>.

Из приведенных примеров видно, что соглашения о сотрудничестве играют роль организующего звена во взаимоотношениях участников муниципально-правовой политики, они обеспечивают скоординированность деятельности субъектов муниципально-правовой политики, определяют ориентиры их взаимодействия.

Развитие в последние годы сотрудничества государственных, муниципальных органов власти и иных институциональных структур в области муниципально-правовой политики значительно повышает значимость договоров и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления с иными субъектами правореализационной деятельности в сфере обеспечения прав и интересов территориальных сообществ. Таким образом, возникающие общественные отношения, связанные с реализацией партнерских соглашений на муниципальном уровне, несомненно, являются объектом правового регулирования и требуют к себе повышенного внимания как со стороны правоприменителя, так и со стороны правотворческих органов.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Актуальные вопросы развития муниципальных образований / под ред. И.Н. Барцица, В.В. Бакушева. М., 2009.

<sup>3</sup> См.: *Петроградская А.А.* Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. 2010. № 11. С. 7–13.

<sup>4</sup> См.: Соглашение о партнерстве с Администрацией Кировска // Пресс-служба «СЗФК». URL: <http://www.opentown.ru/news/?n=4510> (дата обращения: 21.07.2011).

<sup>5</sup> См.: Ректоры красноярских вузов и администрация города подписали соглашение о партнерстве до 2011 года // ИА REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/566512.html> (дата обращения: 21.07.2011).

<sup>6</sup> См.: Мэрия Ростова, Федерация профсоюзов и Объединение работодателей РО подписали соглашение о партнерстве // Медиагруппа «Южный регион». URL: <http://www.yugmedia.ru> (дата обращения: 21.07.2011).

**А.П. Мазуренко**

## **ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВOTВOPЧЕСТВА**

Для современного Российского государства жизненной необходимостью является всеобъемлющая модернизация важнейших сфер его жизнедеятельности, включая правотворчество. При этом следует признать, что проблемы последнего всегда были и остаются объектом пристального внимания ученых, политиков, представителей власти, бизнеса, рядовых граждан. Данное обстоятельство обусловлено потребностью постоянного совершенствования различных форм государственного руководства обществом, важной составной частью которого выступает правотворческая деятельность.

Нельзя не отметить, что два десятилетия отечественных реформ сопровождаются коренными изменениями в праве. Практически заново сформированы все основные отрасли российского законодательства. На значительно более высокий уровень возведена роль закона как главного средства регулирования общественных отношений. Свое достойное место в государственном механизме заняла представительная власть. Правотворчество в стране развивается невиданными темпами. Но, несмотря на эти весьма позитивные перемены, все явственнее стали заявлять о себе проблемы, настоятельно требующие системной модернизации, выработки научно обоснованной стратегии и тактики в правотворческой сфере, использования новых инструментов для устранения многочисленных недостатков правотворческого процесса.

По оценкам специалистов, сегодня каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки. Типичность таких правотворческих ошибок, как бессистемность правовых актов, их внутренняя противоречивость и излишняя многочисленность, обилие в законодательстве деклара-

© Мазуренко Андрей Петрович, 2011

Кандидат юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Северо-Кавказский филиал Московского гуманитарно-экономического института).

тивных норм, не снабженных механизмом реализации, а также повторяемость подобных ошибок на протяжении многих лет говорят об их системном характере.

На государственном уровне до сих пор не утвердился взвешенный подход к вопросам юридической стратегии и тактики, не стали нормой при проведении правовой реформы опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и квалифицированная оценка возможных последствий принимаемых решений. Законодательство во многом не успевает своевременно и адекватно регулировать уже фактически сложившиеся общественные отношения, стимулировать развитие новых, необходимых социальных связей<sup>1</sup>. Слишком недооценивается значение плановых начал в правотворчестве.

Все это говорит о пока еще низком качестве правотворческой работы, ее значительном отставании от экономических, социальных, политических и иных потребностей общества, о большом количестве ошибок и просчетов в правовом регулировании. Справиться с названными проблемами с помощью одноразовых, эпизодических действий невозможно. Требуется соответствующее системное реагирование — *правотворческая политика*, которая отличается комплексным характером, объединяющим многие инструменты правотворческого процесса во взаимосвязанный механизм.

Подобная политика есть путь к усовершенствованию и обновлению правотворчества, повышению его эффективности. Данный вид правовой политики требуется для выстраивания непротиворечивого, внутренне единого, согласованного, последовательного правотворческого процесса, для внесения в него системности и юридической точности. В этом контексте весьма наглядно проявляется необходимость изучения особенностей, выявления сущности и разработки концептуальных основ правотворческой политики как важного фактора модернизации правотворчества в Российской Федерации. Такая модернизация является составной частью прогрессивного изменения всех областей жизнедеятельности нашего общества, которое, по словам российского Президента, только тогда может считаться современным, когда настроено на непрерывное обновление<sup>2</sup>. Отсюда следует, что правотворческая политика призвана воздействовать на базовые сферы общественных отношений путем постоянного обновления правотворчества, предупреждать негативные явления и тенденции, не забегая вместе с тем вперед там, где условия для правового вмешательства не созрели. В такой политике, как нигде, важен прогноз, предвидение. Она должна обладать способностью диагностировать болевые точки жизни общества<sup>3</sup> и своевременно на них реагировать.

Основной целью модернизации правотворчества выступает создание условий для опережающего развития права. Как справедливо отмечает В. Орлов, «главное — уметь прогнозировать жизнь принимаемого закона, моделировать ситуацию в сфере его действия. Но, к сожалению, сегодня доля догоняющего правотворчества еще достаточно велика»<sup>4</sup>. Иными словами, если мы хотим видеть модернизацию в области правообразования как процесс постоянного опережающего обновления законодательства, необходимо активнее задействовать различные факторы правотворчества: программирующий, информационный, политико-правовой, организационный и другие, позволяющие предвидеть возможные варианты развития социальных отношений, новые, постоянно меняющиеся потребности общества и государства. На это же указывает С. Миронов: «Чтобы эффективно решать задачи, которые ставят граждане, мы должны работать на опережение, рассматривать вопрос о создании законодательной базы, нацеленной на перспективу, создающей условия для реализации стратегических планов страны»<sup>5</sup>.

На наш взгляд, проблему опережающего развития законодательства, понимаемую как приоритетную задачу модернизации отечественного правотворчества, способна решить научно обоснованная и социально ориентированная правотворческая политика, в формировании которой ведущую роль должно играть современное Российское государство при заинтересованном и деятельном участии субъектов гражданского общества.

Здесь следует иметь в виду, что сущностной основой формирования правотворческой политики является политика правовая. Аналогичной точки зрения придерживается С.В. Поленина: «Будучи закрепленной в преамбулах, определениях и статьях законов и иных нормативных правовых актов, правовая политика приобретает наиболее ясную и доступную для широкого обозрения и ознакомления населением форму»<sup>6</sup>.



Правовая политика — явление уникальное. Ее специфика состоит в первую очередь в объективной одновременной принадлежности и к праву, и к политике<sup>7</sup>. Сегодня она выступает в качестве важнейшего фактора утверждения естественных и неотъемлемых прав и свобод человека<sup>8</sup>, построения правового государства и гражданского общества<sup>9</sup>, формирования системы юридической безопасности<sup>10</sup>, осуществления социально-экономических и иных реформ<sup>11</sup>.

Как можно заметить, правовая политика по своему содержанию есть сложный феномен, имеющий двойственную природу. С одной стороны, его смысл состоит в том, что это политика, основанная на праве, а с другой — это право, используемое в качестве средства властвования и управления в политической сфере общества. Она находит свое выражение в деятельности соответствующих субъектов, которые руководствуются в ней *идеями стратегического характера* относительно поступательного правового развития общества.

По мнению А.В. Малько, правовая политика современной России складывается из следующих основных направлений, которые вполне могут считаться формами ее реализации: 1) правотворческая; 2) правоприменительная; 3) интерпретационная; 4) доктринальная; 5) правообучающая и т.п.<sup>12</sup> На наш взгляд, одной из универсальных форм реализации такой политики является правотворчество. Это направление правовой политики как наиболее важное и емкое по содержанию необходимо признать ее самостоятельным видом — *правотворческой политикой*. При этом правовая политика является сущностной основой для формирования всех ее разновидностей, что объясняется единством их природы и общностью признаков. Каждая из них представляет собой деятельность, осуществляемую в составе правовой политики, ее неотъемлемую часть, т.е. специальный, особый вид данной политики.

Если правовая политика, включающая в себя, в частности, политику правотворческую, будет научно обоснована и реалистична, то она сможет выступать как общенациональная политика и надежное средство демократических преобразований. Однако здесь возможны серьезные издержки и даже злоупотребления<sup>13</sup>. Причем дефекты этой политики, хотя и обнаруживаются чаще всего в ходе правоприменения, нередко имеют своей причиной ошибки в политике правотворческой. Значимость этих ошибок тем более высока, что, будучи реализованы в законах и других нормативных правовых актах, они уже не могут быть исправлены, а в лучшем случае лишь слегка скорректированы в ходе претворения в жизнь правоприменительной политики<sup>14</sup>. Необходимость преодоления подобных негативных тенденций и послужила основой для исследования проблем правотворческой политики как действенного фактора модернизации правотворчества и правообразования в целом.

Правообразование выступает важнейшей составляющей правового регулирования. Оно имеет существенное значение для дальнейшего совершенствования последнего и повышения роли права в обществе. В свою очередь, правотворчество как заключительный этап правообразования включает в себя ряд ступеней, стадий, звеньев и протекает под воздействием множества факторов социальной действительности, которые в своей совокупности и диалектическом сочетании определяют сущность той или иной правовой нормы, ее содержание и форму, положение в системе, отрасли и институте права, назначение и роль в жизни общества<sup>15</sup>. Думается, что правотворческую политику можно считать одним из таких определяющих факторов.

На это обстоятельство обращает внимание и С.В. Поленина. По ее мнению, правотворческая политика выступает, прежде всего, как единый политико-правовой фактор законодательной (правотворческой) деятельности. Специфика этого фактора состоит в том, что он (в идеале) призван концентрировать наиболее существенные интересы всех социальных групп, слоев, классов и общества в целом. Формируясь под воздействием динамики экономических, национальных, духовно-нравственных и иных социальных отношений в обществе, этот фактор отражает деятельность государственных органов, общественных объединений, граждан и юридических лиц в процессе правотворчества<sup>16</sup>. Подтверждается это тем, что правотворческая политика имеет свои цели, средства, формы, методы и направлена на достижение такого специфического результата, как обеспечение необходимых условий для модернизации правотворчества и, в конечном итоге, создания научно обоснованного, сбалансированного и непротиворечивого законодательства, соответствующего основным приоритетам российской правовой политики.

Несмотря на то, что правовая политика, как было показано выше, является сущностной основой формирования правотворческой политики, последняя, по нашему убеждению, самостоятельна и даже суверенна. Определяющим аргументом подобного статуса правотворческой политики служит то, что, во-первых, она формируется и реализуется в наиболее важной правовой сфере — правотворческой, при этом устанавливаются ее нормативно-концептуальные основы. Во-вторых, такая политика оказывает мощное воздействие на неправовые сферы общества (экономическую, социальную, культурную и др.), где с помощью присущих ей научно обоснованных средств и методов способствует решению важнейших государственных задач.

Из сказанного вытекает, что целостная и последовательная правотворческая политика есть необходимая предпосылка эффективности законодательной и иной правотворческой деятельности, основной целью которой должно быть решение социальных, экономических, политических и иных задач на различных уровнях правового регулирования. Для претворения названной цели в жизнь необходимо, чтобы не только правотворческая деятельность, но и положенная в ее основу правотворческая политика формировались путем выявления существенных потребностей в правовой регламентации определенных областей общественных отношений в интересах населения всей страны, входящих в Федерацию субъектов и муниципальных образований, а также при условии органичного, непротиворечивого вхождения данного закона или иного правового акта в систему законодательства<sup>17</sup>.

Решению этих задач призвано служить повсеместное внедрение и совершенствование концептуальных, плановых начал правотворческой политики. Планирование правотворческих работ не только на краткосрочную, но и на долгосрочную перспективу, с учетом стратегических целей развития государства и общества, позволит минимизировать лоббистское влияние отдельных заинтересованных субъектов на правотворческий процесс и создаст условия для эффективного регулирования соответствующей сферы общественных отношений. На наш взгляд, только системный, научно обоснованный, планомерный подход к формированию и внесению изменений в действующее законодательство в ходе правотворческого процесса способен обеспечить его непротиворечивость и внутреннюю согласованность. Только в этом случае мы можем рассчитывать на создание действительно эффективного механизма правового регулирования, что весьма актуально для современного Российского государства.

Предпринятый анализ показывает, что правотворческая политика — явление сложное и неоднозначное. Основанная на правотворческой деятельности, она направлена на совершенствование правотворческого процесса и всестороннее упорядочение системы права. Обобщая сказанное, можно предложить следующее понимание сущности такой политики. На наш взгляд, с одной стороны, *правотворческая политика представляет собой комплекс концептуальных идей, программ, планов, направленных на модернизацию правотворчества, повышение его эффективности в целях создания непротиворечивой и целостной системы права*, а с другой — *является особой разновидностью правовой политики, выражающейся в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества по формированию и реализации стратегии и тактики правотворчества*.

Предложенное определение отражает идеальную модель рассматриваемого феномена, включающую его *статическую* (идеи) и *динамическую* (деятельность) составляющие, но, вместе с тем не позволяет забывать о многочисленных проблемах правотворческой политики, возникающих в процессе ее реального осуществления, что, в свою очередь, требует соответствующих усилий со стороны научного сообщества по их дальнейшей теоретической разработке. Речь идет о таких элементах, как стратегия и тактика, планирование и прогнозирование, мониторинг и юридическая техника, научное обоснование и учет общественного мнения, экспертное, методическое обеспечение и т.д.

Только в рамках целостной правотворческой политики все эти элементы упорядочиваются, приводятся в соответствующую систему, в которой каждый из них занимает свое место и играет свою роль. Именно соединение данных разрозненных инструментов и установление между ними необходимых системных связей позволяет повысить их эффективность, делает оптимизирующее воздействие на правотворчество более заметным и результативным. В этом одно из важнейших преимуществ подобного вида правовой политики.

Таким образом, в нынешних условиях очевидна проблема совершенствования правотворческой политики, что, в свою очередь, требует полномасштабного и комплексного изучения данного института: исторических закономерностей его развития и концептуальных основ формирования, а также выработки научно обоснованных рекомендаций по практическому использованию накопленных знаний в целях модернизации правотворчества в нашей стране.

<sup>1</sup> См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2009 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/journals/cat9/journal57/2010/number371.html> (дата обращения: 17.04.2011).

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009 года // Парламентская газета. 2009. 12 нояб.

<sup>3</sup> См.: Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 33.

<sup>4</sup> Модернизация как процесс обновления общества // Парламентская газета. 2010. 2 июля.

<sup>5</sup> Законы не должны отставать от жизни // Парламентская газета. 2010. 24 сент.

<sup>6</sup> Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 180.

<sup>7</sup> См.: Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 45.

<sup>8</sup> См., например: Мордовец А.С. Правовая политика и принципы прав человека // Вопросы теории государства и права. 2003. Вып. 4 (13). С. 45–52; Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004.

<sup>9</sup> См., например: Исаков Н.В. Основные приоритеты российской правовой политики / под ред. В.А. Казначеева. Пятигорск, 2003. С. 60–92; Струсь К.А. Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия в России. СПб., 2005. С. 107–130.

<sup>10</sup> См., например: Фомин А.А. Юридическая безопасность в сфере законотворчества и правоприменения. Пенза, 2006.

<sup>11</sup> См.: Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Вопленко. Волгоград, 2009. С. 69.

<sup>12</sup> См.: Малько А.В. Формы реализации и виды правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 165.

<sup>13</sup> См.: Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 34.

<sup>14</sup> См.: Поленина С.В. Указ. соч. С. 181.

<sup>15</sup> Подробнее об этом см.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 178–179.

<sup>16</sup> См.: Поленина С.В. Указ. соч. С. 184.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 182.

**В.А. Терехин**

### **МОДЕРНИЗАЦИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ — ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ\***

Курс на модернизацию страны затронул все сферы человеческой деятельности, все элементы политической системы общества и, прежде всего, ее основное звено — государство. Причем само государство следует рассматривать не только как инструмент реформенного процесса, но и как его объект. В таком же контексте следует, на наш взгляд, посмотреть на модернизацию всех государственных институтов, в т. ч. и судебную систему.

Как известно, за годы реализации в современной России правовой политики и проводимых реформ существенно изменилось место суда в механизме государства, который приобрел атрибуты самостоятельной и независимой ветви власти. Заметно повысилась его арбитражная, правозащитная, стабилизирующая и миротворческая роль в обществе.

В то же время укрепление статуса суда вовсе не означает, что правосудие не нуждается в дальнейших переменах. Напротив, наряду с тем, что суд стал одним из важных институтов демократического процесса обновления, он (и в целом вся судебная организация страны) должен выступать в качестве самостоятельного объекта модернизации. В этом имеется и теоре-

© Терехин Виктор Александрович, 2011

Кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой правосудия (Пензенский государственный университет).

\* Работа выполнена при поддержке РГНФ (проект № 11-03-00349а).

тическая, и практическая потребность, поскольку общество заинтересовано в развитии демократических средств разрешения социальных конфликтов, а суд именно тот государственный орган, где культивируются цивилизованные процедуры рассмотрения правовых споров.

Прежде чем обозначить суть и основные направления правовой политики в сфере модернизации правосудия, возникает необходимость в исследовании понятия и содержания правовой категории «судебная система». Конституция РФ 1993 г., регламентируя основы судебной власти, в ст. 118 закрепила, что судебная система устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом. В то же время, кроме правовой категории «судебная система», Основной Закон в ст. 71 использует и термин «судоустройство». Однако их смысловое значение в Конституции не раскрывается.

В литературе имеется много разных дефиниций «судебная система», но в прежние годы это понятие чаще всего рассматривалось как тождественное категории «судоустройство». В частности, во многих юридических словарях (энциклопедиях) и других источниках термины «судебная система» — «судоустройство» означают совокупность (систему) всех судебных органов, осуществляющих правосудие, построенных на единых демократических принципах в соответствии с их компетенцией и поставленными задачами и целями<sup>1</sup>.

Вместе с тем нельзя не заметить, что в современной правовой жизни в контексте судебной деятельности более востребовано словосочетание «судебная система», чем слово «судоустройство». В теории права и нормативных правовых актах наблюдается эволюция понятия «судебная система», которое по своему содержанию становится значительно богаче, чем совокупность иерархически выстроенных судов (судебное строительство)<sup>2</sup>.

Анализ содержательной характеристики принятого в исполнение Конституции Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2009 г.)<sup>3</sup> показывает, что предметом его регулирования, помимо организационной структуры судебной власти — судоустройства, стали: принципы организации судебной системы и судопроизводства; основы статуса судей, органов судейского сообщества и организационного обеспечения судебной деятельности. Нетрудно увидеть, что в этом Законе термин «судебная система» шире по содержанию категории «судоустройство».

Из текста распоряжения Президента РФ от 20 мая 2008 г. «Об образовании рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о судебной системе»<sup>4</sup> видно, что в числе приоритетных направлений повышения качества функционирования судебной системы должны быть следующие: гарантия ее независимости, гуманизация правосудия, обеспечение разумных сроков рассмотрения дел в судах, безусловное исполнение судебных решений, улучшение подготовки и переподготовки судей и кандидатов в судьи и др.

Таким образом, правовая категория «судебная система» сейчас толкуется достаточно широко, ее структура вбирает много элементов, не относящихся непосредственно к судоустройству.

В современной научной литературе судоустройство понимается в контексте системы судов, их организации и юрисдикции<sup>5</sup>. С указанным подходом трудно не согласиться. Вместе с тем, чтобы не обеднять понятийный аппарат судебного права, по нашему мнению, можно предложить видение судебной системы в узком и широком смысле.

В узком значении — это собственно судоустройство, регламентируемое нормами судебного материального права.

Широкая трактовка правовой категории «судебная система» отличается множественностью ее структурных компонентов. Подлинное содержание и объем этого понятия требуют глубокого и всестороннего научного осмысления. Однако сейчас, на наш взгляд, в нем можно выделить следующие основные блоки: 1) собственно судоустройство; 2) юрисдикцию суда; 3) судопроизводство (судебные процедуры); 4) правовой статус судей.

Именно по этим главным направлениям, по нашему мнению, должен пойти модернизационный процесс органов судебной власти.

1. Одним из центральных элементов судебной системы является судоустройство. Решая задачи по его обновлению, следует, прежде всего, принципиально определиться с концепцией новой модели органов правосудия. Это связано с тем, что со дня принятия действующей Конституции РФ, кардинально изменившей прежнюю систему судебных органов, у научных и практических работников никогда не ослабевал интерес к организационной форме су-

дебной власти. Исследуя проблемы в этой сфере, они вносят предложения по модернизации действующей судебной системы, в т. ч. достаточно радикального свойства. Например, одни авторы считают необходимым объединить суды общей и арбитражной юрисдикции<sup>6</sup>, другие хотят отказаться от трех самостоятельных юрисдикций в судебной власти, видя ее строго единой организацией во главе с Верховным Судом РФ<sup>7</sup>, а третьи предлагают создать некую высшую судебную инстанцию, стоящую над Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами РФ<sup>8</sup>. Указанные инициативы, как следует из положений Конституции РФ, можно реализовать не иначе, как только в рамках конституционной реформы.

Сторонники такой идеи мотивируют тем, что действующее построение судебной власти выполнило свое историческое предназначение и сейчас от него можно отказаться. Сложившаяся трехзвенная структура порождает многие споры между параллельно функционирующими судами о подведомственности юрисдикции и по сравнению с унифицированной системой менее эффективна. По их мнению, объединение судов поможет решить проблему формирования единой судебной практики, сделает судебную власть более сильной и авторитетной.

На первый взгляд, указанный реформаторский подход вполне логичен и, несомненно, направлен на поиск наиболее совершенной модели современного правосудия. Вместе с тем доводы авторов не столь убедительны для того, чтобы радикально ломать сложившуюся судебную архитектуру и возвращаться к советскому (американскому) типу построения судебной системы. Во всяком случае, на наш взгляд, для этого в настоящее время нет никаких объективных предпосылок.

Российская Федерация, несомненно, нуждается в сильном правовом государстве и такого же уровня судебной власти. Однако определяющим при выборе ее концепции должен стать не способ организации, а совершенно другие критерии, способные оценить эффективность ее деятельности. Главный из них — возможность полноценно выполнять возложенные на суд задачи по обеспечению правовой защиты. И здесь нельзя не привести весьма высокую общую оценку выполнения судами этих функций, данную недавно Д.А. Медведевым. «В России, — сказал он, — создана работоспособная система судебных органов, которая способна защитить права и законные интересы граждан и юридических лиц»<sup>9</sup>.

В то же время следует иметь в виду, что в мировой практике идеальной модели организации правосудия нет. В каждой из них заложены свои недостатки. Не является исключением и отечественная судебная система. Однако существующие проблемы, например конфликтов о компетенции между общими и арбитражными судами, обеспечения единства правоприменительной политики, могут быть успешно решены путем устранения дефектов в нормативной базе и совместными постановлениями Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов о разъяснении вопросов юридической практики.

Представляется достаточно взвешенной точка зрения Е.В. Колесникова и Н.М. Селезневой, согласно которой «при оценке реформаторских планов следует учитывать судьбу не только судебной власти, но и Конституции в целом»<sup>10</sup>. Ради реализации радикальных задумок не следует отступать от фундаментального принципа стабильности Основного Закона страны.

Федеральный конституционный закон о судебной системе определил как тактику, так и стратегию перспективного развития всех органов судебной власти. В его содержание заложены некие векторы системной модернизации правосудия. И сейчас законодатель совершенно правильно идет по пути устранения имеющихся пробелов в правовом регулировании, и 7 февраля 2011 г. принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>11</sup>. Далее следует реализовать идею специализации судебной деятельности, поскольку в последние годы рассматриваемые судами юридические конфликты отличаются новизной, многообразием и особой сложностью возникающих правоотношений, а потому требуют углубленной специализации судей для их правильного разрешения. Поэтому первоочередная задача заключается в создании административных, ювенальных, патентных судов.

Основные элементы судебного строительства любого государства предопределяются формой его государственного устройства. Поскольку Россия является федерацией, то закон о судебной системе предусматривает двухуровневую структуру органов судебной власти: федеральные суды и суды субъектов Федерации. Однако принцип судебного федерализма на

практике не работает, а полноценной судебной власти в регионах не сформировано. В связи с этим необходимо всячески поощрять образование во всех субъектах Федерации конституционных (уставных) судов, укреплять и совершенствовать мировую юстицию. Учитывая в целом положительный опыт работы мировых судей, следовало бы поддержать точку зрения М.И. Клеандрова о распространении этого института на арбитражную систему<sup>12</sup>.

2. Широкая трактовка судебной системы включает еще один компонент — судебную юрисдикцию. Только обладание судом достаточным объемом властных полномочий позволяет ему решать поставленные перед ним задачи. И при этом условии суд становится судебной властью, равнозначной власти законодательной и исполнительной, способной защитить права и свободы человека, интересы общества и государства. История становления и развития отечественного суда свидетельствует о том, что он на многих исторических этапах не был полноценной властью, а больше отвечал признакам квазисудебного органа. В советский период многие по природе присущие суду полномочия принадлежали административным, партийным структурам, а также органам прокуратуры. И только в ходе современной судебной реформы они были возвращены суду. Изменения в судебной компетенции стали достаточным основанием полагать, что в базовых параметрах и юридически, и фактически судебная власть в России состоялась.

Наряду с этим, по нашему мнению, требуется дальнейшая целенаправленная работа по оптимизации судебной юрисдикции, утверждению полноценной и эффективной судебной власти. Известно, что от объема полномочий суда непосредственно зависит служебная нагрузка судей. На некоторых территориях она слишком велика, тем более что судебные органы в последние годы завалены многими бесспорными делами. Например, сейчас через суд заставляют чиновников покрывать крыши жилых домов, латать ямы на проезжей части дороги, расставлять знаки, обеспечивающие безопасность движения и т.д. В целях оптимизации полномочий суда и загруженности судей возникает потребность в развитии правил внесудебного и досудебного урегулирования правовых споров. Такие возможности сейчас отчасти предоставляет принятый 27 июля 2010 г. Федеральный закон № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>13</sup>. Теперь для правоприменительной практики крайне важны добротные правовые средства его реализации.

3. Одним из приоритетных направлений модернизации судебной системы должно стать совершенствование судопроизводства. В последнее время одной из актуальных тем в этой сфере является судебная инстанционность. Судебные инстанции представляют собой юридический механизм реализации судебной власти, выявления и устранения судебных ошибок.

В настоящее время приняты законодательные решения о введении в судах общей юрисдикции с 2012 г. по гражданским, а с 2013 г. — по уголовным делам апелляционной инстанции. С концептуальными положениями внесенных новшеств следует согласиться. Вместе с тем эту инстанцию вряд ли возможно, как предлагается, механически вмонтировать (апелляция займет место кассации) в действующую систему судов общей юрисдикции. Официально предлагаемый вариант может, по нашему мнению, существенно замедлить процесс, сделать правосудие волокитным. Представляется, что осуществление идеи об организации апелляции будет более рациональным, если использовать вариант, прошедший апробацию в арбитражной судебной системе, т. е. необходимо учредить межрегиональные (межобластные) апелляционные суды, а также межрайонные суды, которые будут выполнять функции апелляционного производства.

4. Беспристрастное и справедливое правосудие во многом обеспечивается носителями судебной власти. Поэтому совершенствование правового положения судей — одно из важных направлений модернизации судебной системы. В теории права категория «правовой статус судей» рассматривается как многоаспектное явление, включающее в себя несколько составляющих. Одной из центральных стала система гарантирования независимой судебной деятельности, а одной из вечных — проблема обеспечения реальной независимости служителей Фемиды. Она существует ровно столько, сколько сам суд. В современной России она является чрезвычайно острой. Сейчас не только в общественном, но и профессиональном правосознании юристов укрепилась позиция о том, что в нашей стране нет независимого, честного и справедливого суда.

Анализ литературных источников свидетельствует о том, что в этой сфере имеется множество проблемных вопросов, требующих дополнительного правового регулирования и совершенствования гарантий обеспечения подлинно независимого правосудия. В то же время для утверждения торжества справедливости следует развивать все правовые средства контроля за судебным корпусом. Сейчас, как представляется, надо не сворачивать, а напротив, развивать присутствие представителей народа в судопроизводстве, в т. ч. при рассмотрении дел с участием присяжных заседателей.

Осуществление правовой политики в сфере модернизации судебной системы имеет важное значение как для цивилизованного разрешения социальных конфликтов, так и для развития демократических преобразований страны, построения правовой государственности и подлинно гражданского общества.

<sup>1</sup> См., например: Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1999. С. 432, 435; Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 567, 570; Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003. С. 9.

<sup>2</sup> См., например: *Абросимова Е.Б.* Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 19; *Никитина А.В.* Единство судебной системы Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 16; *Малько А.В., Семикин Д.С., Люкина О.В.* Судебное право как важнейший элемент судебной системы // Российская юстиция. 2010. № 3. С. 2–4.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6402.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 21, ст. 2453.

<sup>5</sup> См., например: *Витрук Н.В.* Система российского права (современные подходы) // Российское правосудие. 2006. № 6. С. 11–12.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: *Большова А.К.* Надо создавать единую судебную систему // Судья РФ. 2009. № 11. С. 10–13.

<sup>7</sup> См., например: *Портнов В.* Сколько ветвей у судебной власти? // Российская газета. 1999. 9 сент.; *Попондоло В.Ф.* Система третьей власти: от горизонтальной организации к вертикальной // Закон. 2004. № 10. С. 113–118; *Бородин С.В., Кудрявцев В.Н.* О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 22–23.

<sup>8</sup> См.: *Безрукова Л.* Как нас теперь называть? // Российская газета. 2010. 19 апр.

<sup>9</sup> См.: *Медведев Д.* Вступительное слово на совещании по вопросам совершенствования законодательства о судебной системе. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/07/204129.shtml> (дата обращения: 08.10.2011).

<sup>10</sup> *Колесников Е.В., Селезнева Н.М.* Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2008. С. 92.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898.

<sup>12</sup> См.: *Клеадров М.И.* Закон для суда // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50. Декабрь.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4162.

**К.Ю. Балабан**

## **ИЗ ИСТОРИИ ПРОКУРАТУРЫ ВЕРХОВНОГО СУДА СССР (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 20 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 30-Х ГОДОВ)**

Переход Советского государства к мирному строительству вызвал значительное расширение рамок правового регулирования, а это, в свою очередь, потребовало укрепления законности. Ее охрана и обеспечение единства становились одной из важнейших задач государства. Назрела необходимость в коренной реформе действовавших к тому времени органов контроля и надзора за исполнением законов<sup>1</sup>. Многие работники, особенно низовых органов, с трудом отвыкали от прежних методов государственного управления, носивших преимущественно военно-административный характер.

Требовалось создание специального, качественно нового органа, который действовал бы от имени центральной верховной власти, независимо от местной по своей структуре и полномочиям отвечал бы задаче внедрения единой законности во всех областях жизни Советского государства, способствовал повышению уровня борьбы с правонарушениями соответственно новым условиям. Осуществление такой функции, по инициативе В.И. Ленина, было решено возложить на советскую прокуратуру<sup>2</sup>.

© Балабан Ксения Юрьевна, 2011

Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия).

26 мая 1922 г. 3-я сессия ВЦИК 9-го созыва приняла Положение о прокурорском надзоре<sup>3</sup>, но сама по себе организация прокурорского надзора еще не означала, что с местническими настроениями покончено. Предстояли серьезная борьба и большая работа по воспитанию кадров.

Развивая принципы организационного построения и деятельности прокурорского надзора, Центральный Комитет партии большевиков обеспечивал независимость прокуратуры от местных влияний и вместе с тем устанавливал формы партийного контроля и руководства деятельностью органов прокуратуры, исходя из мнения В.И. Ленина о необходимости непосредственного наблюдения центральных партийных органов за работой прокуратуры.

Нельзя не обратить внимание на решительные шаги, предпринятые для укрепления следственного аппарата. Без этого невозможно было быстро и надлежащим образом воздействовать на нарушителей закона. Партия уделяла большое внимание созданию высококвалифицированного следственного аппарата. Важным фактором являлась его передача в полное подчинение прокуратуры. Тем самым была устранена нездоровая ситуация, когда следователи находились в административном подчинении судебных органов, а надзор за их деятельностью и руководство следствием осуществляли прокуроры.

В своей деятельности прокуратура сочетает осуществление функций надзора за точным исполнением законов с обеспечением правильной организации борьбы с преступностью, и в этом одно из принципиальных отличий ее от дореволюционной прокуратуры и прокуратуры других буржуазных стран.

Требование утверждения законности на всей территории Советского Союза нашло закрепление и в ст. 43 первой Конституции СССР. В связи с этим появилась необходимость в создании специальных общесоюзных органов, призванных обеспечить установление единой законности. Одновременно с Верховным Судом было решено создать Прокуратуру Верховного Суда СССР. Это нашло законодательное закрепление в Конституции СССР.

С образованием союзных учреждений и ведомств потребовалось создать орган надзора за точным исполнением общесоюзных законов на территориях союзных республик, за соответствием республиканских законов общесоюзным, за соблюдением законности в деятельности союзных учреждений и ведомств. Охрана социалистической законности, обеспечение единообразного ее применения на всей территории страны всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами были важнейшей государственной задачей. Стало очевидно, что существовавшая система прокурорского надзора — прокуроры союзных республик, подчиненные ЦИК союзных республик, — не соответствовала новым требованиям времени, потому что республиканские прокуроры были не в состоянии осуществлять надзор за законностью актов, изданных союзными органами. Начался процесс организационного преобразования прокурорского надзора в нашей стране, который завершился в 1936 г. созданием единой централизованной в масштабе всего Советского Союза системы органов прокуратуры. Значительной вехой на этом пути было образование Прокуратуры Верховного Суда СССР.

Постановлением ЦИК СССР «О Верховном Суде Союза ССР» от 6 июля 1923 г. Президиуму ЦИК СССР в связи с принятием Конституции СССР было поручено разработать Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик. 23 ноября 1923 г. оно было утверждено. В нем определялись функции, правомочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель в соответствии со ст. 46 Конституции СССР назначались Президиумом ЦИК Союза ССР и были подотчетны Президиуму. В ст. 21 указывалось, что Прокурор и его заместитель состоят при Верховном Суде. Однако Прокурор Верховного Суда СССР занимал самостоятельное положение.

При Прокуроре Верховного Суда СССР состояли два помощника, утверждаемые по его представлению ЦИК СССР: один — по военной прокуратуре, другой — по надзору за ОГПУ. Увольнение и назначение военных прокуроров осуществлялось приказом Прокурора Верховного Суда СССР по предоставлению прокуроров соответствующих союзных республик. Таким образом, в союзном нормативном акте подтверждалось решение III сессии ВЦИК 1922 г., когда отклонили предложение о назначении военных прокуроров только по согласованию с Реввоенсоветом Республики. В конце 1928 г. отвергли попытку создать прокуратуру при Нарком-



труде, специальную систему органов трудовой прокуратуры, хотя в течение 5 лет Наркомтруд и его органы осуществляли наряду с прокуратурой ряд надзорных функций за соблюдением трудового законодательства.

Прокуратура Верховного Суда СССР выполняла также функции прокурорского надзора по делам военно-транспортных коллегий.

В Наказе Верховному Суду Союза Советских Социалистических Республик от 14 июля 1924 г. уточнялась компетенция Верховного Суда, содержались положения, направленные на повышение роли Прокурора Верховного Суда СССР. Устанавливалось, что в пленарных заседаниях обязательно участвует и дает заключение по всем вопросам, которые компетентен разрешать Пленум, Прокурор Верховного Суда или его заместитель; в отсутствие Прокурора или его заместителя ни одно заседание Пленума Верховного Суда СССР не может иметь места.

В обеспечение единой законности на территории СССР все больше вовлекались прокуроры союзных республик. Они и их заместители получили право участвовать с совещательным голосом во всех пленарных заседаниях Верховного Суда СССР, а по вопросам, вносимым ими, прокуроры республик имели право доклада; требовать созыва экстренных пленарных заседаний Верховного Суда СССР, и это требование являлось обязательным. Предусматривалось, что Верховный Суд СССР, по представлению Прокурора Верховного Суда СССР и прокуроров союзных республик, дает верховным судам союзных республик руководящие разъяснения и толкования общесоюзного законодательства, входит с представлением в Президиум ЦИК СССР о приостановлении и отмене постановлений, действий и распоряжений центральных органов и отдельных народных комиссариатов (кроме постановлений ЦИК СССР и его Президиум) по мотивам несогласованности с Конституцией Союза ССР как по собственной инициативе, так и по предложениям центральных органов союзных республик, Верховного Суда СССР и прокуроров союзных республик (ст. 25, 27). Следствие по всем делам, рассматриваемым уголовно-судебной коллегией Верховного Суда СССР, производилось следователями по важнейшим делам при прокурорах союзных республик по предложению Прокурора Верховного Суда Союза ССР либо назначаемыми им особыми следственными комиссиями (ст. 49).

О всех распорядительных заседаниях коллегий и специальных присутствий Верховного Суда СССР обязательно оповещалась Прокуратура Верховного Суда СССР. Было установлено, что на этих заседаниях присутствует представитель Прокуратуры Верховного Суда СССР.

Огромное значение в достижении общих начал в организационном построении прокуратуры и ее деятельности имел общесоюзный законодательный акт — Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик 1924 г. Они законодательно закрепили принцип централизации и значительно расширили компетенцию прокурорского надзора. В ст. 14 говорилось, что прокуратура строится на началах централизации в масштабе республики и подчинения органов прокуратуры в республиках исключительно прокурору республики. На прокуратуру наряду с поддержанием обвинения в суде возлагались охрана интересов государства и трудящихся по гражданским делам, опротестование в кассационном порядке и в порядке надзора судебных актов, надзор за исполнением приговоров, наблюдение за состоянием и деятельностью мест заключения, органов дознания и предварительного следствия в области раскрытия преступлений и производством розыска.

III Съезд Советов СССР, принявший постановление «О твердом проведении революционной законности», признал одной из важнейших задач обеспечение правильного проведения в жизнь советских законов. В республиках приняли законодательные акты, направленные на организационное укрепление прокурорских органов и повышение эффективности прокурорского надзора.

ВЦИК декретом от 12 октября 1925 г. «О порядке рассмотрения губернскими исполнительными комитетами протестов, вносимых прокуратурой» «в целях представления прокурорскому надзору возможности надлежащего выполнения возложенной... обязанности по надзору за законностью...» обязал председателей местных исполкомов Советов обеспечить под их личную ответственность рассмотрение протестов прокуроров в срок не более двух недель по их внесении.

ЦИК Узбекской ССР установил еще более сокращенные сроки, предложив рассматривать протесты прокуроров «немедленно, во всяком случае не позже семидневного срока». Одно-

временно предлагалось обязательно приглашать местных прокуроров или их помощников на все заседания исполкомов, получать от них заключения по всем выносимым решениям и постановлениям<sup>4</sup>.

IV сессия ВУЦИК заслушала отчет Генерального Прокурора УССР «О деятельности государственной прокуратуры с момента ее организации». В резолюции указывалось: «Признавая, что проведение революционной законности есть дело всего Рабоче-Крестьянского государства и всех рабочих и крестьян нашей страны, IV сессия ВУЦИК 8 созыва обращается ко всем советским учреждениям и организациям, ко всем рабочим и крестьянам с призывом содействовать государственной прокуратуре в работе по проведению и укреплению революционной законности, которая является одним из важнейших средств укрепления союза рабочих и крестьян»<sup>5</sup>.

Проблемы истории взаимодействия советских судебных органов и органов прокуратуры до сих пор имеют множество белых пятен, но постепенно советские органы прокурорского надзора были освобождены от судебной власти и приобрели полную самостоятельность.

<sup>1</sup> См.: Собр. узаконений РСФСР. 1917. № 12, ст. 180.

<sup>2</sup> См.: Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т. 36. С. 481.

<sup>3</sup> 26 июня 1922 г. III Сессия ЦИК Белоруссии утвердила Положение о прокурорском надзоре; 28 июня 1922 г. Положение о прокурорском надзоре утвердил Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет; 11 июля 1922 г. ЦИК Азербайджанской ССР принял Декрет о государственной прокуратуре Азербайджанской ССР; 22 июля 1922 г. III сессия ЦИК Армении приняла Положение о прокуратуре; постановлением Всегрузинского ЦИК от 11 ноября 1922 г. была учреждена Государственная прокуратура Грузии.

<sup>4</sup> См.: Собр. узаконений РСФСР. 1925. № 73, ст. 575; Собр. узаконений Узбекской ССР. 1925. № 60, ст. 531.

<sup>5</sup> Собр. узаконений УССР. 1925. № 13–14, ст. 100.

К.Ю. Голуб

## ЦЕЛИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Правовая политика как системная деятельность характеризуется тем, что определяется целевой ориентацией. Деятельность, не направленная на достижение определенной цели, бессмысленна. Естественно, это в полной мере относится к правовой политике в сфере внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД). Цели правовой политики в сфере ВЭД — неотъемлемый ее атрибут как явления государственно-правового порядка.

В философском понимании, цель — это «один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств. Цель выступает как способ интеграции различных действий человека в некую последовательность или систему. Анализ деятельности как целенаправленной предполагает выявление несоответствия между личной жизненной ситуацией и целью; осуществление цели является процессом преодоления этого несоответствия»<sup>1</sup>. Цель — это представление о будущем результате, состоянии окружающей субъекта действительности, к которому он стремится, направленное на удовлетворение существующей в данный момент потребности и основанное на результатах прошлого опыта.

Любая цель подразумевает дихотомию объективного и субъективного. С одной стороны, цель субъективна, т. к. является результатом человеческого мышления. С другой стороны, любая цель определяется объективными условиями действительности, окружающей субъекта целеполагания, является отражением материального мира. Цели правовой политики в сфере ВЭД характеризуются именно тем, что направлены на повышение конкурентоспособности акторов российской экономики, и, одновременно — определяются окружающей действительностью, частично не подпадающей под российскую юрисдикцию.

В этом смысле текущее состояние мировой экономики, конъюнктура мировых рынков и специфика трансграничного бизнеса противопоставляются как амбициям российских пред-

© Голуб Константин Юрьевич, 2011

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

принимателей в поисках новых рынков сбыта, так и необходимости модернизации национальной экономики для обеспечения политического суверенитета.

Общественные отношения и правовые нормы, их упорядочивающие, характеризуются именно целесообразностью. «В праве и правовой политике как его части отражаются цели и задачи, стоящие перед обществом и государством на конкретно-историческом этапе их развития. Исследование целей правовой политики позволяет обнаружить содержание, назначение и ценность права, определить пути совершенствования законодательства. Они (цели) выпукло очерчивают существующие тенденции и основные направления развития проходящих в обществе процессов»<sup>2</sup>.

Очевидно, Россия встала на путь открытости мировой экономике. Можно по-разному оценивать последствия фундаментальных изменений, произошедших в СССР (России) в конце XX в., но большинство граждан ощутили на себе значительное влияние культурной и экономической конвергенции в контексте расширения личных свобод. Туристический поток стабильно возрастает, все больше российских граждан пользуются интернетом, получают доступ к информации и услугам из иностранных источников. Отечественные предприниматели могут использовать заграничные технологии и налаживать международную кооперацию, расширять свое присутствие на иностранных рынках сбыта, и, вследствие этого, снижать издержки, повышать качество продукции и услуг, увеличивать рентабельность активов.

Естественно, нельзя идеализировать открытость национальной экономики, она порождает и множество проблем. Так, стремительность перемен привела к значительной разнице между уровнем жизни бедных и богатых; неэффективность отечественных бизнес-процессов стала причиной потери рынков и закрепления сырьевой ориентированности российской экономики; произошло сокращение доли услуг и продукции высокого передела в ВВП в целом и в экспорте в частности. Именно на минимизацию и устранение подобных негативных явлений участия национальных акторов в мирохозяйственных связях и должна быть нацелена современная правовая политика в сфере ВЭД.

Ученые называют разнообразие целей правовой политики, поэтому представляется целесообразным провести их систематизацию. Так, телеологический аспект правовой политики рассматривается с разных позиций:

*правовой подход*: целью правовой политики является «повышение эффективности правового воздействия на социальные отношения»<sup>3</sup>; построение правового государства<sup>4</sup>; «выработка концепции правовой политики, а впоследствии правовое обеспечение проводимых реформ, демократизация общественной жизни, стабильность и правопорядок в стране»<sup>5</sup>; «развитие и обеспечение оптимального режима функционирования правовой системы и ее элементов»<sup>6</sup>;

*личностный подход*: «целью правовой политики является личность с ее многообразными, но общезначимыми интересами»<sup>7</sup>; «повышение уровня и качества правовой жизни российского общества и его структурных подразделений, обеспечение гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности»<sup>8</sup>; «гарантированное осуществление прав человека и гражданина, согласование интересов личности и государства»<sup>9</sup>; «создание правовых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>10</sup>;

*предметно-видовой подход*, в рамках которого выделяются конкретные цели правовой политики в зависимости от сферы приложения усилий ее субъектов и соответствующего им вида правовой политики. Наиболее ярким примером данного подхода является перечень целей правовой политики, содержащийся в проекте Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года, разработанном в Саратовском филиале Института государства и права Российской академии наук<sup>11</sup>;

*экономический подход* «обеспечение высокого качества жизни граждан и повышение темпов экономического роста»<sup>12</sup>;

*смешанный подход*: цель правовой политики — «создавать и развивать основы правового государства и гражданского общества; регулировать сложные отношения между обществом и государством; реально обеспечивать права и свободы человека и гражданина»<sup>13</sup>; «развитие институтов гражданского общества, становление рыночных отношений, повышение благополучия в социальной сфере, защита международных и национальных интересов государства, а также прав и свобод отдельных граждан»<sup>14</sup>, «обеспечение эффектив-

ной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, создания стабильных социально-юридических механизмов их реализации, опосредовании и юридизации демократических процедур и институтов, устойчивом правовом развитии общества и государства, установлении компромисса во взаимоотношениях гражданского общества и государства»<sup>15</sup>.

Применительно к теме настоящего исследования, несомненно, актуален экономический подход. Правовая политика в сфере ВЭД — это деятельность по созданию и развитию эффективного механизма правового регулирования внешнеэкономической деятельности и внешнеэкономических связей, направленная на повышение коммерческой эффективности экспортных, импортных, валютных и иных внешнеэкономических операций хозяйствующих субъектов национальной экономики. Цель такой деятельности заключается в повышении эффективности правового регулирования внешнеэкономического сектора российской экономики в интересах успешного социально-экономического развития страны.

Однако любое социально-экономическое развитие ничтожно, если оно не отражается позитивно на жизненном уровне конкретного гражданина. В связи с этим, с позиций личностного подхода, думается, цель правовой политики в сфере ВЭД определяется как правовое обеспечение экономических и политических прав и свобод граждан посредством повышения их жизненного уровня, увеличения доли среднего класса как класса ответственных собственников.

Формирование гражданского общества, борьба с коррупцией и существенное повышение благосостояния людей принципиально невозможны без зарождения общества ответственных собственников<sup>16</sup>, готовых брать на себя ответственность за происходящее в муниципалитете, регионе и стране. Такие граждане открыты изменяющим мир тенденциям, являются основным источником спроса и предложения благ внешнеэкономической деятельности, осознанно избирают Россию страной проживания и местом воспитания своих детей.

В.А. Рудковский отмечает, что своеобразие целей правовой политики состоит в том, что они, во-первых, представляют собой специфичные ориентиры общественного сознания, осуществление которых, в силу их особой социальной значимости, связывается с деятельностью соответствующих публичных институтов, прежде всего, государства; во-вторых, имеют непосредственное отношение к функционированию и развитию правовой системы общества; в-третьих, формулируются в соответствующих политико-правовых документах (декларациях, программах, посланиях, нормативно-правовых актах и т. п.) в виде официальных государственных установок, обеспечиваемых в своей реализации мерами идейно-политического, организационного, специально-юридического и иного характера<sup>17</sup>. Сказанное в полной мере относится к правовой политике в сфере ВЭД.

В методологическом плане цель правовой политики является результатом процесса планирования будущего состояния регулируемых правом общественных отношений и охраняемых им благ. Планирование как вид деятельности, связанной с постановкой целей, задач и действий в будущем, состоит из нескольких этапов: постановка целей и задач; составление программы действий; выявление необходимых ресурсов и их источников; определение непосредственных исполнителей и доведение до них планов.

Учет принципов целенаправленности и планомерности предполагает, что в процессе формирования целей правовой политики необходимо основываться на научных методах планирования и прогнозирования. Таким образом, планирование определяет оптимальное распределение ресурсов для достижения поставленной цели.

В настоящее время обязательность процесса планирования, как и необходимость предварительного прогнозирования социально-экономического развития, установлена законодательно<sup>18</sup>. Прогноз и концепция составляют основу формирования соответствующей программы, принимаемой Правительством России, устанавливающей направления нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере затронутых программой общественных отношений.

Кроме того, Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» содержит императивную норму, согласно которой органы законодательной и исполнительной власти РФ при принятии конкретных решений в области социально-экономического развития должны использо-

вать результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития. Фактически законодатель установил, что прогноз (а также планирование и целеполагание) является неотъемлемым элементом реализации правовой политики в сфере социально-экономического развития.

В настоящее время осуществляется разработка государственных программ Российской Федерации (в т. ч. и в сфере ВЭД) и предполагается переход к составлению федерального бюджета на программно-целевых принципах. Реализация приоритетов государственной политики, достижение целей и решение задач социально-экономического развития России будут осуществляться в рамках государственных программ. В отношении каждой из них определяется ответственный исполнитель и составляется перечень соисполнителей.

Таким образом, программы признаны важнейшим инструментом государственно-правовой политики, гибко реагирующим на проблемы правовой и экономической действительности и придающим необходимую динамику законодательству.

Представляется, что заявленная стратегическая цель правовой политики в сфере ВЭД — повышение эффективности правового регулирования внешнеэкономического сектора в интересах успешного социально-экономического развития страны — может быть конкретизирована следующей системой специфических целей.

Во-первых, правовая политика в сфере ВЭД должна быть нацелена на правовое обеспечение добросовестной (социально ответственной) хозяйственной деятельности участников внешнеэкономической деятельности в целях повышения их конкурентоспособности, укрепления макроэкономических позиций России в глобальной экономике, повышения вклада внешнеэкономической сферы в решение задач модернизации национального хозяйства и устранения диспропорций экономического развития.

Право призвано регулировать стремительно развивающиеся внешнеэкономические отношения, минимизировать ограничения для частной инициативы, способствовать росту благосостояния участников ВЭД и увеличению количества высококвалифицированных рабочих мест. В частности, это означает необходимость создания конкурентоспособной на мировом уровне и адекватной запросам предпринимателей системы государственно-правового регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного администрирования.

Во-вторых, цель правовой политики в сфере ВЭД заключается в правовом сопровождении процессов международной экономической интеграции ради активизации торгово-экономического сотрудничества с зарубежными странами, расширения и диверсификации экспорта. Речь идет о таких направлениях реализации правовой политики в сфере ВЭД, как:

- создание единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС, развитие Таможенного союза, формирование единого экономического пространства на евразийской территории;
- укрепление взаимовыгодных экономических отношений с ЕС;
- развитие кооперации в рамках АТЭС, БРИК и ШОС;
- решение вопроса о наиболее выгодном для России участии в ВТО и ОЭСР;
- обеспечение благоприятных условий для развития пограничного и межрегионального сотрудничества с участием субъектов РФ.

Это означает, что правовая политика в сфере ВЭД должна быть нацелена на правовое решение следующих проблем:

- 1) повышение конкурентоспособности российской экономики за счет кардинального расширения экспорта отечественных товаров с высокой добавленной стоимостью передела;
- 2) обеспечение равноправных условий доступа российских товаров и услуг на мировые рынки при адекватной защите внутреннего рынка от недобросовестной иностранной конкуренции;
- 3) проведение таможенно-тарифной политики, способствующей созданию благоприятных условий для расширения национального производства и повышения его конкурентоспособности, не ухудшающей при этом условий конкуренции на внутреннем рынке;
- 4) сокращение утечки капитала по каналам внешней торговли путем ужесточения контроля за экспортно-импортными операциями, включая валютный и таможенный контроль, пресечение контрабандного ввоза товаров и проч.

Несомненно, система целей правовой политики в сфере внешнеэкономической деятельности подвержена постоянным изменениям вследствие непостоянства внешних условий (потребностей и интересов субъектов правовой политики и лиц, оказывающих на них влияние, преставлений людей о благополучии, системы ценностей, господствующей в обществе). Цель правовой политики не может быть ни абсолютной, ни неизменной, она служит тем ориентиром на завтра-послезавтра, который определяет наши шаги уже сегодня.

<sup>1</sup> Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М., 1983. С. 746.

<sup>2</sup> *Потапова О.Б.* Правовая политика Президента Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 51.

<sup>3</sup> *Трофимова В.В.* Научные основы правовой политики // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 31.

<sup>4</sup> См.: *Киреев А.Б.* Судебно-правовая политика в современной России: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 39.

<sup>5</sup> *Иванова К.Л.* Льготно-правовая политика в современной России: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 22.

<sup>6</sup> *Саркисов Р.С.* Российская правовая политика как концепция и реальность: дис. ... канд. юрид. наук. Пятигорск, 2008. С. 40.

<sup>7</sup> *Бочкарева С.В.* Правовая культура и правовая политика: на примере законодательства Республики Мордовия: дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2004. С. 103.

<sup>8</sup> *Малько А.В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 9.

<sup>9</sup> *Иванова К.Л.* Указ. соч. С. 65.

<sup>10</sup> *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 20.

<sup>11</sup> См.: Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 26.

<sup>12</sup> *Позов Д.Ш.* Российская правовая политика в сфере формирования гражданского общества: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 104.

<sup>13</sup> *Исаков К.В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 251.

<sup>14</sup> *Сидорова Н.А.* Договорно-правовая политика: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 21.

<sup>15</sup> *Саркисов Р.С.* Указ. соч. С. 40.

<sup>16</sup> В данном контексте используется термин «собственник» не в гражданско-правовом, а в культурологическом и экономическом значении: собственник как социально ответственный гражданин, создающий добавочную стоимость в частном или публичном секторе, исправно уплачивающий налоги и требующий от государства надлежащего исполнения его функций.

<sup>17</sup> См.: *Рудковский В.А.* Указ. соч. С. 45.

<sup>18</sup> См.: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с изм. от 9 июля 1999 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2871; 1999. № 28, ст. 3492. Данный нормативный акт определяет цели, содержание, общий порядок разработки и иерархию документов стратегического характера, к которым относятся: прогнозы, концепции и программы социально-экономического развития Российской Федерации. В частности, под программой социально-экономического развития понимается комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

**Н.П. Демидова**

## **ЛОГИЧЕСКИЕ И ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Образование — это сложный, системный историко-культурный феномен, создававшийся на протяжении столетий и потому отличавшийся от других явлений высоким уровнем консерватизма, о чем красноречиво свидетельствуют опыт построения образовательной системы в Советском Союзе и неудачного реформирования современного российского образования. В этой связи принципиальным является вопрос эффективного обеспечения процесса

© Демидова Наталья Павловна, 2011

Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия).

реализации права на образование, что предполагает, прежде всего, определенность с логическими и формально-юридическими основаниями изучения рассматриваемого явления.

Дело в том, что, несмотря на большое количество публикаций по правам человека, в юриспруденции нет единства в вопросе о концепции прав и свобод человека и гражданина. Например, такие авторитетные ученые-юристы, как С.С. Алексеев и Е.А. Лукашева предлагают разные конструкции объективации. В частности, С.С. Алексеев исходит из объективного, Е.А. Лукашева — из субъективного права. Вряд ли такое «единомыслие» будет способствовать успешному претворению в жизнь прав и свобод человека и гражданина.

К глубокому сожалению, эта ситуация усугубляется отсутствием методологического обоснования концепции прав и свобод человека и вариантов преодоления сложившейся неопределенности в правоведении не так много: во-первых, отраслевая систематизация норм права, регламентирующих отношения, возникающие из предоставления образовательных услуг; во-вторых, институционализация права на образование; в-третьих, естественно-правовая доктрина; в-четвертых, конструкция двойственной природы права на образование с использование концепции соотношения объективного и субъективного права или публичных и личных прав. Все перечисленные направления представляют для науки несомненный интерес.

Вместе с тем следует отметить еще одну особенность права на образование — это сложно-составное и предметно-функциональное языковое выражение формальных и материальных аспектов образовательных отношений, что позволяет использовать его в различных ролевых значениях. В этой связи право на образование может применяться как в отношениях с неопределенным субъектным составом, так и в личных отношениях. Подобная широта формализации права на образование создает определенные трудности в построении механизма его реализации, которые усиливаются множественностью словосочетаний: права человека, права гражданина, права личности и т.д. Между тем они несут различную функционально-семантическую нагрузку.

Другим обстоятельством, определяющим потребность в анализе логических и формально-юридических оснований, выступает линейно-структурный подход к построению механизма реализации прав человека. Данная конструкция исключает возможность применения многовекторного дифференцированного подхода к разработке обеспечительных мер. Кроме того, она не учитывает особенности типологической и видовой дифференциации права на образование, его регионализацию и другие детерминанты, влияющие на процесс реализации прав человека. Это существенный недостаток концепции механизма реализации, потому что не учитывается иерархия норм, закрепляющих права человека, в частности, ратифицированные Россией международно-правовые акты, принцип разграничения предметов ведения и полномочий. Каждый уровень формализации права на образование предполагает существенное различие в способах и методах его реализации. Следовательно, и механизм осуществления прав человека должен отражать все особенности юридической формализации права на образование в Российской Федерации.

В этой связи принципиальной проблемой является точность формулирования юридической природы права на образование. Сложность решения данной задачи усугубляется процессами глобализации, которые существенным образом трансформируют сложившиеся национальные правовые системы. Глубина изменений правовых форм выражения социально-экономических явлений настолько велика, что приводит к утрате их национально-государственной самоидентификации. Отражением данной тенденции является конституционное закрепление либеральной парадигмы прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Логические основания объективно предполагают потребность в уточнении общей концепции прав человека и гражданина. Именно такой подход к рассматриваемой проблеме позволит более четко сформулировать конструкцию механизма реализации права на образование. Поэтому принципиальным является вопрос о мировоззренческой составляющей прав и свобод человека и гражданина. Мировоззрение в системе логических оснований служит базовым условием формулирования концепции прав и свобод человека и гражданина.

Дополнением мировоззренческого обоснования прав и свобод человека и гражданина является формально-юридический аспект. Он способствует преодолению комплиментарно-дескриптивного подхода и наполняет теоретические положения в изучении прав и свобод

человека и гражданина практическими рекомендациями органов государственной власти, в частности судебных. Такое единство теоретических и эмпирических критериев изучения рассматриваемой проблемы будет способствовать преодолению неопределенностей в теории прав и свобод человека и гражданина.

В учении о правах и свободах человека и гражданина на протяжении столетий идет мировоззренческая борьба между двумя течениями — коллективными и индивидуальными началами, сопровождающаяся переменным успехом. В ряде стран господствует идеология первичности общественного над личным, в других — противоположная доктрина. В этой связи говорить об окончательной победе частного начала над публичным вряд ли оправдано, о чем красноречиво свидетельствуют преобразования, проводимые в Российской Федерации. На наш взгляд, концепция сочетания баланса индивидуальных и коллективных интересов в применении прав и свобод человека и гражданина более продуктивна.

Сложнее обстоит дело с определением теоретической конструкции прав и свобод человека и гражданина. В литературе предлагаются три варианта решения заявленной проблемы: во-первых, права и свободы относятся к субъективному праву; во-вторых, права и свободы — объективное право; в-третьих, права и свободы обладают двойственной природой. Все перечисленные подходы подробно проанализированы в юридической литературе и в этом смысле освобождают автора от повторного изложения названного материала.

Наиболее комплексное описание рассматриваемый вопрос получил в работах дореволюционных авторов: Г. Еллинека («Система субъективных публичных прав»), Б.А. Кистяковского («Социальные науки и право: очерки по методологии социальных наук и общей теории права»), А.А. Рождественского («Теория субъективных публичных прав»). В современных научных исследованиях эта проблема имеет системное описание в немецком семитомном монографическом исследовании «Государственное право Германии». В России издан ее сокращенный вариант, состоящий из двух томов<sup>2</sup>.

Важным аспектом в решении вопроса о преимуществе той или иной теоретической конструкции прав и свобод является их классификация. Данная методологическая операция детализирует сферу относимости права на образование. На наш взгляд, следует использовать типологическую и видовую дифференциацию. Этот прием обеспечивает системно-структурное построение основных и личных прав человека. Особенность приведенной конструкции состоит в том, что основные права материализуются через общерегулятивные правоотношения, а личные — посредством конкретных. Эта специфика обуславливает и структуру механизма их реализации.

Дифференциация прав и свобод человека и гражданина неразрывно связана с видовыми особенностями правоотношений. В границах общерегулятивного правоотношения права обезличены и поэтому представляют собой систему юридических установлений. С их помощью права не только закрепляются в действующем законодательстве, но и конкретизируются. В этом случае права человека фиксируют пределы поведения в сфере оказания образовательных услуг для всех участников общерегулятивных правоотношений.

Общерегулятивное правоотношение обеспечивает реализацию прав человека через соблюдение и исполнение. Использование и применение прав и свобод человека и гражданина достигается через конкретные правоотношения. В этом случае речь идет не об основных, а личных правах и свободах. Именно индивидуальные правоотношения опосредуют акты целенаправленного волевого поведения субъектов права по реализации своих конкретных юридических возможностей<sup>3</sup>. Поэтому границы формализации прав и свобод человека в общерегулятивном правоотношении гораздо шире, чем в конкретном правоотношении.

Индивидуализация прав человека через конкретные правоотношения ведет к формированию устойчивых связей между субъектами права и определенности субъективных прав и юридических обязанностей сторон. Конкретные правоотношения возникают из юридического факта. Поэтому зависимость субъектов данных правоотношений носит строго определяемый личными законными интересами характер. В данном случае носители права на образование материализуют свои возможности через предусмотренные действующим законодательством юридически значимые действия. Поэтому такого рода права человека и называются субъективными публичными<sup>4</sup>. Следовательно, права человека приобретают природу субъективного права в процессе их реализации через конкретное правоотношение<sup>5</sup>.



Механизм реализации прав и свобод человека и гражданина охватывает широкий спектр общественных отношений. Данное положение выдвигает жесткое требование по обязательному учету дифференциации прав и свобод человека на основные (конституционные) и личные. Именно видовые особенности прав человека и определяют специфику содержания обеспечительных мер в процессе их реализации и структуру механизма. Данное положение должно уточняться в зависимости от федеративного устройства страны. Отражением данного аспекта выступает процесс регионализации прав человека.

Нормативным основанием развития данной тенденции является конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Регионализация прав и свобод человека и гражданина ведет к дифференциации юридических возможностей человека. Они определяются уровнем социально-экономического развития региона (донор или дотационный) и политики федерального центра в отношении конкретного субъекта федерации. Регионализация прав человека есть условие, препятствующее осуществлению принципа справедливости.

Таким образом, механизм реализации права на образование — это не линейное, а субординационно-обеспечительное многоуровневое образование, с помощью которого достигается материализация прав и свобод человека. Структура данного механизма должна учитывать не только однородность связей, возникающих в процессе осуществления личных прав и свобод человека и гражданина, но и специфику реализации основных прав. В этой связи механизм реализации права на образование включает как стимулирующие, так и ограничительные меры. Диалектика такого рода средств способствует формированию сбалансированной государственной политики в сфере оказания образовательных услуг.

<sup>1</sup> См.: Государственная символика Российской Федерации. М., 2010. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Государственное право Германии: сокращенный перевод немецкого 7-томного издания: в 2 т. / отв. ред. Б.Н. Топорнин и др. М., 1994. Т. 2 / Г.Г.Ф. Арним, Р. Бартльшпергер, Б. Гетте и др. С. 161–302.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: системный анализ. Казань, 1989. С. 27–35; *Волленко Н.Н.* Очерки общей теории права. Волгоград, 2008. С. 574–578.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Рождественский А.* Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование: в 2 ч. М., 1913. Ч. 1.

<sup>5</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по уголовным делам / сост.: А.Я. Качанов, С.Н. Забарин, А.Л. Соловьев. М., 1999. С. 491–498.

**Д.А. Иванов**

## **ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945)**

Правовое положение несовершеннолетних характеризуется особенностями, вытекающими из их возрастных и социальных характеристик и отсутствия жизненного опыта. Особое значение приобретает изучение законодательного регулирования труда несовершеннолетних работников в период Великой Отечественной войны. Государство решало проблемы бесперебойного привлечения рабочих кадров в военные и другие смежные отрасли промышленности и, несмотря на всеобщую мобилизацию, не отказывалось и от использования труда подростков. Таким образом молодежь участвовала в решении социальных проблем военного времени.

Действующий Кодекс законов о труде 1922 г.<sup>1</sup> содержал нормы, регулирующие правовое положение труда несовершеннолетних работников, которое практически не менялось на протяжении почти 20 лет. Однако в связи с обострением международной обстановки и усиливающейся опасностью агрессии, особенно после захвата власти в Германии фашистами, СССР в

© Иванов Дмитрий Анатольевич, 2011

Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия).

предвоенные годы предпринял ряд серьезных мер по форсированному развитию экономики, в частности и трудовых резервов. Так, 2 октября 1940 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета «О государственных трудовых резервах СССР»<sup>2</sup>, направленный на решение задачи непрерывного пополнения состава рабочего класса. В этом документе говорилось об организации подготовки рабочих из городской и сельской молодежи и создания необходимых трудовых резервов для промышленности. Для реализации поставленной цели было решено подготовить для передачи в промышленность государственные трудовые резервы в количестве от 800 тыс. до 1 млн чел. путем обучения городской и сельской молодежи в возрасте от 14 до 17 лет определенными производственными профессиям в ремесленных, железнодорожных училищах, в школах фабрично-заводского обучения. При этом все окончившие обучение считались мобилизованными и были обязаны проработать 4 года на государственных предприятиях.

22 июня 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О военном положении»<sup>3</sup>. В новой обстановке, в условиях военного времени, была осуществлена серьезная перестройка государственного аппарата, усилилась роль центральных органов власти и управления, хотя была проведена и определенная децентрализация, вызванная необходимостью оперативно решать конкретные вопросы управления.

Президиум Верховного Совета СССР продолжал принимать важнейшие правовые акты. Самые значительные изменения в годы войны произошли в области трудового права. Перевод всех отраслей народного хозяйства на военные рельсы происходил по единым государственным планам. Уже 29 июня 1941 г. Совнарком СССР и ЦК ВКП(б) разработали директиву, в которой определялись основы хозяйственной политики на время войны<sup>4</sup>.

Военная обстановка создала исключительные сложности в обеспечении народного хозяйства достаточным количеством кадров. Исходя из новых условий, когда на фронт была мобилизована большая часть мужского трудоспособного населения и сократились трудовые ресурсы вследствие оккупации ряда территорий СССР<sup>5</sup>, партия и правительство предприняли важные меры по привлечению кадров в промышленность, строительство, транспорт.

Основные мероприятия в решении этой сложной проблемы включали: перераспределение людских ресурсов в пользу военной и тяжелой промышленности, трудовую мобилизацию населения, закрепление рабочих и служащих на предприятиях оборонной и кооперированной с ней промышленности для работы на этих заводах на все время войны, закрепление необходимых квалифицированных кадров в этих отраслях через бронирование, обучение новых рабочих и др.

Осуществление мероприятий по привлечению кадров на производство было возложено на Комитет по учету и распределению рабочей силы, созданный 30 июня 1941 г. при Совнаркоме СССР<sup>6</sup>. Война поставила перед правовым регулированием труда ряд сложных проблем, в частности проблему нехватки рабочих рук в промышленности, строительстве, на транспорте, на селе. Это обстоятельство не могло не вызвать к жизни правовых норм, по-новому регулирующих возникновение и прекращение трудовых правоотношений. Хотя как общее правило и сохранялся порядок добровольного вступления в трудовые отношения, Советское государство было вынуждено обратиться к таким правовым формам обеспечения народного хозяйства кадрами, как трудовая мобилизация и трудовая повинность.

Итак, с февраля 1942 г. стала проводиться плановая мобилизация в промышленность и строительство трудоспособного городского населения, включая достигших 14-летнего возраста подростков (для производственного обучения и последующей работы на заводах). Затем она распространилась и на сельских жителей. Обязательный минимум трудовой значительно увеличился, его должны были отбывать и дети, начиная с 12-летнего возраста. Основной рабочей силой обезлюдевшей деревни стали женщины, старики и подростки.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве» был принят 13 февраля 1942 г.<sup>7</sup> При этом от мобилизации освобождались лица мужского и женского пола в возрасте от 16 до 18 лет, подлежащие призыву в школы фабрично-заводского обучения ремесленные и железнодорожные училища, согласно контингентов, устанавливаемых Совнаркомом СССР и учащиеся в высших и средних учебных заведениях.

Указ о мобилизации имел большое политическое и народнохозяйственное значение. Он дал Советскому государству возможность в максимальной степени использовать резервы рабочей силы и действовал до конца войны. Вместе с тем он дополнялся рядом постановлений партии и правительства, которые исходили из нужд отдельных отраслей индустрии<sup>8</sup>.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1941 г. «О режиме рабочего времени рабочих и служащих в военное время»<sup>9</sup> предусматривались введение сверхурочных работ, отмена очередных и дополнительных отпусков и замена их денежной компенсацией. Это позволило дополнительно загрузить производственные мощности без увеличения контингента рабочей силы.

Ввиду того, что молодежь призывного возраста уходила на фронт, правительство вынуждено было изменить нижний возрастной предел трудоспособности с 16 до 14 лет, а в случае острой необходимости — до 12 лет. Другого выхода не было, т. к. накануне Второй мировой войны дети и молодежь до 19 лет составляли 45,1 % всего населения страны<sup>10</sup>. В условиях острейшего дефицита трудовых ресурсов иными источниками наша страна не располагала. Использование подросткового и детского труда получило широкое распространение. Если в 1942 г. в народном хозяйстве страны трудились более 1,2 млн подростков в возрасте до 18 лет, то в 1944 г. в 2 раза больше<sup>11</sup>.

Уже во второй половине 1941 г. в производство влились 360 тыс. учащихся 8–10-х классов<sup>12</sup>. Всего с 1942 г. по июль 1945 г. были привлечены по трудовой мобилизации на работу в промышленность страны свыше 3 млн чел.<sup>13</sup> В три отрасли из учебных заведений системы государственных трудовых резервов в 1941–1945 гг. поступили 120 294 выпускника<sup>14</sup>.

По привлечению новых кадров большие усилия прилагали наркоматы, уже в июне 1941 г. издавшие приказы, по которым директора предприятий обязывались обеспечить широкий приток на производство домашних хозяек, подростков и членов семей трудящихся; пересмотреть штаты вспомогательных рабочих и аппарата управления<sup>15</sup>.

Помимо упомянутого Указа о мобилизации, было издано и постановление СНК СССР от 10 августа 1942 г. «О порядке привлечения граждан к трудовой повинности в военное время»<sup>16</sup>. Трудовая повинность вводилась каждый раз по постановлению СНК СССР, а в объявленных на военном положении местностях — также военными властями; объявлялась для выполнения оборонных работ и других военных надобностей, заготовок топлива, строительных работ, охраны путей сообщения, сооружений, средств связи, электростанций, электросетей, для борьбы с пожарами, эпидемиями, стихийными бедствиями и др. Привлечение граждан к трудовой повинности допускалось на срок до 2 мес. с продолжительностью рабочего дня 8 ч в сутки и 3 ч обязательных сверхурочных работ. Это постановление изменило возраст ограниченный трудовой повинностью. К ней не могли привлекаться лица, не достигшие 16 лет.

Ни в одной из воюющих стран не использовался детский труд. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1941 г.<sup>17</sup> говорилось, что лица, не достигшие 16 лет, могут быть привлечены к обязательным сверхурочным работам продолжительностью не более 2 ч в день, т. е. рабочий день для несовершеннолетних мог составлять 10 ч. Нередко администрация предприятий злоупотребляла этим исключением. Подростки работали по 8–11 ч. В профсоюзах на страже их интересов стояли инспекторы по охране труда подростков. Во всем остальном труд подростков практически не отличался от труда взрослых.

В период войны на промышленных предприятиях возрос удельный вес молодежи. Еще в 1905 г. В. И. Ленин писал: «Нужны молодые силы... надо только шире и смелее, смелее и шире, еще раз шире и еще раз смелее вербовать молодежь, не боясь ее. Время военное. Молодежь решит исход всей борьбы...»<sup>18</sup>. Эти ленинские слова имели практическое значение и в годы Великой Отечественной войны. По путевкам ВЛКСМ, по зову сердца на производство шли юноши и девушки. Заменяя кадровых рабочих, ушедших на фронт, они взяли на себя основную тяжесть работы в тылу.

Резко изменился состав всех коллективов. Особенно велик был удельный вес молодых кадров на заводах Главстанкосмежпрома и Главинструмента, где были внедрены поточные методы производства и соответственно — более легкие условия труда. В тяжелом машиностроении, если в период предвоенных пятилеток преобладала группа лиц в возрасте старше 25 лет, то в годы войны произошли разительные перемены. В 1940 г. группа лиц в возрасте

до 25 лет составляла 28 %, а в 1944 г. — 41,6 %<sup>19</sup>. На предприятиях наблюдались возрастные изменения в составе кадров.

Таким образом, на заводах тяжелого машиностроения в 1942 г. удельный вес подростков в возрасте до 18 лет составлял в среднем 22,8 %, а к началу 1945 г. — 18,4 %<sup>20</sup>. На долю основной возрастной группы от 18 до 49 лет приходилось более 70 % рабочих<sup>21</sup>.

Мероприятия, проводимые наркоматами, содействовали повышению культурно-технического уровня рабочего класса, что находило отражение в деятельности предприятий и имело большое значение для развития отраслей в целом. Этому способствовало также открытие вечерних общеобразовательных школ в соответствии с постановлением Совнаркома СССР от 15 июля 1943 г. «Об обучении подростков, работающих на предприятиях»<sup>22</sup>. В частности, были созданы «школы рабочей молодежи» — семилетние (5–7-е классы) и средние (5–10-е классы) общеобразовательные школы для обучения рабочей молодежи без отрыва от производства. В них стали обучаться тысячи юношей и девушек городов и рабочих поселков<sup>23</sup>.

Советское государство, профсоюзы стояли на страже труда молодежи. В 1944 г. появилась возможность несколько облегчить детский труд, постановлением СНК СССР «О предоставлении в военное время подросткам моложе 16 лет еженедельного дня отдыха и отпусков», принятым 5 марта 1944 г., подросткам моложе 16 лет, работающим на предприятиях, стройках и в учреждениях, устанавливался гарантированный день отдыха раз в неделю и очередной отпуск, продолжительностью 12 рабочих дней.

Политика партии и правительства, направленная на улучшение условий и охрану труда рабочих и служащих, отражала социалистическую природу Советского государства.

Наряду с этим широко известно массовое добровольное участие подростков и молодежи в труде на благо Отчизны. Оплата труда осуществлялась предприятиями и органами, для которых выполнялись работы в порядке трудовой повинности. Молодежь привлекалась к трудовой повинности не только по месту постоянного проживания, но и в других местностях.

Устанавливалось также обязательное участие колхозников и членов их семей (в возрасте 14 лет и старше) в уборке урожая независимо от выработанного ими минимума трудодней. Колхозников, виновных в уклонении от уборки урожая, подвергали штрафу путем списания с них определенного количества трудодней в пользу колхоза.

В особо тяжелом положении находились подростки, работавшие в сельском хозяйстве. На предприятиях молодых рабочих опекали профсоюзы, на селе подобного органа не было. Бесплатные путевки, лечение в домах отдыха и другие льготы, которыми пользовались подростки на промышленных предприятиях, к сожалению, не распространялись на подростков, работавших в сельском хозяйстве. В период сева, заготовки кормов и уборки урожая их рабочий день продолжался допоздна. Не имели они ни выходных, ни отпусков. Военная обстановка, близость фронта вызвали коренные изменения в содержании внеклассной и внешкольной работы с учащимися. Главное значение приобрела оборонно-массовая и политико-воспитательная работа, свободное от занятий время использовалось для общественно-полезного труда с целью оказания помощи фронту. С 1941/42 учебного года в школах заметно сократилось количество предметных кружков, а также кружков художественной самодеятельности. Там, где они сохранились, их деятельность была направлена, главным образом, на обслуживание эвакогоспиталей и воинских частей<sup>24</sup>.

Школьники активно помогали семьям фронтовиков, инвалидов Великой Отечественной войны. Они окружали семьи воинов трогательной заботой, оказывали им всевозможные бытовые услуги: пилили дрова, убирали комнаты, ходили за покупками, ухаживали за малышами и больными, обрабатывали огороды<sup>25</sup>.

После капитуляции Германии был принят приказ от 24 августа 1945 г. «О прекращении применения обязательных сверхурочных работ на предприятиях, в научно-исследовательских институтах и строительных организациях НКО СССР»<sup>26</sup>. В дальнейшем применение сверхурочных работ допускалось только в порядке, предусмотренном КЗоТ.

Наряду с этим Указом Президиумом Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. «Об отпусках рабочим и служащим» частично были восстановлены и другие нормы КЗоТ<sup>27</sup>.

Вместе с тем сохраняли свое действие нормы, устанавливающие уголовную ответственность за прогул и самовольное оставление работы, что фактически сохраняло режим трудовой повинности работников, их обязанности выполнять работу по указанию администрации

предприятий. Сохранение уголовной ответственности за дисциплинарные проступки мотивировалось необходимостью скорейшего восстановления разрушенного хозяйства и недостаточной дисциплинированностью работников.

Таким образом, СССР являлся страной, которая, будучи вовлеченной во Вторую мировую войну, не только использовала труд несовершеннолетних в принудительном порядке, но и ужесточала нормы действующего трудового законодательства и сурово пресекала их неисполнение. В связи с этим правовое регулирование труда несовершеннолетних приобретало особое значение. Однако следует отметить, что такие вынужденные правовые нормы были приняты в экстренных условиях военного времени и по окончании Великой Отечественной войны ужесточения были упразднены.

<sup>1</sup> См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1922. № 70, ст. 903.

<sup>2</sup> См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1917–1967 гг.: сборник документов за 50 лет. Т. 2: 1929–1940 гг. М., 1967. С. 774–775.

<sup>3</sup> См.: РГВА. Ф. 4. Оп. 12. Д. 98. Л. 210–214.

<sup>4</sup> См.: Директива Совнаркома Союза ССР и ЦК ВКП(б) партийным и советским организациям прифронтовых областей // Известия ЦК КПСС. 1991. № 6.

<sup>5</sup> На территории, оккупированной врагом, до войны проживали 88 млн чел., или 45 % населения Советского Союза (см.: Сборник сообщений Чрезвычайной государственной комиссии о злодеяниях немецко-фашистских захватчиков. М., 1946. С. 429; История второй мировой войны. 1939–1945: в 12 т. / под ред. А.А. Гречко. М., 1973–1982. Т. 5: Провал агрессивных планов фашистского блока. М., 1975. С. 50).

<sup>6</sup> См.: Советская экономика в период Великой Отечественной войны. 1941–1945 гг. М., 1970. С. 190.

<sup>7</sup> См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 3. С. 64.

<sup>8</sup> См.: *Зинич М.С.* Трудовой подвиг рабочего класса в 1941–1945 гг. (по материалам отраслей машиностроения). М., 1984. С. 183–186, 190–194.

<sup>9</sup> См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 3. С. 37–38.

<sup>10</sup> См.: *Дольская А.А.* Социалистический закон народонаселения. М., 1959. С. 151.

<sup>11</sup> См.: *Загвоздкин Г.Г.* Цена победы: социальная политика военных лет. Киров, 1990. С. 96.

<sup>12</sup> См.: *Куманев Г.А.* Говорят сталинские наркомы. Смоленск, 2005. С. 23.

<sup>13</sup> См.: *Митрофанова А.В.* Рабочий класс Советского Союза в первый период Великой Отечественной войны (1941–1942 гг.). М., 1960. С. 458.

<sup>14</sup> См.: *Котляр Э.С.* Государственные трудовые резервы СССР в годы Великой Отечественной войны. М., 1975. С. 72–73; *Митрофанова А.В.* Указ. соч. С. 433.

<sup>15</sup> См.: ЦГАНХ СССР. Ф. 8243. Оп. 1. Д. 1111. Л. 215. Ф. 8259. Оп. 1. Д. 1. Л. 19.

<sup>16</sup> См.: Постановление СНК СССР от 10 августа 1942 г. «О порядке привлечения граждан к трудовой повинности в военное время» // Законодательные и административно-правовые акты военного времени. М., 1943.

<sup>17</sup> См.: Советский Союз в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945 гг. Тыл. Оккупация. Сопротивление: учебное пособие / отв. ред. Д.И. Полторак. М., 1993. С. 9.

<sup>18</sup> *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 9. С. 247.

<sup>19</sup> См.: Изменения в численности и составе советского рабочего класса: сборник статей. М., 1961. С. 240–241.

<sup>20</sup> В СССР в 1939 г. на производстве было занято 6 % молодежи до 18 лет по отношению к общей численности рабочих и служащих, в 1942 г. — 15 %. См.: *Вознесенский Н.* Военная экономика СССР в период Отечественной войны. М., 1947. С. 112.

<sup>21</sup> См.: ЦГАНХ СССР. Ф. 8243. Оп. 4. Д. 327. Л. 1–5.

<sup>22</sup> См.: Сборник руководящих материалов по обучению молодежи и взрослых. М., 1957. С. 9–10.

<sup>23</sup> См.: Народное образование в СССР: общеобразовательная школа. М., 1967. С. 391–393.

<sup>24</sup> См.: *Кучинский Л.Ф.* О роли молодежи в решении социальных проблем в условиях военного времени // Православие, молодежь и будущее России / отв. ред. А.Н. Швечиков. СПб., 2005. С. 58.

<sup>25</sup> Великая Отечественная война Советского Союза. Краткая история. 3-е изд., испр. и доп. М., 1984. С. 449.

<sup>26</sup> См.: Русский архив: Великая Отечественная: Приказы Народного комиссара Р 89 обороны СССР (1943–1945 гг.). Т. 13(2–3). М., 1997. С. 395.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 391.

**О.В. Ильина**

## **К ОБСУЖДЕНИЮ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Темпы и масштабы проводимой в России реформы системы образования, помимо главной ее цели — оптимизации и совершенствования нормативно-правового регулирования отношений в сфере образования, обусловлены также иными факторами: вовлеченностью России в Болонский процесс и участием в формировании единого европейского пространства; ком-

плексным характером самого образовательного законодательства; организационно-правовыми реформами в административной, бюджетной сфере, в сфере разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Следует признать, что «в настоящее время российское законодательство об образовании уже не обеспечивает полноценного правового регулирования отношений в сфере образования, заметно отстает от потребностей практики, не позволяет в полной мере обеспечить решение стоящих перед обществом и государством задач по модернизации образования и повышению его конкурентоспособности в мире»<sup>1</sup>.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup> и Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года<sup>3</sup> определяют перспективные направления модернизации российского образования, а также основные характеристики новой модели системы образования с учетом общемировых тенденций. Принятие законопроекта «Об образовании в Российской Федерации» обеспечит комплексную реализацию норм Конституции РФ<sup>4</sup> (ст. 7), провозглашающих Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Новый федеральный закон позволит 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.

Законопроектом предполагается регламентировать отношения на всех уровнях образования, в т. ч. посредством сохранения оправдавших себя на практике норм Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. от 28 сентября 2010 г.)<sup>5</sup>, Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в ред. от 27 июля 2010 г.)<sup>6</sup> и типовых положений об образовательных учреждениях, а также включения новых норм, вытекающих из современных потребностей модернизации и развития образования, направлений социально-экономического развития страны и государственной образовательной политики<sup>7</sup>.

Одновременно совершенствование законодательных основ образования призвано сыграть важную роль в устранении ряда негативных социальных явлений, отмечаемых в настоящее время в сфере образования, в т. ч. таких, как установление дискриминационных условий или незаконный отказ в приеме граждан в образовательные учреждения или их незаконное отчисление (исключение), взимание под видом добровольных взносов и спонсорской помощи на нужды образовательного учреждения платы за прием и обучение на бюджетной основе в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, сдача экзаменов за плату, предоставление образования низкого качества или «фиктивное» ведение образовательного процесса, незаконная выдача документов об образовании и (или) квалификации, злоупотребления при оказании платных образовательных услуг и т. д.

В законопроекте предполагается закрепить деление образовательных организаций по следующим критериям: на типы — по реализуемым образовательным программам, исходя из того, что образовательная организация может реализовывать основные образовательные программы различных уровней; а также на виды и категории, используя в качестве показателей отнесения к виду один или несколько показателей, таких как направленность, повышенный объем содержания или специальные условия реализации образовательной программы, дополнительно осуществляемые функции — содержание, лечение, реабилитация, коррекция, научно-исследовательская и технологическая деятельность, преобладающая форма обучения и др.<sup>8</sup> Законопроект включает в себя новые положения в сфере образования. В частности, авторы предлагают изменить уровни образования и привести их в соответствие с международными. В законопроекте речь идет о дошкольном образовании, общем, которое включает в себя начальное, основное и среднее, профессиональном, где выделяется подготовка квалифицированных рабочих и подготовка специалистов среднего звена, а также высшем — бакалавриат, магистратура, подготовка специалистов и подготовка научно-педагогических кадров.

Прием на обучение по программам среднего профессионального образования планируется осуществлять без вступительных испытаний. Исключение — обучение на тех специально-

стях, которые предполагают наличие у граждан творческих или профессиональных способностей. Те, кто будут проходить программу первой ступени и получать профессию квалифицированного рабочего, смогут выйти на рынок труда и продолжить обучение в рамках среднего профобразования, но уже по сокращенной программе второго уровня.

Еще одна глава законопроекта касается прав участников образовательного процесса. В ней упорядочиваются категории граждан, у которых есть льготы при поступлении в вузы. Законодательное закрепление общих правил приема в образовательные учреждения — важнейшее условие реализации государственных гарантий права на образование. Однако регламентация условий доступа к образованию, особенно профессиональному, в настоящее время вызывает многочисленные нарекания и требует обновления и детализации. В условиях введения новой системы приема на основе результатов единого государственного экзамена действующая система преимуществ (льгот) требует пересмотра и унификации<sup>9</sup>. Рекомендуется отказаться от таких льгот, как поступление без вступительных испытаний, а также прохождение обучения на подготовительных курсах за счет государственных средств. Речь не идет об отмене льгот. Предлагается дополнительная возможность повысить стартовую подготовку. При этом льготы при поступлении для инвалидов сохраняются. В связи с введением единого государственного экзамена, результаты которого засчитываются в качестве результатов вступительных испытаний, целесообразно законодательно закрепить категории лиц, которым по объективным основаниям может быть предоставлено право поступления по результатам вступительных испытаний, проводимых образовательными учреждениями в иной форме (лица с ограниченными возможностями здоровья, поступающие для получения второго высшего профессионального образования, иностранные граждане и др.).

Кроме того, в настоящее время законодательно не урегулированы общие правила приема в российские образовательные учреждения иностранных граждан, лиц без гражданства. Большая часть подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих эти вопросы, существенно устарела и не в полной мере отвечает современным реалиям российской системы образования, тенденциям формирования международного образовательного пространства и развития механизмов экспорта образовательных услуг<sup>10</sup>.

Одна из серьезных проблем законодательства в области образования — отсутствие полноценного правового регулирования отношений, возникающих в подсистемах российского образования. Правовое регулирование отношений в подсистемах дошкольного, общего, начального и среднего профессионального, а также дополнительного и специального образования фактически осуществляется посредством типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов. Однако нормы типовых положений в силу их статуса и направленности не могут служить основой правового регулирования целой подсистемы образования. Разработка законопроекта предусматривает ревизию этих актов, перенесение на законодательный уровень регулирования всех отношений, связанных с правами и обязанностями участников образовательного процесса, которые в настоящее время в ряде случаев бесосновательно устанавливаются подзаконными актами.

При этом следует учитывать, что в обновлении нуждаются и нормы законодательства в области образования, определяющие образовательные уровни (цензы) в Российской Федерации. Представляется, что действующие нормы требуют пересмотра и определения роли, места и структуры послевузовского профессионального образования в системе образования с учетом целей и содержания осуществляемой в этой подсистеме деятельности. Одним из возможных решений является рассмотрение аспирантуры, адъюнктуры и докторантуры не в качестве послевузовского профессионального образования, а в качестве послевузовской подготовки, представляющей собой интегрированную форму обучения и научно-исследовательской деятельности в рамках системы подготовки научных кадров.

Представляется целесообразным регламентировать в законопроекте существующие формы интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки, учитывая, что интеграция науки и образования является одним из направлений государственной научно-технической политики и повышения качества образования, обеспечивающих включение в образовательный процесс ученых и использование материально-технической и ин-

формационной базы ведущих научных институтов, а также инновационно-ориентированного производства<sup>11</sup>.

Особенно тщательной проработки требуют положения, закрепляющие возможности развития системы непрерывного образования, в т. ч. финансово-экономические основы ее функционирования, а также механизмы обеспечения доступности различных форм получения дополнительного профессионального образования всем желающим.

Действующее законодательство в области образования практически не содержит норм, регулирующих порядок оказания платных образовательных услуг, получения образования на возмездной основе. Особого внимания заслуживают также правовые условия охраны здоровья и обеспечения безопасности обучающихся. О наличии существенного пробела в законодательстве свидетельствует в т. ч. значительная неопределенность в отношении основных обязанностей обучающихся и ответственности, в частности, дисциплинарной, за неисполнение этих обязанностей. Отсутствуют нормы, регламентирующие меры педагогического воздействия в отношении обучающихся. Требуют также пересмотра нормы, регулирующие стипендиальное обеспечение обучающихся образовательных организаций профессионального образования.

Роль педагогических работников в образовательном процессе трудно переоценить. Вместе с тем правовое регулирование их статуса сегодня признается неполным и недостаточно эффективным, в соответствующих законодательных актах имеется ряд противоречий и неточностей.

Перечисленное в целом характеризует общее состояние и проблемы правового регулирования соответствующих общественных отношений. Перечень пробелов и противоречий, имеющихся в законодательстве об образовании, к сожалению, не исчерпывается приведенными примерами и может быть продолжен.

Текст проекта представлен на обсуждение, но целесообразнее было бы вынести решение такого важного вопроса на референдум. Конечно, законопроект имеет ряд недостатков, которые необходимо проработать и устранить. Так, представляется, что в первую очередь необходимо разработать четкий понятийный аппарат, не допускающий двусмысленного толкования норм. В ст. 2 следует точнее сформулировать определения базовых понятий, таких как «образование», «образовательный договор», «образовательная программа» и т.п., при этом определяя их различия и соотношения. Впервые в проекте в ст. 49 появляется термин «педагогический работник», соответственно, необходимо разработать и перечень педагогических работников, определить их особенности. Также нужно разъяснить, кто относится к «руководящим работникам». В тексте проекта употребляется странная конструкция «приравненные к педагогическим работникам», «осуществляющие деятельность на профессиональной основе», отсутствует само определение термина «профессиональная основа», а также не разъясняется, что значит «повышение социальной значимости педагогического труда». Понятие «профессорско-преподавательский состав» вообще исчезает. Вместо уточнения понятий налицо масса противоречий, некорректно сформулированных определений. Таким образом, нет концептуального решения данного вопроса. В таком виде закон не может быть исполнен.

В законопроекте не соблюдается принцип единообразия применения терминологии. Так, предлагаемая градация «колледж-институт-университет» предполагает отказ от такого вида высшего образовательного учреждения, как академия. Однако в тексте проекта слово «академия» упоминается много раз. Также по всему тексту проекта разбросаны принципы правового регулирования, которые целесообразно объединить в одной статье, в частности в ст. 3 внести принцип законности, бесплатности дошкольного образования, приобщения к физической культуре и т.п.

Законопроект нуждается в существенной доработке, с точки зрения юридической техники. В ч. 4 ст. 136 говорится о наблюдательном совете, затем появляется попечительский совет, не понятно, о каком совете идет речь. Проект перегружен техническими нормами, необходимо определить, нужно ли вносить в закон порядок аттестации и приема в вузы, или это область подзаконных актов. К тому же неопределенный объем компетенции передается на подзаконный уровень, что создает возможность для неопределенного количества правовых предписаний.



Много вопросов и по нормам, регламентирующим права и обязанности. Необходимо отграничить права и свободы, в ряде случаев права путают с обязанностями. Регламентированы права педагогических работников, такие как право на обеспечение жилой площадью, право на досрочную пенсию и т.п., но способно ли сегодня государство экономически обеспечить эти права? И что означает право на свободу преподавания и обсуждения, упомянутое в ст.50? Кроме того, целесообразно было бы закрепить и обязанности государства в сфере образования. До принятия законопроекта необходимо ответить на все эти вопросы.

Таким образом, в результате принятия законопроекта будут созданы законодательные механизмы, обеспечивающие динамичное развитие системы образования, в т. ч. способствующие увеличению разнообразия видов образовательных организаций и спектра образовательных услуг, развитию различных форм получения образования, интеграции образовательной и научно-исследовательской деятельности, обеспечению мобильности обучающихся за счет снятия излишних ведомственных барьеров и ограничений, апробации и использованию новых образовательных технологий, педагогических методик, внедрению новых моделей и субъектов экономической деятельности в сфере образования и др. При этом принципиально важно обеспечить стабильность и преемственность в развитии законодательства об образовании, не утратить позитивный потенциал действующих законодательных актов, сохранить прогрессивные законодательные положения для их дальнейшего эффективного использования.

<sup>1</sup> Концептуальное обоснование и общая характеристика проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. В.В. Спасской. URL: <http://www.lexed.ru> (дата обращения: 22.11.2010).

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» (в ред. от 14 декабря 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 48, ст. 5639.

<sup>4</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 1992. 31 июля.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135.

<sup>7</sup> См.: Концепция проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://www.mon.gov.ru> (дата обращения: 22.11.2010).

<sup>8</sup> См.: Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: одобрен на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности 1 июня 2009 г. URL: <http://www.klassrod.ru> (дата обращения: 22.11.2010).

<sup>9</sup> См.: Там же.

<sup>10</sup> См.: Обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://www.gattarov.livejournal.com> (дата обращения: 22.11.2010).

<sup>11</sup> См.: Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://www.sc2al.dyndns> (дата обращения: 22.11.2010).

**М.И. Орлов**

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ЦЕННОСТЕЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В ОБЩЕСТВЕ ЗНАНИЙ**

Общим положением многих дисциплинарных исследований становится признание роли информации и знания в процессах конституирования жизни человека и общества. Вместе с тем социально-философский анализ подразумевает анализ происходящих изменений в купе с выявлением методологических оснований и концептуальным оформлением исследуемых тенденций.

Концепция общества знаний представляет собой продукт принципиально иной методологии, нежели концепция информационного общества, потому что акцентирует внимание не

на онтологический характер изменений социального пространства, а на его антропологические и гносеологические характеристики, на компетентностный характер современного социального пространства. Если для Д. Белла и Э. Тоффлера в 70-е гг. становление информации в качестве основного экономического ресурса знаменовало собой кардинальное изменение всей системы социальных отношений, вплоть до установления равенства и возможности свободного обмена информацией, то, например, М.З. Згуровский, разрабатывая концепцию общества знаний, не столь оптимистичен в своих прогнозах. С его точки зрения, новые информационные технологии приносят и новые способы осуществления социального неравенства (цифровое неравенство), которое проявляется в том, что для адекватного использования и обработки информации необходимы соответствующие технологии, производство которых ограниченным набором компаний делает эти компании игроками не только на экономической, но и на политической арене<sup>1</sup>.

Существенным обстоятельством является и потребность в институализации знаний, т. е. в создании четких механизмов воспроизводства интеллектуальной и технологической элиты, что приводит к возрастанию роли образования, причем непрерывно обновляющегося и модернизирующегося. По словам Г.Б. Клейнера, «в понятии института отражается своеобразное сочетание концепций свободы воли и предопределенности выбора экономических субъектов, к которым относится данный институт. С одной стороны, само понятие института означает выделение в качестве самостоятельной сущности нормы, инвариантной относительно поведенческих особенностей субъекта в конкретной ситуации. Институциональный подход, следовательно, предполагает расщепление мотивов поведения субъекта в целом на две группы факторов: фиксированную, определяемую ситуационно независимыми нормами (институциональные факторы), и переменную, определяемую особенностями ситуации, в том числе, интересами субъектов»<sup>2</sup>.

Суть социальных изменений, знаменующих собой переход от индустриального общества к обществу знаний, и составляет постепенное преобразование информации в знания, понимание важности функционирования механизмов порождения и воспроизводства знаний, а также их потребления. В современном обществе резко изменяется сам характер знаний, порядок их производства, а также востребованность, что заставляет по-новому обращаться в социально-философском дискурсе к таким, казалось бы, вечным проблемам — что такое «знание», как оно производится и какую роль играет в обществе. Важно понимать, что «знание» является лишь представлением о нем, т. е. всегда существует только в определенных социальных рамках. Соответственно знанию, вырабатываемому в архаическом, индустриальном или постиндустриальном обществе, свойственны специфические черты, отражающие востребованность социальными структурами той или иной формы описания окружающего мира и человеческих взаимоотношений. Как верно заметили П. Бергер и Т. Лукман, в повседневной реальности человек воспринимает все слова без кавычек — как реальные сущности, философ-онтолог стремится поставить каждое слово в кавычки, чтобы понять его смысл, а социальный философ исследует то, каким образом определенные социальные группы придают словам значения, делая их элементами той самой реальности, в которой сами эти группы существуют<sup>3</sup>.

Из этого следует, что социально-философской предпосылкой исследования общества знаний должно стать выявление тех ценностных контекстов, в рамках которых знания приобретали тот или иной из присущих им смыслов.

В современном обществе усиливается влияние аксиологических факторов на его развитие, а также ценностей на процессы вывода страны из кризиса. В ценностных категориях выражены предельные ориентации знаний, интересов и предпочтений различных общественных групп и личностей. Каждая исторически конкретная общественная форма может характеризоваться специфическим набором и иерархией ценностей, система которых выступает в качестве наиболее высокого уровня социальной регуляции. Создание системы ценностей в современном российском обществе, которая помогла бы осуществить его выход из кризиса, является одной из задач интеллектуальной элиты. В данном случае субъектами такой системы будут выступать общество, народ, нация. К сожалению, на данном этапе развития России происходит процесс разобщенности элитных групп и народа.

С каждым годом падает интерес людей к политическим процессам, растет недоверие к власти. Причина этого — противоречивость действий элитных групп.

Имеется целый ряд классификаций ценностей по различным основаниям. Наиболее приемлемой в аспекте данной проблемы представляется классификация ценностей власти В.Ф. Халипова<sup>4</sup>. Согласно его концепции, социальные ценности делятся на два вида:

1) ценности как важные явления, предметы, представляющие общественный интерес и высокоценимые в социальной практике самим населением, гражданами как создания, порожденные той или иной властью (это и ее законы, указы и декреты; и ее шаги, меры, решения, действия; и материально овеществленные объекты и т. д.);

2) ценности как явления, предметы, объекты, высокоценимые самой властью.

М.С. Каган считает, что «политические ценности сверхличностны, поскольку соответствующие оценки выносятся индивидом не от собственного имени, а от имени той общности, к которой он принадлежит и представителем которой себя считает, однако они базируются на переживании — эволюционном восприятии интересов и идеалов общности, к которой он принадлежит»<sup>5</sup>. Политические ценности — «духовные силы, объединяющие множество людей независимо от того, знакомы ли они, находятся ли в непосредственном контакте друг с другом, и противопоставляющие каждое множество другим, имеющим иные политические идеалы и программы»<sup>6</sup>. К подобным ценностям относятся общественный порядок, свобода, справедливость, безопасность, человечность, патриотизм, гражданственность, национальное достоинство, равенство граждан, стабильность общества. Политические ценности служат лишь средствами для гарантии человеческих условий существования в обществе.

Система политических ценностей является базовым компонентом существования политической системы, поскольку она представляет собой совокупность стереотипов поведения и целеполагания отдельных индивидов и социальных групп, формы и процедуры, в рамках которых происходит принятие и реализация политических решений. По словам Г. Алмонда, политические ценности есть не что иное, как «ориентации относительно политической системы, благодаря которым на практике реализуется та или иная модель политического поведения»<sup>7</sup>. Важнейшей функцией системы политических ценностей является поддержание целостности общества или государства путем обеспечения символической преемственности (пусть даже на уровне конструирования исторической традиции) с прошлым и определения приоритетов и ориентаций дальнейшего развития.

При этом важнейшее место в структуре социального пространства занимают не только политические функционеры, выполняющие функцию руководителей, но и представители интеллектуальной элиты, на плечи которых ложится тяжелая и ответственная миссия разработки стратегий развития страны. *В этом смысле интеллектуальная элита представляет собой важнейший сегмент социального пространства, ответственный за выработку стратегических решений с учетом накопленных знаний и доминирующих символических норм.* Система ценностей политической элиты как функционально-структурированное образование скрепляет общество, предохраняя его от распада, гарантируя его преемственное движение во времени.

Важно учитывать и то, что система политических ценностей имеет свою собственную логику, в частности действуют принципы логических переходов и семантических отношений, что скрепляется значительной частью иррациональных и интуитивных моментов, воспринимаемых самим индивидом как нечто естественное и не нуждающееся в особой рефлексии. В этом смысле она не может быть просто редуцирована к мотивам субъекта политического действия, т. к. сами ценностные основания, будучи интериоризованы, определяют то, какую из возможных альтернатив этот субъект выберет. Иначе говоря, на индивидуальном уровне политические ценности проявляют себя в виде направленности индивида на соответствие существующим ценностям и нормам и его способности соотношения собственных ценностных установок с существующими в данном обществе системами ценностей.

Важным компонентом политической системы ценностей выступает ее коммуникативный характер, что особенно проявляется в постиндустриальную эпоху, для которой как раз и характерен высокий авторитет коммуникативных структур, включающих социальный опыт в индивидуальные картины мира, формирующих надличностное (но при этом воспринимаемое как внутреннее) видение человеком политической жизни. Понимание ценностных ориента-

ций в первую очередь как коммуникативных практик, реализуемых в процессах социального взаимодействия, актуализирует истолкование системы политических ценностей как выражения нормативных требований или совокупности типичных образцов восприятия и поведения в политической сфере.

На ориентационном уровне происходит «настройка» человека на политическую систему, на самые распространенные в данном обществе нормы и правила политического взаимодействия, сложившиеся стандарты и формы коммуникации индивида и власти. В конечном счете ценностные ориентации — это средства, с помощью которых вырабатываются приемлемые для данного общества типы политического поведения, и интерпретируется поведение других индивидов с точки зрения «правильности» или «неправильности» их поступков, соответствия или несоответствия их действий общепринятым ценностным образцам. Можно констатировать, что система политических ценностей связана с определением и поддержанием нормативных рамок политической деятельности, установлением политического порядка в первую очередь за счет обеспечения культурно-исторической преемственности между прошлыми состояниями политической системы и ее планирующимся будущим состоянием. Отсюда и пристальное внимание носителей элитарных политических ценностей к традициям, мифам и коллективным предрассудкам, поскольку именно обращение к этому «низшему» уровню политической идеологии служит мощным средством манипулирования общественным сознанием и навязывания своих ценностных приоритетов посредством символических стратегий установления исторических и культурных взаимосвязей.

Система ценностей — это одновременно и нечто гибкое, пластичное и чрезвычайно устойчивое. Она состоит из относительно подвижных (инновационных) и относительно неизменных (стабилизационных) элементов. Базисные элементы ценностной системы общества закрепляют своеобразие определенной политической системы. «В этом случае макродинамика политической изменчивости сводится к процессам адаптации, самоорганизации, самоидентификации и коммуникации во времени и пространстве»<sup>8</sup>. Иными словами, динамический аспект существования системы политических ценностей заключается в порождении новых ценностных феноменов наряду с наследованием (накоплением) и трансформацией прежних. Вопрос о фундаментальных ценностных ориентациях связан с проблемой существования некоего внутреннего, глубинного, не осознаваемого пласта (или центра) системы ценностей. Именно этот центр определяет согласованность моделей действия политических субъектов и обнаруживает себя вовне через различные феномены, выражающие в той или иной форме объединяющее их содержание<sup>9</sup>. К числу таких феноменов, или компонентов системы политических ценностей, современные исследователи относят идеи верования, ценностные предпочтения, эмоциональный строй жизни народа, идеологические суждения и рассудочные объяснения, а также общие принципы, на основе которых происходит выбор и упорядочивание культурных моделей.

Необходимо отличать интеллектуальную элиту и разделяемые ею ценности от ценностных интенций других социальных групп в формирующемся обществе знаний. Дело в том, что социальная идеология этого общества подразумевает принципиальное равенство возможностей для представителей любых социальных групп, детерминированное лишь индивидуальными условиями получения и усвоения новых знаний. Однако такое равенство при более детальном рассмотрении представляется утопическим, поскольку общество знаний лишь трансформирует существующую систему социальных связей, предлагая взамен традиционных критериев демаркации социальных групп новые варианты социального неравенства.

М.Д. Щелкунов, опираясь на Р. Мертона, справедливо отмечает, что «научное сообщество как особая социальная группа опирается в своем функционировании на четыре ценностных императива: универсализм, нацеленный на обеспечение объективного характера научного знания; коллективизм, провозглашающий результаты научного познания коллективной собственностью научного сообщества и общества в целом; бескорыстие, требующее подчинять деятельность ученых единственной цели — служению Истине и исключаящее другие мотивы научной деятельности; организованный скептицизм, содержащий требование критического отношения к результатам как собственной деятельности, так и деятельности коллег»<sup>10</sup>.

В формирующемся обществе знаний ценностные императивы интеллектуальной элиты подвергаются резкой трансформации в соответствии с возрастанием роли знаний и превращения интеллектуальных достижений в основной вид экономических и политических ресурсов. Именно поэтому А. Горц, характеризуя современную стадию общественного развития, называет ее «когнитивным капитализмом»<sup>11</sup>. На смену ценностей классического научного «этоса» приходит представление о социальной ангажированности и прагматизме продукции интеллектуальной элиты, что означает кардинальную трансформацию ценностных систем. Дальнейшее исследование подобной трансформации является задачей углубленного социально-философского анализа, результатом которого должно стать создание целостной концепции современного общества знаний, обозначения тенденций его развития и социально-антропологического потенциала происходящих изменений.

<sup>1</sup> См.: *Згуровский М.З.* Общество знаний и информации — тенденции, вызовы, перспективы // *Зеркало недели.* 2003. № 19. С. 4.

<sup>2</sup> *Клейнер Г.Б.* Особенности процессов формирования и эволюции социально-экономических институтов в России. М., 2009. С. 6.

<sup>3</sup> См.: *Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. М., 1995. С. 4–5.

<sup>4</sup> См.: *Халипов В.Ф.* Кратология (наука о власти). М., 2000. С. 15–17.

<sup>5</sup> *Каган М.С.* Философская теория ценностей. СПб., 1996. С. 36–37.

<sup>6</sup> Там же. С. 78.

<sup>7</sup> *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. М., 2002. С. 93–94.

<sup>8</sup> *Глебова И.И.* Политическая культура России. Образы прошлого и современность. М., 2006. С. 17.

<sup>9</sup> Подробнее о понятии центра системы ценностей см.: *Шилз Э.* О соотношении центра и периферии // *Сравнительное изучение цивилизаций: хрестоматия* / под ред. Б.С. Ерасова. М., 1999. С. 171–176.

<sup>10</sup> *Щелкунов М.Д.* Образовательное сообщество в условиях экономики знаний // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. «Философия. Психология. Педагогика».* 2011. Т. 2. Вып. 2. С. 44–45.

<sup>11</sup> *Горц А.* Нематериальное. Знание, стоимость и капитал. М., 2010. С. 11.

**И.А. Пономаренкова**

## **КОНЦЕПТ И ВЗГЛЯДЫ НА ПРИРОДУ ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ. СТАНДАРТЫ В ФОКУСЕ ПРАВА**

Категория «правовые стандарты» часто встречается в научной юридической литературе наряду с аналогичными понятиями «мировые (международные) стандарты», «международные стандарты прав человека», «международные стандарты труда», «национальные стандарты», «антикоррупционные стандарты» и др.

Практика правового регулирования различных социальных институтов в Российском государстве также активно использует термин «стандарты»: федеральные государственные образовательные стандарты, положения (стандарты) о бухгалтерском учете и правила (стандарты) аудиторской деятельности, стандарты эмиссии ценных бумаг и проспектов эмиссии ценных бумаг, стандарты предоставления государственных услуг. Применительно к российской правовой системе стандарты получили фактическое признание и широкое распространение, охватывая все новые сферы правового регулирования.

Термин «стандарт (стандарты)» сейчас настолько употребителен в лексиконе и юристов, и политических деятелей, что почти догоняет по своей популярности главный термин юриспруденции — «закон». Однако далеко не у всех есть ясное понимание того, что есть стандарты.

Термин «международно-правовой стандарт (международный стандарт)» появился в середине прошлого века и прочно вошел в юридическую терминологию. В международном праве это не только научная категория, но и операционный термин. На международно-правовом уровне сначала применялся термин «стандартные правила». Это было сделано в Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными, принятых Конгрессом ООН по пред-

© Пономаренкова Ирина Александровна, 2011

Адъюнкт кафедры уголовно-процессуального права и организации расследования преступлений (Саратовский юридический институт МВД России).

упреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1955 г. в Женеве. Их суть была сформулирована в ст. 1–3 «Предварительные замечания» указанного документа. Из них следует, что международные стандарты — это нормы, которые на основе общепризнанных достижений современной мысли обычно считаются правильными с принципиальной и практической точек зрения<sup>1</sup>.

Сегодня правовые стандарты касаются самых различных сфер и уровней правового регулирования (глобального, регионального и национального), прежде всего, это правовые стандарты прав и свобод личности. Говорят также о правовых стандартах в области функционирования правосудия, в социально-трудовой сфере, в сфере частноправовых отношений и т.д. Это позволяет ученым констатировать, что среди прочих тенденций развития права наличествует и стандартизация<sup>2</sup>. Стандартизация — макромасштабный, многоплановый процесс упорядочивания во всех аспектах человеческой жизни (в элементах экономической, социальной и правовой систем), прием управления объектом посредством установления положений для всеобщего и многократного применения в отношении реально существующих и потенциальных задач. Объектами стандартизации могут быть процессы, процедуры (последовательности осуществления действий), результаты, структуры, системы обеспечения деятельности (технические, материальные, энергетические, организационные, информационные, кадровые и т.д.). В правовой жизни эта деятельность проявляется в установлении и активном использовании стандартов как «единых минимальных норм и требований к правовому регулированию тех или иных общественных отношений»<sup>3</sup>.

Традиционно придаваемый смысл понятию «стандарт» можно раскрыть из следующего словарного определения: «Стандарт — 1) типовой образец, шаблон, трафарет, модель, эталон, которому должны удовлетворять вещи, предметы, явления по размерам, форме, качеству; 2) единая типовая форма организации, осуществления чего-либо»<sup>4</sup>. Из него можно заключить, что стандарты — это формально (намеренно) заданные нормы<sup>5</sup>, характеризующиеся тем, что закрепляют объем стандартизированных элементов, их минимальный уровень, обычно допускают колебания «от» и «до»; содержат лишь требования, которые необходимо выполнять субъектам (физическим и юридическим лицам), «мягко» навязывают единообразие, оставляют свободу действий (дискреционные полномочия) в сфере принятия решений.

Ценность стандартов заключается в том, что *они описывают только необходимые и достаточные элементы, которые должна включать в себя система организации деятельности, а не конкретные способы внедрения этих элементов конкретной организацией*, т. е. «ужесточение» их за известными пределами дискредитирует саму идею стандарта.

Стандарт выполняет, как минимум, четыре базовые функции: *координирующую, ограничивающую, распределительную и контрольную*.

*Координирующая функция* проявляется в определении четких действий сторон в ситуациях их вынужденного или добровольного взаимодействия, снижении издержек по согласованию действий субъектов, следующих правилу.

*Ограничивающая функция* заключается в возложении дополнительных издержек на тех субъектов, которые пытаются действовать способами, нарушающими соответствующее правило. Даже в тех случаях, когда правило специально не предписывает лишь один конкретный способ действий, а предоставляет исполнителю определенную степень независимости в решениях, касающихся распределения ресурсов и действий в различных ситуациях, оно ограничивает возможности выхода за пределы очерченного круга полномочий в установленных правовых рамках, связывает нарушение правила с санкциями, возлагаемыми гарантом правила на нарушителей, включает механизм ответственности (гражданско-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой, дисциплинарной, материальной и др.) недобросовестного исполнителя.

*Распределительная функция* (точнее, распределительные последствия) состоит в минимизации издержек и максимизации выгод индивидов, следующих правилу, по сравнению с теми издержками и выгодами, которые они имели в отсутствие такого правила. Ведь следование правилу экономит расходы, которые иначе пришлось бы нести для координации действий, исключает наложение санкций.

*Контрольная функция* заключается в применении специальной техники измерения стандартов, целей и результатов деятельности субъектов. Она позволяет организовать внешний и внутренний контроль за действиями исполнителей, систему оценки эффективности и качества выполнения целей и задач, в т. ч. и в количественной форме.

Проведенный нами теоретический анализ позволяет утверждать, что в правовом регулировании категория «стандарты» имеет ту же специфику, что и в нормативно-техническом регулировании, в материальном производстве, в инженерном деле, в управлении (менеджменте).

В юриспруденции стандарты заимствуются из сферы технического регулирования и являются юридическими конструкциями, полностью готовыми к тому, чтобы начать «работать».

Технологию образования юридических конструкций описывали С.С. Алексеев, А.Ф. Черданцев. Было определено, что «спонтанно, в ходе юридической практики, как бы само собой происходит своего рода отбор, конструирование и фиксация определенных юридических построений, связей и соотношений отдельных молекул материи права — прав на то или иное поведение, обязанностей известного рода, правообразующих юридических фактов, ответственности и т.д.»<sup>6</sup>.

Законодательные и правоприменительные органы и должностные лица, сталкиваясь с повторяющимися, типовыми правовыми ситуациями, для достижения целей правового регулирования по аналогии распространяют уже освоенные в других областях человеческой деятельности модельные схемы под названием «стандарты». Эти модельные схемы (модели) *представляют собой типовое построение правомочий, гарантий, ответственности, юридических фактов и процедур, ограничивающих и определяющих формы правомерной деятельности в обществе с развитым разделением социальных групп, труда, прав и обязанностей*. Это и есть по С.С. Алексееву «юридические конструкции в самом точном значении этого понятия»<sup>7</sup>.

Также заимствуется и название эффективно адаптирующейся к нуждам государственного строительства, действующим законам модели (типовой схемы) под названием «стандарты». Такое заимствование обусловлено следующими причинами:

во-первых, потребностью в наименовании нового для отечественной правовой системы правового средства<sup>8</sup> (а также нового элемента юридической техники при оформлении юридических актов) — правовых стандартов и в этом качестве готовых к тому, чтобы дать оптимальный результат, нередко с использованием того или иного варианта по выбору заинтересованного субъекта. К тому, чтобы на основе нового опыта, данных науки, силы разума получить дальнейшее развитие, более высокий уровень совершенства;

во-вторых, необходимостью разграничить содержательно близкие, но все же различающиеся понятия «принципы» и «стандарты». Стандарты и принципы — не одно и то же. Как представляется, стандарты — более конкретные и комплексные, чем принципы, правила поведения. Принципы, передовые идеи, характеризующие значительные социальные ценности, разумные, рациональные начала, могут предопределять возникновение стандартов<sup>9</sup>. Принципы и стандарты проявляются в юридических нормах в виде непосредственной их фиксации или в следовании норм предписаниям, вытекающим из того или иного принципа или стандарта, т. е. они могут и не получить четкой формулировки, а выражаться в совокупности норм, изучение которых в комплексе позволяет судить об их соответствии определенному принципу или стандарту. В свою очередь принципы и стандарты готовят почву для новых норм права;

в-третьих, возможностью адекватно воспользоваться достижениями зарубежной правовой мысли. Так как отечественная юридическая наука серьезно отстает от требований времени, а в международном праве и во внутригосударственном праве многих стран стандарты получили фактическое признание и распространение, то влияние общепризнанных образцов правоприменительной деятельности и моделей ее организации на внутригосударственную практику — один из факторов устойчивого развития российского общества<sup>10</sup>.

В системе норм права наряду с диспозитивными (управомочивающими), императивными (обязывающими) и другими необходимо выделять по методу правового регулирования и нормы-стандарты, вполне логично занимающие свое место в системе правовых средств, устанавливая минимальный объем требований к поведению правомочных субъектов и уровню выполненных действий.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что независимо от того, в каких сферах правового регулирования и формах проявляются правовые стандарты, они играют важную и активную роль в правовой жизни нашего общества.

<sup>1</sup> См.: Стремouxов А.В. Правовая защита человека: теоретические проблемы. СПб., 2003. С. 262.

<sup>2</sup> См.: Поленина С.В., Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Лукьянова Е.Г., Скурко Е.В. Теоретические и практические аспекты развития правовой системы Российской Федерации в условиях глобализации // Государство и право. 2005. № 12. С. 9.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2003. С. 1259.

<sup>5</sup> «Норма» в данном случае применяется в смысле формы требований, правил, служащих руководством к деятельности субъектов (граждан и их объединений).

<sup>6</sup> Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. М., 2009. С. 46.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Под правовыми средствами понимаются юридические построения, охватывающие весь юридический инструментарий — как юридические нормы, так и все иные инструменты, а главное, «структуры» (конструкции, организацию) юридической регуляции (см.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 38).

<sup>9</sup> См.: Автномов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. М., 2007. С. 11.

<sup>10</sup> См.: Поленина С.В., Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Лукьянова Е.Г., Скурко Е.В. Указ. соч. С. 12.

**П.В. Репьева.**

### **ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ БАЛАНС КАК ОСНОВА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ**

В настоящее время — период значительных преобразований и перемен — в связи с увеличением роста экономических, политических и социальных проблем и разногласий актуальным становится вопрос о достижении «негласного соглашения» между всеми субъектами отношений. Данное соглашение служит своего рода балансом, будь то балансом сил или балансом интересов, при котором устанавливается оптимальный режим жизнедеятельности государства, общества и личности, выражающийся в учете и уравнивании наиболее значимых интересов этих субъектов.

Интересы всегда выступают мощным фактором жизнедеятельности людей, создания и функционирования государственных и общественных институтов, служат важным побудительным стимулом и выражают общественные притязания на участие в правотворчестве и правоприменении. Установление и поддержание данного баланса во многом позволит избежать вышеуказанных проблем, связанных зачастую с противопоставлением интересов участников отношений. При этом главным остается вопрос о том, что же представляет собой баланс, а это, в свою очередь, должно стать предметом особого исследования.

Понятие «баланс» имеет широкое философское толкование. Так, «Словарь иностранных слов и выражений» раскрывает этимологию слова «баланс» (от фр. «balance» — весы) и определяет его как *«равновесие, уравнивание; соотношение взаимно связанных показателей какой-либо деятельности, процесса»*<sup>1</sup>.

В «Энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона» понятие «баланс» также определяется как *«равновесие, отсюда балансировать — стремление найти или сохранить равновесие»*<sup>2</sup>.

Как правило, когда мы используем понятие «баланс» в философском и юридическом смысле, мы подразумеваем «равновесие каких-либо явлений и процессов». Рассматривая баланс как равновесие, прежде всего, необходимо отметить, что данный термин в «Толковом словаре Ожегова» означает *«состояние покоя, в котором находится какое-нибудь тело, система под воздействием равных, противоположно направленных сил. Устойчивое, неустойчивое равновесие; перен. Устойчивое соотношение между чем-нибудь. Экологическое равновесие. Военное равновесие (равенство противостоящих военных сил)»*<sup>3</sup>.

© Репьева Полина Владимировна, 2011

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



Сущность и неоспоримое присутствие баланса можно увидеть, проследив взаимозависимость в природе. В природе одни явления и процессы с неизбежностью порождают другие. Ссылаясь на Фейербаха, мы можем говорить о наличии *строго определенного порядка* в природе: за осенью всегда следует зима, Земля движется вокруг Солнца всегда по эллипсу (а не так, чтобы то по эллипсу, то по кругу) и обращается вокруг Солнца именно в один год, а не так, чтобы то в год, то в четверть часа. При этом закономерный характер имеет не только связь между самими явлениями, но и связь отдельных сторон или свойств каждого явления. В.И. Ленин указывал, что «...взаимозависимость и теснейшая, неразрывная связь всех сторон каждого явления (причем история открывает все новые и новые стороны), связь, дающая единый, закономерный мировой процесс движения»<sup>4</sup> составляет одну из важнейших черт объективного мира. Ввиду этого в природе существуют объективные и не зависящие от нас законы и закономерности, нарушение которых со стороны людей недопустимо, т. к. это может привести к негативным последствиям. Одной из важных объективных закономерностей в природе является наличие определенного баланса между ее различными составляющими — будь то рациональное соотношение между флорой и фауной, либо установление определенного баланса между географическим положением суши и воды. Установление и поддержание баланса в природе приводит к ее благоприятному и устойчивому развитию. Напротив, нарушение этого баланса может привести к необратимым последствиям, при которых природа не в силах сама восстановить существующее ранее положение. Ярким примером нарушения природного баланса и вследствие возникновения экологической катастрофы может служить тот факт, когда в России массово уничтожали комаров. Комар — маленький и, как казалось, вредный для человека элемент природы, но его истребление повлекло за собой гибель рыб и лягушек, которые питались личинками этих насекомых. В результате заболотились реки и озера, стала изменяться почва и гибнуть лес. Таких примеров взаимообусловленности и зависимости природных систем великое множество. Нарушить баланс в природе легко, но восстановить его порой бывает невозможно. Средствами восстановления нарушенного положения могут быть как самоорганизация системы, так и антропогенное влияние извне.

«Мир проявленный держится в равновесии силами противодействующими»<sup>5</sup>, — читаем в письмах Е.И. Рерих. При этом понятие «равновесие» можно отнести к любым процессам, происходящим как во всем обществе, так и в отдельно взятом индивиду. Так, под экономическим равновесием понимается состояние экономической системы, рынка, характеризующее наличием *пропорциональности, сбалансированности, уравнивания* отдельных ее элементов, например, равновесие спроса и предложения, производства и потребления, доходов и расходов<sup>6</sup>.

В свою очередь, политическое равновесие представляет собой принцип, в силу которого государства стремятся не допускать такого усиления одного или нескольких из них, которое было бы опасно для других. Более того, каждый человек стремится к т. н. «*жизненному равновесию*», когда все сферы нашей жизни реализованы примерно одинаково, будь то семья, работа, спорт и т.д. Ведь именно от сбалансированности всех сфер нашей жизни достигается *душевное равновесие*, появляется ощущение того, что жизнь в целом состоялась.

Однако рассматривая баланс как «состояние равновесия», мы тем самым сужаем данное понятие, лишая его сущности и полноты содержания, а также выявления способов его достижения. Речь идет о том, что любая система стремится к равновесию, но в определенные моменты оно может нарушаться. При этом возможными причинами нарушения равновесия могут быть постепенные количественные изменения в системе, разрушение одного из элементов системы, изменение внешних условий, непреодолимое внешнее воздействие, превышающее запас устойчивости. Здесь уместным будет заметить, что термин «равновесие» скорее является статическим и означает состояние покоя, достигнутое в результате процессов уравнивания. Термин «баланс» скорее динамичен, т. к. подразумевает изменяющееся подвижное соотношение характеристик какого-либо процесса. В «Современном словаре иностранных слов» встречаем термин «динамический баланс», что означает «*баланс, связанный с движением, с действием, а также: что-то изменяющееся и описываемое какими-либо уравнениями или закономерностями*»<sup>7</sup>.

Таким образом, для характеристики явлений и процессов, происходящих в определенной системе, целесообразно использовать термин «динамический баланс», который является особым состоянием системы и характеризуется следующими признаками: гармоничным сочетанием логически противоположных характеристик, описывающих функционирование отдельных составляющих этой системы; готовностью системы изменить точку временного равновесия под действием изменившихся управляющих условий; постоянным стремлением системы находить оптимальное равновесное состояние и удерживаться в нем за счет введения в действие как уже известных, так и новообразованных ресурсов и возможностей<sup>8</sup>.

Ввиду того, что, как правило, баланс динамичен, для него будет характерно применение понятия «состояние», под которым понимается «реализация в некоторый момент времени параметров (свойств), определяющих поведение и развитие всей системы в целом»<sup>9</sup>.

Используя же определение понятия «баланс» как выражение соотношения показателей, следует отметить, что само соотношение показателей еще не означает достижение баланса, а иногда может иллюстрировать и его отсутствие как такового. Для достижения баланса необходимо, чтобы соотношение данных показателей вело к эффективному и целесообразному развитию системы. При этом показатели должны уравнивать друг друга, гармонично дополнять, а не вести к антагонизму. Другими словами, должны быть устранены различные противоречия между отдельными сторонами какой-либо деятельности.

Учитывая вышесказанное, баланс можно определить как особое состояние, характеризующееся таким соотношением показателей, при котором достигается уравнивание и ликвидация противоречий между отдельными сторонами какого-либо процесса или явления и которое способствует их более эффективному развитию.

Для того чтобы представление о балансе было наиболее полным, целесообразно провести сравнение с аналогичными понятиями и категориями.

Термин «баланс» тесно связан с одной из категорий социально-философской мысли, а именно — справедливостью. Выражается это в следующем. Справедливость в словарях определяется как *понятие о должном*<sup>10</sup>, содержащее в себе требование соответствия деяния и воздаяния<sup>11</sup>: в частности, соответствия прав и обязанностей, труда и вознаграждения, заслуг и их признания, преступления и наказания, соответствия роли различных социальных слоев, групп и индивидов в жизни общества и их социального положения в нем.

Примером тому может послужить проявление принципа справедливости в правосудии, в соответствии с которым наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т. е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

Следует отметить, что чувство справедливости само по себе оценочно и выступает как единство субъективного и объективного<sup>12</sup>. Поэтому, как верно отмечает английский ученый Д. Майерс, «люди воспринимают справедливость как *баланс*, например, как распределение вознаграждений пропорционально индивидуальным взносам»<sup>13</sup>.

Не меньший интерес вызывает соотношение понятий «баланс» и «консенсус».

В «Словаре иностранных слов и выражений» консенсус (от лат. consensus — согласие, единодушие) понимается как *«принятие общего решения по спорным вопросам, к которому приходят участники международных конференций, переговоров; к. в последующем может стать основой для подписания международного договора»*<sup>14</sup>.

В «Российской юридической энциклопедии» консенсус представлен как *«одна из процедурных форм выработки и принятия решений в рамках международных межгосударственных (межправительственных) организаций и международных дипломатических конференций, заключающаяся в принятии решения без голосования при отсутствии возражений с чьей-либо стороны»*<sup>15</sup>.

Другими словами, консенсус — это соглашение, согласие, к которому приходят участники в том или ином решаемом вопросе. Это согласие достигается путем уравнивания отсутствием возражений со стороны хотя бы одного из участников относительно отчетливо выраженной воли большинства. В данном случае видится определенное отличие от вышеуказанного понятия «баланс», состоящее, на наш взгляд, прежде всего, в том, что при достиже-

нии баланса учитываются положения всех сторон, в то время как при достижении консенсуса — это, как правило, учет воли *большинства*.

Значительную роль баланс играет в человеческом обществе, которое является особой частью природы. В обществе баланс может быть установлен между порядком и беспорядком, организованностью и дезорганизованностью, между различными его составляющими. Общество представляет собой сложную социальную систему, включающую в себя совокупность объектов, взаимодействие которых вызывает появление новых интегративных качеств, не свойственных отдельно взятым образующим систему компонентам. Понятие системы органически связано с понятиями целостности, элемента, подсистемы, связи, отношения, структуры и т. д.<sup>16</sup>

Резкое социальное расслоение общества на классы — яркий пример проявления т. н. социального баланса, при котором устанавливается определенное соотношение бедных и богатых, имущих и неимущих. При этом такое соотношение зачастую оказывается не равным, но, исходя из определения баланса, данного выше, мы обращаем внимание не столько на количественное равенство между данными представителями общества, сколько на их эффективное и разумное соотношение, при котором между ними не будет достигаться антагонизма.

Наличие специалистов различного рода — также проявление социального баланса, при котором должны обеспечиваться надлежащие условия для успешной реализации возможностей в определенных областях знаний. Нарушение же данного баланса зачастую приводит к перенасыщению рынка труда той или иной специальностью. Выходом из данного положения и восстановления баланса может послужить сокращение мест для поступающих на конкретную специальность либо предоставление рабочих мест для высококвалифицированных специалистов.

Не вызывает сомнения, что наиболее подвижной, динамичной, противоречивой областью человеческих взаимоотношений и видов деятельности является политика, поэтому во все времена актуальным остается вопрос о балансе политическом, который может быстро изменяться, детерминируясь как внутренними, так и внешнеполитическими обстоятельствами и факторами. Значительную роль при этом играет политическая система общества, которая образует относительно самостоятельное, устойчивое и функционально автономное явление общественной жизни. Для обеспечения стабильности и слаженности работы государственного механизма необходимо поддерживать баланс как между всеми составляющими политической системы общества, будь то баланс между политическими организациями и политическим сознанием, в соответствии с которым осуществляется их деятельность, так и баланс внутри отдельного элемента политической системы общества, в частности, баланс между политическими партиями, действующими в государстве.

Примером достижения политического баланса может послужить гармоничное сочетание двух основных политических партий в Соединенных Штатах Америки — демократической и республиканской. Вся американская политическая система построена на принципе «балансов и противовесов», который считается одним из наиболее важных вкладов американских политиков в мировую политическую науку. Американцы были не первыми, кто задумался о «разделении властей» и пользе многопартийной (как минимум, двухпартийной) системы, при которой каждая партия «караулит» действия другой, но мало где эти принципы были сформулированы (и осуществлены на практике) столь четко, как в США<sup>17</sup>.

На протяжении нескольких лет и в настоящее время вышеуказанные партии с попеременным успехом достигают доминирующего положения у власти. При этом, находясь на т. н. «вторых ролях», одна из партий продолжает вести свою политику, более того, разрабатывает новые программы, которые бы поспособствовали здоровой конкуренции с лидирующей партией. Именно принцип «балансов и противовесов» позволяет двум ведущим партиям мирно и гармонично сосуществовать на политической арене.

Правовая сфера жизни общества выступает особой сферой человеческих взаимоотношений, где также немаловажным является установление определенного соотношения интересов участников. При этом социальный институт права относится к регулятивной сфере общественной жизни. Главное его назначение — регуляция и контроль поведения индивидов, заключение этого поведения в определенные рамки. Право как система норм обусловлено объективными закономерностями общественного развития, особенностями национальной куль-

туры, религиями и другими обстоятельствами, поэтому оно существует независимо от воли и желания отдельных лиц и коллективов, принадлежит всему обществу, обеспечивая баланс интересов его представителей<sup>18</sup>.

Регулируя общественные отношения, право наделяет участников взаимными субъективными правами и юридическими обязанностями. Одна из главных задач права, на наш взгляд, состоит в установлении баланса между предоставляемыми правами и корреспондирующими им обязанностями. Достижение этого будет способствовать наиболее эффективному и стабильному регулированию отношений.

На основании вышеизложенного можно определить роль и значение достижения и поддержания баланса в различных сферах — будь то природа, политика, право. Баланс — это особое состояние, характеризующееся таким соотношением показателей, при котором достигается уравновешивание и ликвидация противоречий между отдельными сторонами какого-либо процесса или явления и которое способствует их более эффективному развитию.

Именно баланс направлен на гармоничное и устойчивое развитие явлений и процессов. Особенно велико значение политико-правового баланса при регулировании общественной жизни. Установление и поддержание его обеспечит эффективное функционирование всей правовой системы в целом, гармоничное взаимоотношение всех субъектов.

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е.С. Зенович. М., 2000. С. 80.

<sup>2</sup> См.: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / под ред. И.А. Андреевского. Т. II. СПб., 1891. С. 786.

<sup>3</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 638.

<sup>4</sup> См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 21. С. 38.

<sup>5</sup> Рерих Е.И. Письма. Т.5. М., 2003. С. 300.

<sup>6</sup> См.: Бичик А.С. Даморацкая А.С. Словарь экономических терминов. М., 1988. С. 134.

<sup>7</sup> Современный словарь иностранных слов: около 20000 слов. 3-е изд., стер. М., 2000. С. 201.

<sup>8</sup> См.: Коробкова Т.А., Скулов П.В. Принцип динамического баланса и его реализация в учебном процессе. URL: [http://student.km.ru/ref\\_show\\_frame.asp](http://student.km.ru/ref_show_frame.asp) (дата обращения: 17.02.2011).

<sup>9</sup> Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 3. М., 2001. С. 600.

<sup>10</sup> Там же. С. 624.

<sup>11</sup> См.: Канарш Г.Ю. Социальная справедливость с позиций натурализма и волюнтаризма // Знание. Понимание. Умение. 2005. № 1. С. 102–110.

<sup>12</sup> См.: Тугаринов В.П. Философия сознания. М., 1971. С. 54.

<sup>13</sup> Майерс Д. Социальная психология. СПб., 2001. С. 165.

<sup>14</sup> См.: Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е.С. Зенович. С. 304.

<sup>15</sup> Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 450.

<sup>16</sup> См.: Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 3. С. 132–135.

<sup>17</sup> См.: Молчанов С.М. Политические партии США на современном этапе. URL: [http://molchanow\\_s\\_m%2Fuspoliticalpartiesatpresent.shtml&text](http://molchanow_s_m%2Fuspoliticalpartiesatpresent.shtml&text) (дата обращения: 06.03.2011).

<sup>18</sup> См.: Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2009. С. 166–167.

**А.С. Родионова**

## **СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВЫХ НАКАЗАНИЙ СО СМЕЖНЫМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ КАТЕГОРИЯМИ**

Категория «правовое наказание» представляет собой неотъемлемый элемент правовой действительности, который функционирует в правовой системе, тесно взаимодействуя с другими элементами. Наиболее ярко эта взаимосвязь отражена в соотношении правового наказания с категориями «правовое принуждение», «правовое ограничение», «юридическая ответственность» и «юридическая санкция».

Правовое принуждение понимается различными учеными по-разному. Среди наиболее распространенных концепций правового принуждения можно выделить следующие: средство (метод) организации волевых устремлений субъектов с целью подчинения государственной воле<sup>1</sup>; потенция неблагоприятных последствий в случае нарушения норм права, оказываю-

© Родионова Анна Сергеевна, 2011

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

щих предупредительное воздействие на психику<sup>2</sup>; процесс воздействия на управляемый объект с целью принудить его к должному поведению способами, указанными в законе<sup>3</sup>; и т. д. Сама возможность применения правового принуждения не обладает чертами принудительности. Принуждение также может применяться не только в случае противоправного поведения. Основаниями применения принуждения могут выступать, к примеру, экстремальные социальные условия<sup>4</sup>, как, например, в обстоятельствах чрезвычайной ситуации или военного положения. Естественно, что сущность правового наказания такова, что его связь с правовым принуждением проявляется только тогда, когда речь идет о принуждении к правомерному поведению лица, совершающего противоправное деяние.

Правовое наказание, как и наказание вообще, всегда связано с определенными лишениями и страданиями для наказуемого, даже если он осознает свою вину, необходимость понести наказание и, казалось бы, добровольно соглашается его понести. В последнем случае не возникает никакого противоречия с тем, что принуждение предполагает подчинение воли принуждаемого воле принуждающего и наличие внутреннего психического протеста. Добровольное согласие на несение наказания не устраняет в сознании наказуемого ощущения подавленности собственной воли и необходимости подчинения чужой воле. В различных отраслях права сочетание правового принуждения и правового наказания проявляется по-разному. Так, в рамках уголовного или административного права лицо, как правило, стремится к уклонению от несения наказания, в гражданском праве также возможны ситуации, когда лицо можно принудить к несению наказания только посредством судебного разбирательства. В трудовом праве различные виды наказания могут применяться путем жесткого императива. Уклонение от таких видов наказания, как выговор или увольнение, фактически невозможно. Безусловно, работник может отказаться от фиксации ознакомления с соответствующим приказом работодателя, может обжаловать такой приказ в суде, но все эти действия никоим образом не устраняют того, что наказание к нему применено вне зависимости от его желания от него уклониться.

Таким образом, связь правового наказания с правовым принуждением выражается в том, что правовое наказание применяется к правонарушителю всегда принудительно, помимо и против его воли, т. е. является средством воздействия на его поведение. Принудительный характер правового наказания придает ему те черты, которые заставляют правонарушителя испытывать определенные моральные страдания, в т. ч. и при материальных лишениях. Сопоставляя их с квази-положительным эффектом от совершения правонарушения, индивид должен сделать вывод о необходимости выбора в дальнейшем правомерных вариантов поведения. Кроме того, правовое наказание можно рассматривать как одну из форм, в которые облекается правовое принуждение, т. е. они соотносятся как форма и содержание.

Другой категорией, имеющей не меньшее значение для изучения правового наказания, выступает правовое ограничение. Равно как и правовое принуждение, указанная категория долгое время остается дискуссионной, а ее масштабное исследование следует отнести только к постсоветскому периоду.

Этимологически термин «ограничение» связан с гранью, границами, что подразумевает распространение чего-либо только до определенных пределов. В качестве филологического понятия ограничение можно рассматривать как грань, предел, рубеж; удержание в известных рамках, границах; правило, ограничивающее какие-либо действия; стеснение определенными условиями; лимитирование сферы деятельности, сужение возможностей; то, что стесняет, ставит кого-либо, что-либо в какие-либо границы, рамки; стеснение, ограничивающее права, возможности<sup>5</sup>. Несмотря на тавтологичность некоторых из этих определений, в целом суть ограничения понятна — установление допустимой сферы действий, определение границ дозволенного. Для права эти границы связаны с поведением индивидов. Существование правовых ограничений необходимо для поддержания правопорядка и ни в коей мере не должно рассматриваться как ущемление права. Пределы свободы индивида производны от соответствующей свободы других участников общественных отношений, а также сопряжены с общественными и государственными интересами. В частности, назначение наказаний, связанных с реальным, физическим ограничением или лишением свободы, призвано, поми-

мо исправительных целей, также оградить общество от правонарушителя, обезопасить других индивидов от возможности его дальнейшей противоправной деятельности.

В самом общем виде ограничение — это «установление определенных рамок, границ в осуществлении чего-либо (прав, свобод, полномочий)»<sup>6</sup>. Более полное определение предлагает А.В. Малько: «Правовое ограничение есть сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать; это исключение определенных возможностей в деятельности лиц»<sup>7</sup>.

Преодоление индивидом правовых ограничений всегда будет представлять собой правонарушение. В большинстве случаев достаточно только упомянуть о наличии ограничения, чтобы обеспечить действие субъекта права в отведенных ему пределах, поскольку «подлинная свобода осознает свои границы»<sup>8</sup>. Тем не менее, этого достаточно только в том случае, когда индивид понимает, что ограничения установлены «не просто так», что они призваны обеспечить правопорядок, защитить интересы значительного числа других участников правоотношений. Если же сознательность адресата правовой нормы, содержащей ограничение, не достигает такого уровня, то ему необходимо и ознакомление с возможной ответственностью за попытку преодолеть установленное ограничение. Эту функцию выполняет правовое наказание, информация о виде и размере которого содержится в санкции нормы права.

Уникальность правового наказания в соотношении с правовыми ограничениями заключается в том, что оно, во-первых, само по себе является одним из видов правовых ограничений, а во-вторых — становится средством обеспечения функционирования всех остальных разновидностей. Правовые наказания материального характера ограничивают человека в финансовых возможностях, а наказания, направленные на личность правонарушителя, соответственно уменьшают его свободу, лишая ее или, по крайней мере, в определенной степени уменьшая.

Как и любое другое правовое ограничение, правовое наказание призвано обезопасить интересы общества, государства, отдельных индивидов. В правовом государстве единственным оправданием вмешательства в свободу действий любого человека могут быть только самозащита, предотвращение вреда, который может быть нанесен другим<sup>9</sup>. В связи с этим правовые ограничения, возникающие вследствие назначения правового наказания, представляют собой не ущемление прав наказуемого, не произвол со стороны государства или других управомоченных субъектов, а лишь средство защиты от негативных последствий противоправного поведения.

Правовое ограничение выступает внешним фактором, влияющим на интересы субъектов права. Безусловно, правовое наказание их также затрагивает, поскольку в определенном смысле ущемляет их, лишая индивида свободы, ограничивая в возможных действиях, воздействуя на его материальное состояние. Правовое ограничение представляет собой информационно-целенаправленное внешнее воздействие, предполагающее изменение поведения субъекта в юридической сфере, и правовому наказанию это свойственно. Поражение и причинение страданий, составляющие информационный фактор в наказании, должны изменить противоправное поведение правонарушителя на правомерное. Негативный характер правового ограничения проявляется в правовом наказании таким образом, что меры, применяемые к правонарушителю, вызывают у него отрицательную мотивацию именно вследствие причинения ему страданий, а также в связи с тем, что наказание назначается против воли наказуемого, вопреки ей. Наконец, как и любое правовое ограничение, правовое наказание представляет собой конкретное (первичное) средство воздействия на поведение субъектов права.

Таким образом, в рамках соотношения с правовыми ограничениями правовое наказание проявляет уникальные свойства. Само, будучи одной из разновидностей правовых ограничений, оно также призвано выполнять функцию обеспечения нормального их функционирования в правовой среде.

Значительный интерес представляет соотношение правового наказания и юридической ответственности. Среди различных определений последней можно выделить чрезвычайно обширный спектр мнений: государственно-принудительное воздействие на нарушителей норм права, заключающееся в применении к ним предусмотренных законом санкций — мер ответственности, влекущих для них дополнительные неблагоприятные последствия<sup>10</sup>; «примене-

ние к правонарушителю предусмотренных санкцией юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишения личного, организационного либо имущественного характера»<sup>11</sup>; обязанность лица «претерпевать меры государственного воздействия за совершение противоправных и виновных поступков, за неисполнение или ненадлежащее исполнение юридических обязанностей»<sup>12</sup>; «необходимость поведения, обусловленная содержащимися в нормах права требованиями и обеспеченная государственным принуждением»<sup>13</sup>; «возникшее из правонарушения правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие мнения и неблагоприятные последствия за нарушение требований, которые содержатся в нормах права»<sup>14</sup> и т. д.

Уже давно разрабатывается концепция двойственного характера юридической ответственности, когда она рассматривается в двух формах — позитивной и негативной<sup>15</sup>. К настоящему времени эта концепция стала довольно устойчивой, разработаны основы теории статутной юридической ответственности, объединяющей в себе позитивное и негативное начало<sup>16</sup>.

Разумеется, учитывая характер позитивной ответственности, когда поведение субъектов права не связано с правонарушениями, интерес представляет только соотношение правового наказания и негативной юридической ответственности. Прежде, чем приступить к анализу этого соотношения, необходимо подчеркнуть ряд немаловажных аспектов.

Основными видами юридической ответственности (речь идет о негативной ответственности), в зависимости от содержания санкций, которые применяются за правонарушения, являются штрафная (карательная) и правовосстановительная ответственности<sup>17</sup>. В этой связи следует обратить внимание на то, что правовое наказание связывается только со штрафной юридической ответственностью, поскольку восстановление права, компенсация причиненного ущерба, в т. ч. и морального, никак не могут рассматриваться в качестве наказания. Тем не менее, правовосстановительные меры, безусловно, могут составлять основу юридической ответственности наряду и в совокупности со штрафными. Между тем существует мнение, что штрафные меры следует относить к мерам юридической ответственности, а правовосстановительные — к мерам защиты<sup>18</sup>.

Подобная дискуссия вызвана тем, что в рамках уголовной, административной и дисциплинарной ответственности предусмотрены исключительно штрафные меры, в то время как возмещение причиненного ущерба, предусмотренное этими видами юридической ответственности, производится в гражданско-правовом порядке, и только в гражданском праве встречаются как правовосстановительные, так и штрафные меры ответственности в непосредственном сочетании. Мы все же склонны считать, что негативная юридическая ответственность, действительно, может заключаться и в каре, и в восстановлении права. Единственное, что необходимо учитывать, это то, что, как уже упоминалось, с правовым наказанием связывается только та разновидность негативной юридической ответственности, которая основывается на штрафных санкциях.

В уголовном праве, однако, ряд ученых приходят к не совсем верным выводам о сущности юридической ответственности и ее соотношении с правовым наказанием. В частности, юридическая ответственность рассматривается как разновидность государственного принуждения и как форма осуществления правовосстановительных наказаний<sup>19</sup>. Исходя из того, что государственное (или правовое) принуждение представляет собой метод осуществления государственной власти, а юридическая ответственность — специфическую разновидность правоотношений, то они никак не могут соотноситься как родовой и видовой объекты. Также вызывает недоумение привязывание юридической ответственности к правовосстановительным наказаниям. При рассмотрении признаков и целей правового наказания последнее, как уже отмечалось, не может быть связано с восстановлением права, поскольку оно непосредственно не связано с причиненным ущербом и назначается всегда как бы сверх причиненного ущерба.

Сам же тезис о том, что юридическая ответственность — форма осуществления наказания, тоже несколько неадекватно отражает суть взаимосвязи обеих категорий. Правовое наказание составляет элемент структуры юридической ответственности, выступая в роли ее объекта. Юридическая ответственность как особая разновидность правоотношений возникает

именно по поводу несения лицом, совершившим противоправное деяние (субъект данного правоотношения), правового наказания, применяемого к нему государством (контрсубъект).

Соотношение правового наказания и юридической санкции определяется сложно по двум причинам. Первая — это то, что юридическая санкция непосредственно связана с юридической ответственностью, а последняя, как уже говорилось, воспринимается в юридической науке неоднозначно. Это обстоятельство влияет и на понимание данной взаимосвязи, и на уяснение сущности юридической санкции, что, в свою очередь, характеризует ее взаимодействие с правовым наказанием. Вторая причина заключается в том, что и сама юридическая санкция в научных исследованиях не имеет однозначной оценки. М.В. Соболев справедливо отмечает, что «как в энциклопедиях и толковых словарях русского языка, иностранных слов, так и в дипломатических, юридических и других справочниках термином «санкция» обозначают значительное количество действий и понятий... под санкцией понимается: утверждение; одобрение; разрешение; освещение, подтверждение; согласие; признание законности какого-нибудь явления; мера принуждения; часть статьи закона, закрепляющая его исполнение; мера воздействия; мероприятия против стороны, нарушившей договор, соглашение; охрана нерушимости закона; условие, обеспечивающее выполнение закона и т.д.»<sup>20</sup>

Подобное широкое толкование термина уже на уровне лингвистики создает значительные сложности в его понимании. Это не могло не отразиться и на исключительно юридических исследованиях. Юридическая санкция имеет много трактовок и на общетеоретическом, и на отраслевом уровне.

Если для уголовного права такая проблема отсутствует — уголовная санкция понимается в целом достаточно однообразно, то для других отраслей права все намного сложнее. Теории гражданско-правовой, гражданско- и уголовно-процессуальных санкций только начинают развиваться, а учения об административной санкции (включая санкции в финансовом, налоговом и бюджетном праве) представляются наиболее неоднозначными. Так, А.З. Арсланбекова, не раскрывая смысла термина «санкция», фактически приравнивает категорию «юридическая санкция» к категории «меры правового воздействия», среди которых со ссылкой на ст. 282 БК РФ упоминает предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировку расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа и начисление пени<sup>21</sup>.

В.В. Бациев делает вывод, что под санкциями (финансовыми) следует понимать требования об имущественных взысканиях, предполагающие начисление обязательных платежей, определение их размера в зависимости от продолжительности периода просрочки исполнения<sup>22</sup>.

А. Ржевский утверждает, что «санкции за совершение налоговых правонарушений имеют отличную от налогов и пени правовую природу... носят карательный характер»<sup>23</sup>. Кроме того, у этого автора встречается формулировка «взыскание налоговых санкций»<sup>24</sup>.

А.А. Фетисов сводит суть санкций к «применению установленных в законодательстве мер юридической ответственности»<sup>25</sup> и предлагает под ними «понимать все виды принудительного воздействия на неправомерное поведение»<sup>26</sup>.

Таким образом, под санкциями в сфере финансового регулирования понимаются и меры правового воздействия, и применение таких мер, и некие правовые требования. Подобные разночтения вызваны отсутствием единства в понимании смысла термина «юридическая санкция». Дело в том, что данный термин имеет как широкое, так и узкое толкование. В широком смысле под ней понимаются и различные принудительные меры правового характера, и разрешительные действия уполномоченного должностного лица или государственного органа (например, ранее действовавшая санкция прокурора на арест), и санкция юридической нормы. Что касается общей теории права, то в ней наблюдается два больших и существенно отличающихся друг от друга течения. Традиционная концепция предлагает выделять во всех правовых нормах три элемента структуры: гипотезу, диспозицию и санкцию<sup>27</sup>. В соответствии с другой концепцией абстрактная норма права содержит только гипотезу и диспозицию либо только диспозицию и санкцию<sup>28</sup>. Кроме того, высказывалось также мнение о том, что норма права включает только диспозицию, а гипотеза и санкция — не ее структурные элементы, а, всего лишь, необходимые атрибуты<sup>29</sup>, либо норма права содержит всегда только один из трех элементов<sup>30</sup>.



При традиционном рассмотрении нормы права в ней можно выделить три элемента структуры (в т. ч. и санкцию). В связи с этим санкция юридической нормы понимается как элемент этой нормы, в котором указываются неблагоприятные последствия нарушения диспозиции нормы. В качестве таковых выступают соответствующий вид и мера правового наказания, т. е. не сама санкция юридической нормы должна рассматриваться как негативная реакция государства на правонарушение, а ее содержание. Санкция юридической нормы является формой для правового наказания, включает полный информационный посыл законодателя в отношении того, что придется претерпеть правонарушителю.

Таким образом, взаимодействие правового наказания со смежными категориями представляет собой сложную и многоуровневую систему, где все элементы тесно взаимосвязаны и функционально друг друга дополняют.

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс: в 2 т. Т. 1. М., 1989. С. 267.

<sup>2</sup> См.: *Базылев Б.Т.* Государственное принуждение и правовые формы его осуществления в советском обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1968. С. 3–4.

<sup>3</sup> См.: *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1993. С. 179.

<sup>4</sup> См.: *Князьков А.С.* Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. С. 25.

<sup>5</sup> См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. СПб.; М., 1881. Т. 2. С. 647–648; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1988. С. 357; Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М., 1981–1984. Т. 2. С. 589; Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Ушакова. М., 1996. С. 753.

<sup>6</sup> *Приходько, Н.М.* Правовые ограничения в законодательстве: Проблемы теории и практики // Правоведение. 1999. № 1. С. 241.

<sup>7</sup> *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 91.

<sup>8</sup> *Ясперс К.* Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 168.

<sup>9</sup> См.: *Милль Д. С.* О свободе // Наука и жизнь. 1993. № 11. С. 12.

<sup>10</sup> См.: *Гражданское право: в 4 т. Т. 1: Общая часть: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 587.

<sup>11</sup> *Алексеев С.С., Архипов С. И., Игнатенко Г.В. и др.* Теория государства и права: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2002. С. 350.

<sup>12</sup> *Общая теория государства и права / отв. ред. Д.А. Керимов.* Л., 1961. С. 266.

<sup>13</sup> *Лейст О.Э.* Теоретические проблемы санкций и ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1978. С. 53.

<sup>14</sup> *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько.* Саратов, 1995. С. 447.

<sup>15</sup> См., например: *Косолапов Р., Марков В.* Свобода и ответственность. М., 1969. С. 172; *Хачатуров Р.Л.* О правоотношениях юридической ответственности // Вестник Международной академии бизнеса. Юриспруденция. Тольятти, 1995. С. 11.

<sup>16</sup> См.: *Черных Е.В., Липинский Д.А.* Юридическая ответственность — целостное правовое явление // Право и политика. 2005. № 3. С. 10–18.

<sup>17</sup> См.: *Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М.Н. Марченко.* Т. 3. М., 2002. С. 491–492.

<sup>18</sup> См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 378.

<sup>19</sup> См.: *Дворецкий М.Ю., Разгильдиев Б.Т.* Проблемные аспекты понятия «юридическая ответственность» и значение их решения для выработки определения «уголовная ответственность» // Российский судья. 2007. № 2. С. 15–16.

<sup>20</sup> *Соболев М.В.* Санкция как элемент юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

<sup>21</sup> См.: *Арсланбекова А.З.* Характеристика санкций, применяемых за нарушение бюджетного законодательства // Юрист. 2006. № 3. С. 27.

<sup>22</sup> См.: *Бацеев В.* Санкции за совершение публичных правонарушений в деле о банкротстве // Корпоративный юрист. 2006. № 1. С. 10.

<sup>23</sup> *Ржевский А.* Карательные санкции — по решению суда // Бизнес-адвокат. 2002. № 11. С. 5.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> *Фетисов А.А.* Банковские санкции (административно-правовая характеристика) // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 145.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> См., например: *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. М., 1940. С. 251; *Карева М.П.* Право и нравственность в социалистическом обществе. М., 1951. С. 122; *Карева М.П. и Айзенберг А.М.* Правовые нормы и правоотношения. М., 1949. С. 14, 15; *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959. С. 52, 55, 57.

<sup>28</sup> См., например: *Томашевский Н.П.* О структуре правовой нормы и классификации ее элементов // Вопросы общей теории советского права. Сборник статей под редакцией проф. С.Н.Братуся. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. С. 203, 223.

<sup>29</sup> См., например: *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М., 1962. С. 21; *Черданцев А.Ф.* Специализация и структура норм права // Правоведение. 1970. № 1. С. 44.

<sup>30</sup> *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. С. 22–23.

## К ВОПРОСУ О ВОЗНИКНОВЕНИИ РОССИЙСКОГО ЗАВЕЩАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Политические, экономические и социальные изменения в Российской Федерации способствовали существенному реформированию российского законодательства. Институт наследования по завещанию подвергся серьезным изменениям по сравнению с ранее действовавшим законодательством о наследовании. Однако в периодической литературе до сих пор появляются статьи, в которых затрагиваются существующие на сегодняшний день проблемы регулирования завещательных отношений. В этой связи актуальным представляется обращение к истории развития данного института, тем более что обобщенного (специального) исследования по данному вопросу не проводилось.

Право наследования у каждого народа развивалось в зависимости от его экономических, политических и социальных условий жизни. Так, у русского народа в период первобытнообщинного строя, когда потребности людей и средства их удовлетворения были более чем скудными, наследования в современном понимании не существовало, т. к. наследовать практически было нечего. В этот период лишь орудия производства, находящиеся во владении и пользовании рода, переходили от отца к сыну, а принадлежащее умершему имущество распределялось между сородичами, что регулировалось обычаями, нормами религии и морали<sup>1</sup>. Лишь переход от общинной к частной форме собственности и ослабление родоплеменных связей наряду с повышением значения семьи в жизни общества способствовали возникновению института наследования. К X в. в странах Востока и в большинстве государств Европы уже было разработано завещательное право. В Древней Руси возникавшие наследственные отношения по-прежнему регулировались не нормами права, а многовековыми традициями и обычаями.

Изучая историю возникновения и развития завещательного права, автор настоящей статьи приходит к выводу, что существует два подхода к пониманию истории появления наследственного права в Древней Руси. Одни ученые считают, что завещательное право Древней Руси возникло и развивалось самостоятельно, основываясь на многовековых традициях и обычаях, другие утверждают, что оно было занесено к нам из Византии и развивалось под ее влиянием. Так, П.И. Беляев, Н.М. Карамзин, К. Неволин полагали, что русское наследственное право пришло из Византии и образовалось под влиянием византийского права<sup>2</sup>. Обосновывали свою позицию сторонники данного подхода тем, что первыми и единственными дошедшими до нас памятниками русского законодательства, свидетельствующими о состоянии, в котором находилось русское общество в конце IX и в первой половине X в., называются договоры Олега и Игоря с греками. Статья 11 договора говорит: «Ежели кто из русских умрет, не распорядившись своим имением, или не будет иметь при себе своих, то имение его да отошлют к его близким в Русь. Но ежели он по своему имению сделает распоряжение, то тот, кого он напишет наследником имения, да возьмет назначенное ему, да наследит имение»<sup>3</sup>. На основании этого они пришли к выводу, что с 911г. русскому обществу уже были известны 2 вида наследования: наследование по завещанию и наследование по закону. Кроме того, считается, что в статье договора с греками отразилось византийское право, из чего следует, что русское наследственное право пришло из Византии.

Во-первых, несмотря на то, что взгляд на договоры как на первые памятники русского наследственного права является господствующим (И.Ф.Г. Эверс, П.И. Беляев, К.А. Неволин, А.Б. Лакиер), их нельзя считать таковыми в силу того, что они регулировали не наследование, а сохранение и доставку имущества умерших русских, которые нанимались на службу к греческому императору<sup>4</sup>. «Договоры писались греками как народом грамотным, потом были переведены на славянский язык»<sup>5</sup>. Н.А. Лавровский в свою очередь утверждал, что «у славян не только не было выражений, но даже понятий о многих из тех предметов, о которых пришлось варягам толковать с греками»<sup>6</sup>. Греки рассматривали оставшееся имущество как наследство, и выразили в правильной юридической форме по двум способам наследования: по закону и завещанию.

© Рябцева Галия Камильевна, 2011

Аспирант кафедры гражданского права и процесса (Ульяновский государственный университет).

Таким образом, одно и то же выражение для греков и славян могло иметь совершенно различный смысл и значение: каждый народ понимал его по-своему, относительно своего быта. Возможно, поэтому названные ученые пришли к неверному выводу о существовании в России уже в эпоху договоров с греками двух порядков наследования. По мнению В.Н. Никольского, в договоре Олега с греками «вопрос состоит не в том, кто наследует по законам крови, а в том, как распорядиться имуществом, если умерший не имел при себе родственников»<sup>7</sup> и именно «для этого Олег ввел в свой договор обычное северным народам постановление, подобное тем, какие существовали в Исландии, но которое под влиянием византийских понятий и языка получило вид узаконения о наследстве по закону и завещанию»<sup>8</sup>.

П.П. Цитович на основе анализа содержания и политических условий заключения договоров, а также результатов исследований ученых (П.И. Беляева, К.Д. Кавелина, В.Н. Никольского, А.Б. Лакиера, А. Куницына, Н.А. Лавровского, В.Я. Шульгина) приходит к обоснованному, на наш взгляд, выводу, что история русского наследования не может начинаться с договора Олега с греками<sup>9</sup>.

Во-вторых, довольно спорным представляется утверждение о том, что русское наследственное право пришло к нам из Византии. Так, М.Ф. Владимирский-Буданов считал, что данная статья договора не является ни русским, ни византийским правом, а является частным международным правом, т. к. она регулирует не порядок наследования русских, живших в Греции, а порядок возвращения такого наследства в Русь. По праву первого письменного документа феодального права Киевской Руси — Русской Правды — имущество наследодателя не могло переходить к боковым родственникам ни по завещанию, ни по закону; имущество бездетного переходило к князю. Но в Греции не могли действовать права русского князя, а русские не хотели допустить в таком случае и прав византийского императора<sup>10</sup>. Поэтому, вероятно, и появилось требование о непременном возвращении имущества в Русь. Следовательно, трудно не согласиться с точкой зрения М.Ф. Владимирского-Буданова о том, что «право договора с греками в этой его части отнюдь не выражает характерных признаков древнейшего русского наследственного права»<sup>11</sup>, а «истинным выразителем его служит Русская Правда»<sup>12</sup>.

В.И. Сергеевич также считал, что «право собственника распорядиться своим имуществом на случай смерти не было занесено к нам из Византии. Оно коренное русское»<sup>13</sup>. Однако ученый не опровергал византийского влияния. Д.И. Мейер, анализируя русское право наследования по завещанию XIX в., пришел к выводу, что русское право наследования лишь «отчасти развивалось под влиянием римского» и непосредственного применения система римского права наследования к нашему праву получить не может<sup>14</sup>. В своих трудах, он отмечает следующие моменты: 1) невозможность применения к понятию духовного завещания понятия римского права о тестаменте (*testamentum*) как акте назначения наследника — лица, которому предоставляется быть преемником юридической личности наследодателя; 2) по нашему праву нет необходимости, чтобы воля завещателя охватывала все имущественные отношения, как по римскому праву; 3) по нашему праву нет необходимости, чтобы воля завещателя касалась одних его имущественных отношений<sup>15</sup>.

В-третьих, в России завещание возникло из нравственно духовных, а не из юридических отношений. Первая идея завещания появилась у нас вместе с христианством и церковью. Она возникла из заботы умирающего о душе своей, о развязке с земными делами и об устройстве земных отношений. Оттого мы видим у себя не *testamentum* в римском юридическом его значении, а духовную память, составляющую завет умирающего остающимся в живых. Умирающий объявляет, как его похоронить и как поминать; кому он что должен, кто ему чем должен; что и кому он оставляет, как и что устраивает у себя в доме, и т.п. Заботясь о душе, он обыкновенно спешит заручиться благотворениями из своего имущества, отпускает рабов на волю и т.д. Предполагается, что последний завет умирающего будет уважен и свято исполнен живыми, которые умрут в свою очередь; иногда, для усиления воли, умирающий грозит живым ответственностью пред судом Божиим за неисполнение завета<sup>16</sup>. Мы видим, что первоначально завещание носит нравственно-духовное значение и лишь гораздо позже появляется идея перехода и охраны имущественных прав завещателя.

Таким образом, на основании вышеизложенного наиболее предпочтительным следует считать подход к пониманию истории развития завещательного права в Древней Руси, согласно

которому оно возникло и развивалось самостоятельно, основываясь на многовековых традициях и обычаях, нормах религии и морали.

Вернемся к затронутому ранее спорному вопросу о первом письменном источнике завещательного права. Выше автором было аргументировано, что к таковым нельзя относить вышеупомянутые договоры Олега и Игоря с греками.

Какой же письменный источник завещательного права следует считать первым? По мнению В.О. Ключевского, до половины XI в. на Руси были крепки древние обычаи, которыми руководствовался князь и его судьи, обходясь без письменного свода законов<sup>17</sup>. Однако с укреплением позиции христианства и его распространения на территории Киевской Руси особое значение принимает ряд византийских юридических документов — номоканонов. Это было связано с тем, что наследственные дела были подчинены духовенству, которое не могло обходиться без письменного свода законов и поэтому преимущественно руководствовалось законами византийскими. Наиболее известные из них — Номоканон Иоанна, Схоластика и Номоканон патриарха Фотия, Эклога, Прохирон или Градские Законы, Закон Судный Людем. Со временем эти церковно-юридические документы, называемые на Руси Кормчими Книгами, принимают силу полноправных законодательных актов, которые впоследствии были переделаны на русский лад и в таком адаптированном виде включены в Русскую Правду.

Можно предположить, что первым в истории российского права памятником завещательного права является Судный Закон. Ведь именно этот документ впервые подробно регламентировал правила составления духовных завещаний. Согласно Судному Закону начинаться они должны были с веры, которую исповедовал завещатель. В них должны были быть помещены распоряжения об освобождении рабов, выдаче части из имущества бедным, духовенству и церкви, о назначении части имущества жене и детям<sup>18</sup>. Писалось завещание при свидетелях, их должно было быть не менее семи. В свидетели брались люди, заслуживающие доверия. Оговаривалось, что сам завещатель при составлении документа должен находиться в здравом уме и твердой памяти, назначить душеприказчиков и опекунов, которые бы после его смерти исполнили его волю. Это должны быть не пьяницы, не расточители и не состоящие во вражде с женой или детьми завещателя. Душеприказчики должны были принимать имущество после смерти завещателя при свидетелях и в распределении и употреблении его руководствоваться завещанием, даже если этому противились жена или дети покойного. При расточительстве имущества завещателя душеприказчик мог подвергаться телесному наказанию и обязывался судом возратить все под клятвой и сверх того придать половину своего имени<sup>19</sup>.

Многие ученые называют первым источником завещательного права Русскую Правду<sup>20</sup>. Согласно этому документу, «ряд» — волеизъявление наследодателя относительно раздела его имущества между ближайшими членами его семьи. «Ряд» имел своей целью не изменение обычного порядка наследования, а лишь распределение имущества между законными наследниками и наказ об управлении, что объясняется патриархальным укладом жизни семьи и сложившимися обычаями<sup>21</sup>. Поэтому наследование по завещанию практически не отличалось от наследования по закону или по обычаю. Свобода завещателя ограничивалась кругом лиц, которые были бы наследниками и по закону. Правом совершать завещания обладали не все, а только лишь отец и мать в отношении детей. Несвободные категории населения не обладали правом завещать. Круг наследников по завещанию ограничивался детьми и пережившим супругом. Причем из детей исключались дочери, которые наследовали только при отсутствии сыновей. Не могли наследовать и внебрачные дети после своего отца. Существовали различия в наследовании по завещанию в зависимости от того, за кем открывалось наследство: за отцом или матерью. Дети не имели права на раздел материнского наследства, однако мать могла назначить наследников. Наследство разделялось между детьми поровну. Младшему сыну при разделе имущества всегда доставался родительский дом. Позже часть имущества после смерти стала передаваться в пользу церкви и часть — в пользу пережившего супруга. Если после умершего не оставалось членов его семьи, то все имущество в качестве выморочного доставалось князю, т. к. «назначение приемника из посторонних лиц было бы не только тяжким грехом, который не в силах взять себе на душу умирающий, но и нравственным преступлением»<sup>22</sup>.

На сегодняшний день довольно сложно утверждать, какой из этих древних источников — Судный Закон или Русская Правда — является первым памятником завещательного права. Так, И.Д. Беляев предполагает, что положения Судного Закона «были действующим законом в одно время с Русской Правдой», а судьи того времени руководствовались по этим делам Судным Законом<sup>23</sup>.

Сравнительный анализ Судного Закона и Русской Правды выявляет ряд противоречий. Так, например, Русская Правда в отличие от Судного Закона, предусматривающего письменную форму совершения завещания, ничего не говорит о форме завещания, тогда как Судный Закон предусматривает письменную форму совершения завещания. К.А. Неволин утверждал, что словесные духовные завещания признавались в силе еще в XVII в.<sup>24</sup> К тому же нельзя не учесть такой аргумент, как то, что на Руси грамотность была слабо распространена, поэтому применение Судного Закона в Древней Руси, по нашему мнению, сомнительно. Очевидно также, что Судный Закон несет в себе следы византийского права, чуждого исконным русским обычаям. Поэтому, на наш взгляд, следует согласиться с учеными, которые считают первым памятником завещательного права Русскую Правду, т. к. нормы этого источника более соответствуют патриархальному укладу жизни Древней Руси и нормам обычного русского права.

На основании проведенного исследования автор приходит к следующим выводам: 1) на сегодняшний день существует два подхода к пониманию истории возникновения завещательного права Древней Руси; 2) завещательное право Древней Руси возникло и развивалось самостоятельно, основываясь на многовековых традициях и обычаях, претерпевая лишь незначительное византийское влияние; 3) договоры Олега и Игоря с греками не только не являются первыми памятниками завещательного права, но не имеют никакого отношения к наследственному праву Древней Руси вообще; 4) первым памятником завещательного права Древней Руси следует считать Русскую Правду; 5) завещательное право рассматриваемого периода (XI–XII вв.) находилось в стадии зарождения и первоначально мало отличалось от наследования по закону, что было обусловлено патриархальным укладом жизни и существенным влиянием обычного права.

<sup>1</sup> См.: Гуцин В.В., Дмитриев Ю.А. Наследственное право и процесс. М., 2004. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Никольский В.Н. О началах наследования в древнейшем праве. Историческое рассуждение. М., 1859; Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб., 1999.

<sup>3</sup> Цит. по: Беляев И.Д. Указ. соч. С. 195.

<sup>4</sup> См.: Никольский В.Н. Указ. соч. С. 211.

<sup>5</sup> Лавровский Н.А. О византийском элементе в договорах русских с греками. СПб., 1853. С. 76.

<sup>6</sup> Там же. С. 77.

<sup>7</sup> Никольский В.Н. Указ. соч. С. 221.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> См.: Цитович П.П. Исходные моменты в истории русского права наследования. Харьков, 1870. С. 27.

<sup>10</sup> См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д, 1995. С. 485.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> См.: Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. По исправленному и дополненному 8-му изданию, 1902 г. 2-е изд. М., 2000. С. 784.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 783.

<sup>16</sup> См.: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть вторая: права семейные, наследственные и завещательные. URL: [http://civil.consultant.ru/elib/books/16/page\\_62.html](http://civil.consultant.ru/elib/books/16/page_62.html) (дата обращения: 25.12.2010).

<sup>17</sup> См.: Ключевский В.О. Курс русской истории. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>18</sup> См.: Кузнецов И.Н. История государства и права России. М., 2007. С. 86.

<sup>19</sup> См.: Беляев И.Д. Указ. соч. С. 199.

<sup>20</sup> См.: Цитович П.П. Указ. соч. С. 27; Владимирский-Буданов М.Ф. Указ. соч. С. 485.

<sup>21</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995. С. 469.

<sup>22</sup> Петров И.В. Государство и право Древней Руси (750–980 гг.). СПб., 2003. С. 264.

<sup>23</sup> См.: Беляев И.Д. Указ. соч. С. 199.

<sup>24</sup> См.: Неволин К.А. История российских гражданских законов. Т. 3. СПб., 1851. С. 290.

М.А. Фастова

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОСРЕДНИЧЕСТВА  
И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ  
РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ**

Тема посредничества в международной деятельности — одна из актуальных в современной теории права, что обусловливается невозможностью нахождения государств в стороне от международных отношений, изолированности друг от друга. На современном этапе развития национального права в условиях уже относительно сложившихся экономических связей и конкурентной среды становится актуальным не только общее совершенствование существующих технологий организации посреднической деятельности, но и внедрение новых методик.

Вместе с тем теоретические основы международного посредничества на сегодняшний день нуждаются в переосмыслении и уточнении в рамках теории права. Ведь даже идеографические словари русского языка не содержат представлений о картине мира с учетом важнейших содержательных закономерностей организации подсистемы номинации, т. е. вызывает сложность в создании тезауруса, демонстрирующего в идеографическом порядке номинативные единицы как средства выражения системы языковых понятий.

В связи с этим для успешного теоретического осмысления категории «международное посредничество» необходимо обратиться к семантике «посредник», которая определена набором следующих компонентов: 1. «Лицо» (человек, деятельность которого (одноразовое действие) обусловлено социально значимой ролью или статусом); 2. «Осуществляющее содействие кому-либо, чему-либо»; 3. «Между двумя сторонами»<sup>1</sup>.

Во вступившем в силу 1 января 2011 г. Федеральном законе «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>2</sup> процедура медиации определяется как способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения, где медиаторы – независимые физические лица, привлекаемые сторонами в качестве посредников в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора. Кроме того, в указанном Законе определено, что процедура медиации применяется к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в т. ч. в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых и семейных правоотношений.

Как видно, в названии данного Закона есть слово «медиация», однако предыдущие инициативы носили другие названия: «О примирительной процедуре с участием посредника»,

© Фастова Марина Андреевна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Астраханский государственный технический университет).

«О судебном посредничестве», «О примирительной процедуре». На наш взгляд, не случайно окончательная версия Закона приобрела именно такое название. Как отметила в интервью «Российской газете» президент научно-методического центра медиации и права, председатель подкомиссии по альтернативным методам разрешения споров и медиации при комиссии по совершенствованию правосудия Ассоциации юристов России Ц. Шамликашвили, «... акцент сделан на медиацию как на отдельный институт. Дело в том, что термин «посредничество» в нашей культуре применяется в разных сферах деятельности, имеет массу разных, порой и негативных смыслов. Поэтому он становится достаточно сложным в восприятии»<sup>3</sup>. И в самом Законе термин «медиация» отделен от термина «посредничество», т.к. медиация представляет собой особую форму посредничества, и данные понятия не могут рассматриваться как тождественные.

Помимо этого, в цивилистической науке само понятие «посредничество», его соотношение с понятием «представительство» издавна является дискуссионным. Несмотря на законодательное разграничение понятий «представительство» и «посредничество», в юридической литературе по-прежнему осуществляются попытки подвести одно указанное понятие под другое или установить их частичное тождество. Вместе с тем подобная позиция представляется неприемлемой, учитывая, что законодатель специально закрепляет на уровне закона различные термины для реализации различных правовых режимов. Это позволяет адекватно регулировать отношения, различающиеся по своей сущности, порождающие различные правовые последствия. Совершенно справедливо высказывание Б.М. Гонгало о том, что «значение терминологии и порядка в цивилистическом «терминологическом хозяйстве» общеизвестно. Думается, что отношение к терминологии должно быть трепетным»<sup>4</sup>. Поэтому необходимо разграничивать гражданско-правовое понятие «посредничество» не только со смежными гражданско-правовыми категориями, но и с понятием «посредничество», используемым в других отраслях права, а также в экономической науке.

Не подлежит сомнению, что неясность и многозначность терминов затрудняет их правильное толкование и применение. На практике постоянно возникают вопросы квалификации возникших правоотношений, разграничения одних правовых форм гражданских правоотношений от других, что, в частности, предопределяет необходимость определения понятия «посредничество», его разграничения со смежными гражданско-правовыми категориями, в частности, с представительством. При этом, учитывая многоаспектность и многофункциональность термина «посредник» в массиве российских нормативных актов, на взгляд автора, заслуживает поддержки мнение, высказанное В.Ю. Туралиным о том, что «однозначность термина в тексте закона заключается не в единственном его значении, а в одинаковом восприятии и единообразном толковании данной терминединицы в пределах конкретной отрасли прав (в частности, гражданско-правовой)»<sup>5</sup>.

Кроме того, сама специфика термина «посредник» предполагает наличие развитой системы средств в номинации для обозначения социальных отношений: сегодня, в эпоху информационного общества с доминированием принципов свободной торговли, рыночной экономики, т. н. западная цивилизация построена на отношениях посредничества в силу сложной системы социального взаимодействия.

Именно поэтому выделяется достаточно большое количество видов посредничества вообще и в теории права в частности. Так, существует посредничество в сфере судопроизводства: официальный посредник между двумя реальными сторонами с целью представления интересов обвиняемого в суде — адвокат, правозащитник; официальный посредник между двумя реальными сторонами с целью судейства в государственных органах суда — судья, арбитр. Также выделяют посредничество на уровне межгосударственных отношений: официальный посредник между реальными сторонами с целью представления интересов одного государства в другом государстве — дипломат, дипломатический представитель; официальный посредник между реальными сторонами, с целью представления правовых и экономических интересов одного государства или его граждан в другом государстве — консул, правовой представитель государства; дипломатический представитель высшего ранга — посол; дипломатический представитель среднего ранга — посланник; дипломатический представитель низшего ранга — поверенный в делах<sup>6</sup>.

Посредничество как международно-правовое средство мирного разрешения споров, которое впервые было закреплено в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг., а затем в ст. 33 Устава ООН не перестает быть востребованным в ходе урегулирования различных правовых конфликтов. Это подтверждается Генеральным секретарем ООН, отметившим что «из тех вариантов действий, которые предлагаются Уставом, самым многообещающим оказалось посредничество»<sup>7</sup>.

Теоретико-правовые аспекты международного посредничества связаны в первую очередь с порядком и условиями его инициирования, задачами, стоящими перед посредником; способами реализации функций посредника; правами и обязанностями посредника и сторон. Согласно нормам международного права обращение к посредничеству как к одному из мирных средств должно соответствовать обстоятельствам и характеру спора. Гаагская конвенция о мирном решении международных столкновений 1907 г., регламентирующая инициирование процедуры посредничества, содержит положение «насколько позволят обстоятельства», которое не имеет международно-правового содержания. Однако она может быть определена с точки зрения подходов конфликтологии, раскрывающих условия, при которых посредничество является приемлемым средством. В ст. 4 Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. указывается, что «задача посредника заключается в согласовании противоположенных притязаний и в успокоении чувства неприязни». Опираясь на исследования в области теории международных отношений, можно утверждать, что согласование противоположных позиций спорящих сторон может происходить путем достижения предварительного урегулирования конфликта и сохранения существующего положения дел без устранения вызывающих конфликт причин либо путем урегулирования конфликта с постепенным его разрешением. Вместе с тем опыт урегулирования международных конфликтов свидетельствует о том, что в последующие несколько лет после заключения спорящими сторонами мирного соглашения почти половина из них были возобновлены, в связи с чем международное сообщество признало необходимость оказания внешней поддержки для обеспечения соблюдения достигнутых договоренностей<sup>8</sup>.

Медиация в ее современном понимании нашла отражение в директиве Европейского парламента и Совета ЕС «О некоторых аспектах медиации в гражданских и коммерческих делах», вступившей в силу в мае 2008 г. после достаточно сложных обсуждений. Данная директива имеет важное значение для развития и распространения медиации в мире вообще. Одобренная 27 членами ЕС, она была признана ориентиром большинством западных стран<sup>9</sup>.

Кроме того, по всеобщему признанию участников заседания высокого уровня Совета Безопасности ООН от 23 сентября 2008 г., «официальные переговоры и посредничество, в ходе которых государства должны принимать полномасштабное и всеобъемлющее участие, и в которых должны прилагаться подлинные политические усилия, часто являются наиболее действенным способом решения самых серьезных международных споров»<sup>10</sup>.

По словам Генерального секретаря ООН, «полезно и необходимо прибегать к посредническим услугам внешних субъектов для устранения источников напряженности и трения в обществе, в идеальном случае до перерастания конфликта в разгул насилия»<sup>11</sup>. К сказанному следует добавить, что посредничество как заблаговременное средство разрешения споров очень эффективно с экономической точки зрения в отличие от более дорогостоящих видов деятельности, связанных с попытками решения сложнейших задач по восстановлению нормальной жизни.

Усиление роли международных межправительственных и неправительственных организаций, а также отдельных представителей гражданского общества в современных международных отношениях в целом отразилось на их активном участии в качестве посредников при урегулировании многих международных конфликтов, что, в свою очередь, определило в качестве актуальной задачу исследования возможностей укрепления их посреднического потенциала, способов взаимодействия и координации совместных усилий.

На основе вышеизложенного можно констатировать, что в международной практике посредничества наблюдаются тенденции развития рассматриваемого института исходя из требований современного состояния международных отношений и его адаптации к новым изменяющимся условиям. В настоящее время посредничество является востребованным мир-



ным средством и, более того, признается международным сообществом как одно из самых приемлемых и эффективных инструментов правового разрешения международных споров.

<sup>1</sup> *Забашта Р.Р.* Понятийное поле «посредник» и номинативные средства его выражения в современном русском языке // *Наукові записки*. Киев, 1995. Вып. 89 (1). С. 300.

<sup>2</sup> См.: *Российская газета* (федеральный выпуск). 2010. 30 июля.

<sup>3</sup> URL: [www.rg.ru/2010/07/08/mediacia.html](http://www.rg.ru/2010/07/08/mediacia.html) (дата обращения: 01.04.2011).

<sup>4</sup> *Гонгало Б.М.* Мысли и речи о науке гражданского права // *Цивилистические записки: межвузовский сборник научных трудов*. М., 2002. Вып. 2. С. 13.

<sup>5</sup> *Турагин В.Ю.* Проблемы формирования и функционирования юридической терминологии в гражданском законодательстве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2002. С. 5.

<sup>6</sup> См.: *Забашта Р.Р.* Указ. соч. С. 304.

<sup>7</sup> См.: Доклад Генерального секретаря ООН об укреплении посредничества и поддержки посредничества. Документ ООН S/2009/189 от 8 апреля 2009 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // Доклады Генерального секретаря за 2009 год. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/80/PDF/N0927880.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.04.2011).

<sup>8</sup> См.: Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Документ ООН A/Res/60/1. 16 сентября 2005 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // Декларации. URL [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/outcome2005.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml) (дата обращения: 01.04.2011).

<sup>9</sup> Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/52/EC от 21 мая 2008 г. «О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах». URL: [www.bazazakonov.ru/doc/?ID=107482](http://www.bazazakonov.ru/doc/?ID=107482) (дата обращения: 01.04.2011).

<sup>10</sup> Отчет 5979-го заседания Совета Безопасности ООН. Документ ООН S/PV.5979 от 23 сентября 2008 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // Заседания Совета Безопасности ООН в 2008 году и принятые на них решения. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N08/515/66/PDF/N0851566.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.04.2011).

<sup>11</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о прогрессе в области предотвращения вооруженных конфликтов. Документ ООН A/60/891 от 18 июля 2006 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // Доклады Генерального секретаря за 2006 г. URL: [http://www.un.org/democracyfund/Docs/SecGenHailsReport\\_R.pdf](http://www.un.org/democracyfund/Docs/SecGenHailsReport_R.pdf) (дата обращения: 01.04.2011).

**С.Э. Гафаров**

## **КВАЛИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЙ В НОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОДСУДНОСТИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ**

Гражданские дела, осложненные иностранным элементом, регулировать непросто. Очень часто несколько государств считают себя уполномоченными разрешать спор. Гармонизация распределения компетенции по трансграничным делам между государствами необходима для достижения консенсуса в вопросах взаимного судебного сотрудничества. Признание и приведение в исполнение иностранных судебных решений неотъемлемо связано с признанием иностранного государства компетентным рассматривать споры, тесно связанные с ним. Вопрос квалификации понятий в нормах международной подсудности — один из краеугольных камней для понимания того, в каком направлении двигаться к ее гармонизации на национальном уровне. Международно-правовые инструменты в настоящей статье не рассматриваются.

Создание единообразных норм международной судебной юрисдикции легко себе представить. Достаточно, чтобы государства, желающие гармонизации, согласились на применение одинаковых норм международной подсудности. Кажущаяся легкость обманчива — даже самые похожие нормы в каждой стране пониматься будут по-разному в силу конфликта квалификаций.

Традиционно вопрос квалификации ставится по отношению к коллизионным нормам. В международном частном праве проблему формулируют следующим образом: «...Для применения используемых коллизионной нормой правовых понятий нужно обычно их толкование, а такое толкование зависит от содержания применимого права, которое еще предстоит определить»<sup>1</sup>. В России на основании ст. 1187 ГК РФ квалификация понятия «коллизионные нормы» осуществляется по российскому праву.

© Гафаров Сергей Эдуардович, 2011

Аспирант кафедры гражданского права и процесса юридического факультета (Воронежский государственный университет).

Поскольку нормы международной подсудности также оперируют правовыми понятиями, связанными с гражданскими правоотношениями, возникает проблема квалификации указанных понятий. Статьи 402 ГПК РФ, 247 АПК РФ используют понятия «организация», «гражданин», «имущество», «договор», «неосновательное обогащение» и др. Дела, обремененные иностранным элементом, также связаны с проблемой применимого права. На основании материального права какой страны суд должен определять, где находится место исполнения договора или где возникло неосновательное обогащение в целях установления компетенции? В ГПК РФ и АПК РФ данный вопрос не урегулирован. В отдельных судебных постановлениях говорится, что суду следует оценить правоотношение в основании спора<sup>2</sup>. Однако отсутствие регулирования обуславливает возникновение противоречий в практике.

Так, в деле № А05-3558/2005—23 истец обосновывал компетенцию арбитражного суда РФ исходя из толкования места исполнения договора согласно ст. 316 ГК РФ и п. 3 ч. 1 ст. 247 АПК РФ («спор возник из договора, по которому исполнение должно иметь место или имело место на территории Российской Федерации» аналогично п. 6 ч. 3 ст. 402 ГПК РФ). Однако Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа (далее — ФАС СЗО) указал: «То обстоятельство, что денежное обязательство ответчика должно исполняться на территории Российской Федерации, обоснованно не расценено судом как место исполнения договора в целом»<sup>3</sup>. При этом ФАС СЗО не раскрыл содержания «места исполнения договора в целом».

Науке международного частного права известна автономная квалификация, позволяющая синтезировать норму или понятие из положений права разных стран. Как указывает Л. Раапе, такой подход следует применять, когда к правоотношению одновременно применяется право разных стран, противоречащее по отношению друг к другу, и иным образом осуществить регулирование невозможно<sup>4</sup>. Автономная квалификация, таким образом, — крайняя, вынужденная мера. Вопрос квалификации понятий должен быть урегулирован четко, — иначе нарушается принцип правовой определенности.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 ноября 2010 г. № 6633/10 указано, что местом исполнения денежного обязательства по делу является место жительства кредитора, в связи с чем российские суды обладают компетенцией по иску российского кредитора (продавец) о неисполнении денежного обязательства иностранным ответчиком<sup>5</sup>. Остается неясно, применена ли ст. 316 ГК РФ напрямую или после определения права, подлежащего применению в силу норм международного частного права.

Иногда законодатель еще сильнее запутывает вопрос, используя для международной подсудности расплывчатые понятия. Согласно п. 7 ч. 3 ст. 402 ГПК РФ «иск вытекает из неосновательного обогащения, имевшего место на территории Российской Федерации», а в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 247 АПК РФ «спор возник из неосновательного обогащения, имевшего место на территории Российской Федерации».

Как определить, где имело место неосновательное обогащение? Согласно ст. 1102 ГК РФ, под неосновательным обогащением понимается «неосновательно приобретенное или сбереженное имущество». На какой момент нам нужно определять место нахождения указанного имущества? Может быть, речь идет о неосновательном обогащении как о правоотношении? Однако отношения не локализуются.

По иску ОАО «Корпорация Югранефть» к компании «Норекс Петролеум Лимитед» суд первой инстанции посчитал, что неосновательное обогащение иностранной компании имело место на Кипре, т. к. дивиденды направлялись ответчику на банковские счета кипрских банков, а неосновательное обогащение могло бы иметь место только после того, когда ответчик будет иметь реальную возможность распорядиться полученными дивидендами<sup>6</sup>. Как видно, вопрос поставлен об определении момента, в который необходимо локализовать имущество.

Суд апелляционной инстанции указал, что неосновательное обогащение имело место вследствие выплаты дивидендов по результатам деятельности российского юридического лица. В связи с этим местом неосновательного обогащения следует считать территорию России. Также суд апелляционной инстанции указал, что у ответчика на территории Российской Федерации имеется имущество — акции Корпорации<sup>7</sup>. Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа указанные судебные акты отменил и дело направил на новое рассмотрение.

В итоге ФАС СЗО посчитал, что акции Корпорации, которыми обладал ответчик — иностранная компания, являются имуществом «на территории Ханты-Мансийского автономного округа», суд компетентен также на основании п. 5 ч. 1 ст. 247 АПК РФ. ФАС СЗО указал: «Законодатель... не связывает понятие места неосновательного обогащения с местом получения денежных средств, являющихся неосновательным обогащением»<sup>8</sup>.

Наоборот, Федеральный арбитражный суд Московского округа в постановлении от 22 июня 2004 г. по делу № КГ-А40/4799-04 посчитал местом неосновательного обогащения при ошибочном перечислении денежных средств место нахождения банка, на который поступили денежные средства<sup>9</sup>. Мы полагаем, что в случае с местом неосновательного обогащения законодателю следует уточнить, что он имел в виду, поскольку отношения сами по себе нигде не находятся, локализовать можно лишь отдельные элементы отношений.

Как видно из предыдущего приведенного дела, ФАС СЗО расценил факт обладания акциями ОАО «Корпорация Юганефть» компанией «Норекс Петролеум Лимитед» как факт нахождения на территории Российской Федерации имущества компании «Норекс Петролеум Лимитед». Можно ли вообще в данном случае говорить об имуществе в смысле значения п. 1 ч. 1 ст. 247 АПК РФ, п. 2. ч. 3 ст. 402 ГПК РФ? ФАС СЗО отвечает на этот вопрос положительно.

Однако в 2009 г. в отношении доли в уставном капитале ФАС СЗО занял иную позицию, согласно которой «в силу своей правовой природы право на долю в уставном капитале не обладает таким свойством, как место нахождения»<sup>10</sup> (соответственно отсутствует компетенция по п. 1 ч. 1 ст. 247 АПК РФ «...на территории Российской Федерации находится имущество ответчика»). При этом положения АПК РФ «не закрепляют правил о чрезвычайной юрисдикции — рассмотрения споров по месту нахождения активов ответчика»<sup>11</sup>. Хотелось удержаться от комментариев и не заметить, что в данном случае ФАС СЗО опять делает попытку выйти за пределы российского права и исходить из синтеза концепций, заложенных в праве разных государств, не раскрывая, что это за «активы» и «чрезвычайная юрисдикция».

Поставим вопрос в разрезе квалификации юридических понятий. В каком значении п. 1 ч. 1 ст. 247 АПК РФ, п. 2. ч. 3 ст. 402 ГПК РФ употребляют термин «имущество»? Если этим понятием охватываются имущественные права (ст. 128 ГК РФ), то имеют ли они «место нахождения»? Если же они как любое отношение не локализуются, как к ним подходить при определении юрисдикции? Как мы увидели, ФАС СЗО посчитал и акции, и долю в уставном капитале имуществом — только у акций имеется место нахождения, а у доли в уставном капитале — не имеется. ФАС СЗО не пояснил, почему.

В Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 декабря 1996 г. № 10 «Обзор практики рассмотрения споров по делам с участием иностранных лиц, рассмотренных арбитражными судами после 1 июля 1995 года» в п. 12 указывается, что арбитражный суд вправе обратиться с иском на денежные средства иностранного юридического лица, находящиеся на счете в российском банке. Как указал Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, «в данном случае имущество (денежные средства) иностранного банка находилось в российском банке на территории России»<sup>12</sup>.

С учетом позиции Высшего Арбитражного Суда РФ имущественные права вполне могут «находиться» на территории России. Думается, что такое нахождение — юридическая фикция, это не физическое нахождение. Высший Арбитражный Суд РФ в указанном Информационном письме сделал упор на принудительную исполнимость судебного решения российского суда в отношении средств иностранного банка. Таким образом, имеется связь между формой закрепления права — ведение счета в российском банке, и возможностью принудительно влиять на российский банк.

Что нам показал проведенный анализ? Во-первых, сразу бросается в глаза, что в судебной практике вопрос вызывает «локализация» понятий в нормах установления международной подсудности. Это закономерно: для норм международной подсудности важно уловить связь дела с территорией государства, поэтому вопрос «места» неизбежен. Законодателю будет не лишним переработать некоторые нормы международной подсудности в плане описанной проблемы локализации понятий.

Во-вторых, конечно, толкование понятий, с точки зрения их локализации, — это еще не конфликт квалификации в смысле ст. 1186 ГПК РФ. Он пока не проявился на горизонте рос-

сийского правоприменения. Сомнений нет, что обязательно появится, если судопроизводство по трансграничным делам будет развиваться. Поэтому в ближайшем будущем мы столкнемся с дилеммой. Если, например, устанавливать место исполнения договора не на основании применимого к отношению права, а на основе, например, национального права, то мы можем определить не то место, которое национальным же судом будет признано местом действительного исполнения договора после применения права согласно нормам международного частного права.

С другой стороны, установление содержания иностранного права — процесс длительный и трудоемкий. В итоге суд может прийти к выводу, что он вовсе и не обладает компетенцией рассматривать дело по существу. Согласно п. 9.9 Инструкции по судебному делопроизводству от 15 декабря 2004 г. № 161 «отдельные поручения судам, с государствами которых имеются договоры о правовой помощи, должны высылаться им не позднее чем за 6 мес. до дня рассмотрения дела, учреждениям юстиции других иностранных государств — не позднее 8 мес. до дня рассмотрения дела»<sup>13</sup>. С учетом подобных затрат на ведение процесса, обремененного иностранным элементом, проверка собственной компетенции с применением иностранного материального права представляется абсурдной. Как разрешить эту дилемму — вопрос открытый.

В-третьих, возвратимся к вопросу гармонизации. Продемонстрированная проблема показывает, что создание даже одинаковых по словесному выражению норм международной подсудности не обеспечит единообразного их применения. В каждом государстве понятия непосредственно вплетены в систему права, различное решение вопроса квалификации также увеличивает разночтения в толковании, казалось бы, одинаковых норм.

Исходя из этого, мы полагаем, что попытка на уровне национального права гармонизировать международную судебную юрисдикцию на основе материально-правовых понятий — чрезвычайно неблагоприятное занятие. Конфликт квалификаций превращает его в бег белки в колесе: как только мы условились об одном понятии, сразу возникают десять, связанных с ним качеств. Поэтому даже очень узкие основания установления юрисдикции, как, например, предлагается в Принципах международного гражданского процесса Американского института права и Международного института по унификации частного права<sup>14</sup>, не смогут избежать пресловутого конфликта квалификаций.

Думается, решение проблемы следует искать в другом направлении. Наиболее логично в отношении юрисдикции выявить основные процессуальные преимущества рассмотрения дел с иностранным элементом — возможность исполнения судебного решения, доступность доказательств (в т. ч. документов на иностранных языках, допроса свидетелей) по предмету доказывания, факторов, влияющих на своевременность, затратность, результативность рассмотрения дела и др. Именно эти факторы должны лежать в основании установления юрисдикции.

В таком случае даже при использовании прежних правовых конструкций, например «место исполнения договора», упор делается именно на процессуальное значение места исполнения договора, а не на формальное его толкование с учетом иностранного права или без его учета. Место исполнения договора в этой ситуации связывается предположительно с местом нахождения большинства доказательств по делу — с процессуальными факторами. Предлагаемый нами подход требует, помимо пересмотра традиционных оснований юрисдикции, введения правил оценки процессуальных связей дела с территорией государства. Во избежание зависимости от национальных правовых систем регулирование международной подсудности должно ориентироваться на судебный процесс.

<sup>1</sup> Афанасьева Л.А., Бабаев М.Х., Богуславский М.М., Воробьева О.В. и др. Международное частное право: современные проблемы: в 2 кн. Кн. 2 / отв. ред. М.М. Богуславский. М., 1993. С. 182.

<sup>2</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 февраля 2007 г. по делу № А56-15422/2006; Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 21 октября 2008 г. по делу № А60-12777/2008. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 октября 2005 г. по делу № А05-3558/2005-23. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Раале Л. Международное частное право. М., 1960. С. 111–112.

<sup>5</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 2. С. 276–279.

<sup>6</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 февраля 2003 г. по делу № Ф04/444-16/А75-2002. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 февраля 2004 г. по делу № Ф04/820-64/А75-2004. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22 июня 2004 г. по делу № КГ-А40/4799-04. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 апреля 2009 г. № Ф04-1707/2009. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15 июня 2007 г. № 76 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в аппарате Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 13 декабря 2010 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> ALI/UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure. URL: <http://www.unidroit.org/english/principles/civilprocedure/main.htm> (дата обращения: 25.02.2011).

**А.А. Муканбеткалиев**

### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На основании ст. 71 Конституции РФ и ст. 2 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)<sup>1</sup> Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с органами прокуратуры, иными компетентными органами зарубежных стран, а также со специализированными международными организациями, что является важным направлением деятельности органов и учреждений прокуратуры РФ. Генеральная прокуратура РФ направляет свои усилия на взаимодействие с правоохранительными органами других государств на сдерживание и преодоление организованной, транснациональной преступности, иных правонарушений в сфере экономики, экологии, затрагивающих интересы России и других стран. В этих целях органами прокуратуры обеспечивается строгое соблюдение и исполнение требований международных договоров и соглашений в правовой сфере. Своей деятельностью они способствуют повышению и укреплению авторитета российской прокуратуры на международной арене, отстаивают и пропагандируют принципы ее деятельности, направленной на борьбу с преступностью, иными нарушениями законности, защиту прав и свобод человека.

Важным направлением данной работы является участие прокуроров в международных совещаниях, конференциях, семинарах и других мероприятиях, проводимых международными организациями и правоохранительными структурами других государств.

Подразделения (отделы и управления) Генеральной прокуратуры в пределах своей компетенции в вопросах международного сотрудничества исполняют непосредственно поступившие поручения или подготавливают поручения, либо организуют такое исполнение нижестоящими органами прокуратуры, а также МВД, Федеральной службой безопасности, органами наркоконтроля, иными правоохранительными органами по международному сотрудничеству. Отраслевые подразделения Генеральной прокуратуры (международно-правовое управление, управление правового обеспечения, управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, управление делами, управление делопроизводства, организационно-контрольное управление, управление кадров и др.) принимают также непосредственное участие в подготовке проектов международно-правовых актов. Они вырабатывают предложения о мерах по совершенствованию сотрудничества с другими странами по вопросам оказания правовой помощи и правовых отношений. Ведущее место среди данных подразделений занимает международно-правовой отдел Генеральной прокуратуры РФ.

© Муканбеткалиев Арман Алтаевич, 2011

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт имени П.А. Столыпина (филиал) РАСХАиГС).

После ряда реорганизаций в период 1992–1995 гг. он окончательно выделился в самостоятельное подразделение. Усилилось функциональное содержание его деятельности. Из чисто вспомогательного международно-правовой отдел стал в большей степени координационным подразделением. Он разрабатывает совместно с другими подразделениями Генеральной прокуратуры РФ, ее научными и образовательными учреждениями предложения об основных направлениях международно-правовой политики прокуратуры, участвует в выполнении намеченных мероприятий. Отдел вместе с межведомственными рабочими группами занят подготовкой международных договоров и соглашений. Специалисты отдела консультируют работников прокуратуры по вопросам законодательства зарубежных стран и его применения при подготовке и исполнении поручений об оказании правовой помощи; осуществляют консультирование по вопросам соответствия направляемых Генеральной прокуратурой РФ документов международно-правового характера законодательству и обязательствам Российской Федерации по международным договорам и соглашениям.

В 1996 г. отдел преобразован в международно-правовое управление. При этом учтено значительное расширение содержания функциональной деятельности прокуратуры в данной сфере в соответствии с Законом о прокуратуре.

На международно-правовое управление возложены следующие функции:

- участие в подготовке международных договоров, конвенций;
- подготовка соглашений по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью;
- анализ и обобщение проводимой работы;
- подготовка предложений по ее совершенствованию;
- учет, анализ и обобщение поступающих в Генеральную прокуратуру сообщений о преступлениях, совершенных иностранными гражданами и в отношении них;
- составление актов прокурорского реагирования компетентным государственным органам.

Управление налаживает постоянное взаимодействие с соответствующими подразделениями Министерства иностранных дел, правоохранительных ведомств Российской Федерации, а также Исполнительного Секретариата и Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Советов правоохранительных ведомств государств СНГ с тем, чтобы обеспечивалась комплексная проработка конкретных вопросов международного сотрудничества, подготовка и реализация международных правовых актов и программ, касающихся борьбы с преступностью. От действий данного подразделения зависит установление тесного контакта и обмена информацией с Секретариатом Координационного Совета Генеральных прокуроров государств СНГ и Научно-методическим центром при этом Совете. Международно-правовое управление регулярно анализирует и обобщает практику и эффективность международного сотрудничества Генеральной прокуратуры и ее органов на местах и вносит руководству Генеральной прокуратуры предложения о мерах по ее совершенствованию. Там же организована методическая группа, на которую возложена обязанность оказания методической помощи работникам центрального аппарата, прокурорам и следователям, поддержание контактов с компетентными органами других государств, анализ и обобщение практики международного сотрудничества органов прокуратуры.

Управление кадров, управление делами, международно-правовое управление в целях обеспечения эффективного участия прокурорско-следственных работников в международных мероприятиях и расширения базы международного сотрудничества принимают меры по организации изучения иностранных языков прокурорами и следователями центрального аппарата Генеральной прокуратуры.

При решении практических вопросов сотрудничества и взаимодействия с правоохранительными органами других государств и международными организациями прокуроры субъектов РФ, транспортные и другие специализированные прокуроры все сношения по этим вопросам должны осуществлять через Генеральную прокуратуру РФ, если иной порядок прямо не установлен международными договорами РФ. Участие прокурорско-следственных работников в мероприятиях международного характера должно согласовываться с руководством Генеральной прокуратуры РФ.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то приме-

няются правила международного договора. Международное сотрудничество органов прокуратуры осуществляется в соответствии с п. 4 ст. 15, ст. 46 Конституции РФ, ст. 2 настоящего Закона, Указа Президента РФ от 26 октября 2004 г. «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающейся правовой помощи»<sup>2</sup>.

После распада СССР, учитывая многочисленные связи между населением и различные тесные взаимосвязи стран, возникших на этом пространстве, Российская Федерация заключила большое количество международно-правовых актов, регламентирующих данные отношения. В частности, между странами СНГ 22 января 1993 г. в Минске была принята Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам<sup>3</sup>. В п. 1 ст. 1 Конвенции указано, что граждане каждой из Договаривающихся Сторон, а также лица, проживающие на ее территории, пользуются на территориях всех других Договаривающихся Сторон в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, как и собственные граждане данной Договаривающейся Стороны. Этим нормативно-правовым актом закреплено то, что граждане и юридические лица каждой из подписавших ее стран, а также другие лица, проживающие на территории этих стран, имеют право свободно и беспрепятственно обращаться в суды, прокуратуру, органы внутренних дел и иные учреждения, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела (далее — учреждения юстиции), могут выступать в них, подавать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и граждане данной Договаривающейся Стороны (пп. 2, 3).

В соответствии с п. 1 ст. 4 Конвенции прокуратура и иные учреждения юстиции оказывают правовую помощь по гражданским, семейным и уголовным делам согласно положениям данного документа. Конвенцией установлен порядок взаимодействия компетентных учреждений юстиции (ст. 5). Они взаимодействуют друг с другом через свои центральные, территориальные и другие органы, если только не установлен иной порядок взаимоотношений. Договаривающиеся Стороны определяют перечень своих центральных, территориальных и других органов, уполномоченных на осуществление непосредственных сношений, о чем уведомляют депозитария. Прокуратура РФ взаимодействует с компетентными учреждениями юстиции через свой центральный орган — Генеральную прокуратуру РФ. Для более эффективной работы конвенции в г. Москве 29 июня 2000 г. было подписано Соглашение между Генеральными прокурорами государств-участников Протокола к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. о порядке сношений компетентных учреждений при выполнении процессуальных и иных действий по уголовным делам с генеральными прокуратурами Республики Армения, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Украины. Для Генеральной прокуратуры РФ данное Соглашение вступило в действие 9 января 2001 г. и объявлено приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28 августа 2001 г. № 51<sup>4</sup>.

Наряду с международными договорами деятельность прокуратуры по оказанию правовой помощи и обращения за такой помощью к другим странам регламентируется также Соглашениями о правовой помощи и сотрудничестве между органами прокуратуры<sup>5</sup>.

В целях надлежащей организации работы по исполнению международно-правовых норм, конвенций и договоров об оказании правовой помощи, осуществления правовых отношений с прокуратурой и иными компетентными органами зарубежных стран действуют ведомственные нормативные акты. Об этом свидетельствуют приказы Генеральной прокуратуры РФ от 3 августа 1998 г. № 50 «Об организации международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации»<sup>6</sup> и от 3 июня 1993 г. № 18 «Об объявлении Соглашений о правовой помощи и сотрудничестве»<sup>7</sup>.

Соглашениями предусмотрено, что стороны оказывают правовую помощь по пересылке прокурорско-следственных материалов, в т. ч. архивных, по выполнению отдельных процессуальных действий, содействию в розыске лиц, совершивших преступления, этапированию арестованных лиц, рассмотрению вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц и другим вопросам прокурорской деятельности.

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 44, ст. 4327.

<sup>3</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. 2004. Т. 1.

<sup>5</sup> См.: *Китрова Е.В., Кузьмин В.А.* Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». 2007.

<sup>6</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Е.М. Мамочкина**

### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Общие принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ регулируются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 декабря 2010 г.)<sup>1</sup>.

Как следует из п. 1 ст. 1 указанного Закона, деятельность органов государственной власти в субъектах РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ. Поэтому принципы, лежащие в основе деятельности органов государственной власти, обусловлены Конституцией РФ.

Такие принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ, как «государственная и территориальная целостность Российской Федерации», «единство системы государственной власти», «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», следуют из положений ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, закрепившей основы федеративного устройства государства.

Положения пп. «ж» и «з» ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закладывают основы деятельности органов государственной власти субъектов РФ, в т. ч. и Саратовской области в рамках ст. 72 и 73 Конституции РФ.

Принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ можно подразделить на две группы: принципы, непосредственно закрепленные в Конституции РФ и принципы, вытекающие из конституционных положений.

Рассмотрение данных принципов и сопоставление их с Конституцией РФ позволяет усомниться в целесообразности включения в перечень ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» таких принципов, как «государственная и территориальная целостность Российской Федерации», «распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию». На наш взгляд, указанные принципы направлены на сохранение Российской Федерации как федеративного государства в условиях ее многообразного субъектного состава, на обеспечение конституционного строя, сохранение единого правового и экономического пространства.

По сути это не принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ, а принципы федерализма, которые должны обеспечиваться деятельностью всей системой органов государственной власти — как федеральных, так и субъектов РФ.

Изучение положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позволили нам выделить следующие принципы.

© Мамочкина Елена Михайловна, 2011

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



1. *Принцип выборности*, означающий, что органы государственной власти избираются народом путем всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. В Саратовской области происходит формирование таким способом Саратовской областной Думы<sup>2</sup>.

2. *Принцип наделения полномочиями*, означающий получение гражданином Российской Федерации полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Согласно Уставу (Основному закону) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО (с изм. и доп. от 28 сентября 2010 г.)<sup>3</sup> данный принцип характеризует статус высшего должностного лица Саратовской области — Губернатора Саратовской области.

3. *Принцип назначаемости и согласования*, применяющийся при формировании Правительства Саратовской области<sup>4</sup>.

Согласно п. «ж» ст. 55 Устава Саратовской области Губернатор назначает на должность по согласованию с областной Думой и освобождает от должности вице-губернатора — первого заместителя Председателя Правительства области, первого заместителя Председателя Правительства области, заместителей Председателя Правительства области, министра финансов области; назначает на должность и освобождает от должности управляющего делами Правительства области, министров области и председателей комитетов области.

4. *Принцип самостоятельности формирования* означает самостоятельное формирование органов государственной власти субъектом РФ с учетом требований, заложенных в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Так, в соответствии со ст. 6 Устава Саратовской области систему органов государственной власти области составляют: а) Саратовская областная Дума — законодательный (представительный) орган государственной власти области; б) Правительство Саратовской области — высший исполнительный орган государственной власти области; в) иные органы государственной власти области.

Можно выделить общие принципы организации органов государственной власти Саратовской области, характерные для деятельности всего государственного аппарата: законности, легитимности, народовластия, гласности, сочетания коллегиальности и единоначалия, компетентности и профессионализма, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, ответственности.

Таким образом, принципы организации власти субъектов РФ находят свое правовое закрепление, однако во многих случаях механизм их реализации не является эффективным вследствие неразвитости, коллизионности федерального законодательства. Поэтому должна быть определена четкая правовая основа, обеспечивающая реализацию взаимообусловленных принципов организации государственной власти.

Вряд ли можно делать выводы о равенстве властей без анализа истоков равенства и способов его закрепления. Довольно убедительно на этот счет высказал свое мнение А.Д. Керимов, указав, что сторонники теории равенства ветвей власти выдают желаемое за действительное, необоснованно полагая, что существует некое «идеальное» состояние государственного механизма, практически реализованное в основном в странах Запада. При этом обеспечено лишь фактическое, а не формальное равенство всех ветвей власти, к которому надо стремиться, но которое не достигнуто нигде в мире и, более того, недостижимо в принципе<sup>5</sup>.

Что касается верховенства той или иной ветви власти, то здесь вполне справедливо мнение С.А. Авакьяна, который в одной из своих работ указал, что все власти занимают свои ниши, а возможность воздействовать друг на друга никак не могут использовать для того, чтобы поставить себя выше других<sup>6</sup>.

Все вышесказанное позволяет утверждать, что нет необходимости рассуждать о фактическом равенстве властей или о верховенстве одной власти над другой, можно лишь говорить о самостоятельности и уравновешенности властей, исходя из принципа единства государственной власти.

В Саратовской области, как и в любом другом субъекте РФ, формируются и функционируют органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Пределы их деятельности ограничены возложенной на них Законом компетенции. При этом в законодательном порядке предусмотрены механизмы, обеспечивающие независимость и самостоятельность органов.

Компетенционное поле органов государственной власти субъекта РФ определяется исходя из интересов территории, а также проживающего на ней населения. Компетенция орга-

нов государственной власти Саратовской области закрепляется в Уставе Саратовской области, законодательных актах, регулирующих статус высших органов государственной власти субъекта РФ, в отраслевых законодательных актах.

По нашему мнению, четкое разграничение компетенции между законодательным органом государственной власти субъекта РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ будет осуществлено, если в отраслевом законодательном акте будет проведена четкая грань между компетенцией указанных органов.

Изучение ряда законов Саратовской области<sup>7</sup> показало в основном наличие именно такого подхода в разграничении полномочий между Саратовской областной Думой, Губернатором и Правительством Саратовской области. Было бы целесообразным сохранять такой подход во всех законодательных актах Саратовской области.

Границы компетенции органа очерчиваются сущностью его деятельности, предназначением органа государства в системе государственного управления в широком его понимании, что нередко указывается в законодательных актах, регулирующих деятельность того или иного органа. Так, например, согласно ч. 2 ст. 1 Закона Саратовской области «О Правительстве Саратовской области» Правительство области правомочно решать все вопросы государственного управления, которые отнесены федеральным законодательством и законодательством области к компетенции органов исполнительной власти области.

Такие механизмы могут проявляться в принципах деятельности органов государственной власти, в ограничениях, связанных со статусом высшего должностного лица субъекта РФ, депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Так, в соответствии со ст. 6 Закона Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области» (с изм. и доп. от 28 сентября 2010 г.)<sup>8</sup>, Губернатор области осуществляет возложенные на него полномочия в соответствии с принципами самостоятельности, взаимодействия органов исполнительной власти области и областной Думы на основе разграничения функций и полномочий.

Однако, к сожалению, подобные принципы не сформулированы в законодательстве, регулирующем деятельность Правительства Саратовской области и Саратовской областной Думы.

Система сдержек и противовесов, лежащая в основе деятельности законодательной и исполнительной власти Саратовской области, обеспечивает единство органов государственной власти области. Согласно ст. 5 Конституции РФ в Российской Федерации действует единая государственная власть, которая распространяется на всю территорию Российской Федерации. Государственная власть субъекта РФ структурно образует единую государственную власть Российской Федерации. Из этого следует, что государственная власть Саратовской области является составной частью единой государственной власти и распространяется на всю территорию Саратовской области.

Для организации системы государственной власти Саратовской области, как и любого другого субъекта РФ, существенное значение имеет конституционное положение не только о единстве системы государственной власти, но и о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации. Так, исходя из положений ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Саратовской области будут входить в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Если исходить из формулировки ч. 2 ст. 77 Конституции, акцент в которой делается на полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и в пределах совместного ведения, то можно сделать вывод, что существует система единой исполнительной власти Саратовской области (в пределах ведения Саратовской области и ее полномочий в предметах совместного ведения).

В некоторых субъектах РФ, в т. ч. и в Саратовской области, структура органов исполнительной власти определяется постановлением высшего должностного лица субъекта РФ<sup>9</sup>, которое также не дает понять, в чем же это единство проявляется.

Исходя из анализа законодательства Саратовской области, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и отраслевых законодательных актов, гарантии единства ис-

полнительной власти, установленные ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, четко законодательно не регламентированы. Практически невозможно понять, в чем это единство заключается, и какие процедурные способы существуют для его реализации.

Таким образом, в целях более эффективной организации государственной власти на территории Саратовской области, основанной на принципе единства и разделения властей, возможно принятие единого законодательного акта о принципах и порядке организации государственной власти в Саратовской области. Основу его могли бы составить следующие положения:

основу системы государственной власти Саратовской области составляют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, созданные в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, Уставом Саратовской области;

государственная власть Саратовской области структурно входит в единую государственную власть Российской Федерации;

государственная власть, осуществляемая органами государственной власти Саратовской области, распространяется на всю ее территорию;

органы государственной власти Саратовской области несут ответственность за нарушение федерального законодательства, законодательства Саратовской области, за несоблюдение принципов, лежащих в основе организации и деятельности органов государственной власти;

органы государственной власти Саратовской области взаимодействуют с органами местного самоуправления.

В данном законодательном акте должны быть отражены положения, раскрывающие механизм разделения властей, их взаимоотношения, ответственность (основания, виды, меры ответственности, порядок привлечения к ответственности, сроки рассмотрения дела, порядок принятия решения о привлечении к ответственности, последствия привлечения к ответственности), гарантии от необоснованного вмешательства в компетенцию. Кроме того, необходимо закрепить положения, указывающие на единство государственной власти в системе представительной и исполнительной властей.

Представляется целесообразным принять законодательный акт «Об ответственности органов и должностных лиц Саратовской области», что повысило бы дисциплину в органах государственной власти в части соблюдения Конституции РФ, федерального законодательства, законодательства Саратовской области, соблюдения принципов организации и деятельности органов государственной власти.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2010. № 31, ст. 4160; № 41, ч. 2, ст. 5190; № 47, ст. 6031.

<sup>2</sup> См.: Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО «О Саратовской областной Думе» (с изм. и доп. от 26 октября 2010 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2001. № 3. С. 246; № 7. С. 970; 2008. № 3. С. 868; 2010. № 6. С. 1079.

<sup>3</sup> См.: Неделя области. 2005. 4 июня.

<sup>4</sup> См.: Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области» (с изм. и доп. от 28 марта 2011 г.) // Саратовские вести. 1996. 10 сент.; Собр. законодательства Саратовской области. 2011. № 6. С. 1211–1212.

<sup>5</sup> См.: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9/10. С. 27.

<sup>6</sup> См.: Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 498.

<sup>7</sup> См., например: Закон Саратовской области от 19 июля 2006 г. № 215-ЗСО «Об охране окружающей природной среды в Саратовской области» (с изм. и доп. от 26 октября 2010 г.) // Саратовская областная газета (официальное приложение). 2006. 4 авг.; Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 30. С. 7804; Закон Саратовской области от 28 июля 2010 г. № 118-ЗСО «О культуре» // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 21. С. 6161–6163; Закон Саратовской области от 28 февраля 2001 г. № 5-ЗСО «О физической культуре и спорте» (с изм. и доп. от 24 декабря 2010 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 14. С. 2788–2790; 2010. № 37. С. 9666.

<sup>8</sup> Саратовские вести по понедельникам. 2000. 6 нояб.; Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 15. С. 2482–4983; № 27. С. 7230.

<sup>9</sup> См.: Постановление Губернатора Саратовской области от 6 апреля 2010 г. № 89 «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» (с изм. и доп. от 21 марта 2011 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 11. С. 3904–3905; 2011. № 3. С. 783.

Н.В. Галицкая, А.В. Баринов

### ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Современное понимание обеспечения безопасности индивида и общества основано на комплексном осознании и разработке эффективных решений социальных, экономических, политических и иных проблем, существующих в нашем государстве. Многогранный характер подходов к формированию простых и значимых механизмов защиты прав граждан, генерированию приоритетов безопасного существования выступает сегодня как интегрирующая идея. Для этого в России имеются объективные предпосылки. Комплексный кризис, который переживала наша страна в 1990-е гг., создавал ощущение нестабильности и выдвигал безопасность в качестве одной из главных и актуальных ценностей. Всеобщий экономический кризис, затронувший мировое сообщество и Россию, подверг сомнению результаты многолетней деятельности большого количества государственных образований, задача которых заключается во всестороннем поддержании жизнедеятельности страны.

Отметим, что главная предпосылка развития идеологии безопасного существования в России состоит в потребности в объединяющей общество основе и распространении идей, связанных с укреплением демократических идеалов как базиса стабильности и уверенности в завтрашнем дне. В ст. 2 Конституции РФ подчеркивается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. В п. «б» ст. 72 Конституции РФ закреплено, что защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, развитие и внедрение этой идеологии получило правовое оформление на самом высшем законодательном уровне.

Вторым фактором развития общественной безопасности как системы форм и методов, направленных на устранение угроз мирного сосуществования, является терроризм, который в настоящее время постепенно становится угрозой номер один для всех стран. Преступными террористическими группировками развязана открытая кампания в целях дестабилизации ситуации в России. Трагедией для всей страны были теракты в московском метрополитене на станциях Лубянка и Парк культуры, совершенные террористами-смертниками 29 марта 2010 г., в результате которых погибли 40 и пострадали 88 человек. Теракт в столичном аэропорту Домодедово, произошедший 24 января 2011 г., унес 36 жизней российских и иностранных граждан, заставив мировое сообщество пересмотреть существующие подходы к обеспечению безопасности.

© Галицкая Наталья Владимировна, 2011

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

© Баринов Александр Вячеславович, 2011

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).

Третьей предпосылкой, влияющей не только на эффективное международное сотрудничество во всех сферах, но и на предупреждение межнациональных и межсоциальных конфликтов как в России, так и за рубежом, и, следовательно, на благоприятные условия жизни является напряженная политическая обстановка в ряде стран. Массовые протесты населения в Тунисе и Египте, произошедшие в начале 2011 г. и приведшие к смене правящей власти, гражданская война в Ливии свидетельствуют о необходимости поиска новых путей и компромиссов в достижении устойчивого развития общества.

В качестве четвертого немаловажного обстоятельства, которое нельзя не учитывать при формировании надежных подходов к обеспечению безопасности, необходимо назвать криминальную ситуацию. Появление новых видов преступлений в экономической, социальной и информационной сферах, повсеместно выявляемые факты коррупции свидетельствуют об отсутствии единого подхода к борьбе с этими вредоносными общественными явлениями, несогласованности действий заинтересованных ведомств в обеспечении безопасного развития общества. Административно-правовые средства, призванные осуществлять пресекающее воздействие в данной сфере, находятся в стадии развития, сопровождающейся непрекращающимся реформированием правоохранительной системы, что не позволяет судить о комплексном профилактическом воздействии на снижение количества противоправных деяний.

Пятым аспектом являются природные и техногенные факторы, а также состояние защищенности экологической среды. Президент России Д.А. Медведев в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ 30 ноября 2010 г. подчеркнул, что «качество окружающей среды должно стать важнейшим из показателей качества жизни и одним из основных показателей социально-экономического развития территорий», соответственно, должно стать критерием оценки эффективности органов власти на местах<sup>1</sup>. При этом отметим, что ввиду четко обозначившейся тенденции сращивания экономического пространства многих стран мира создаются предпосылки взаимозависимости государств при борьбе с глобальными стихийными бедствиями и катастрофами. Авария на японской АЭС Фукусима-1, произошедшая в марте 2011 г. вследствие землетрясения и цунами, породила не только пагубные последствия во внешнеэкономических отношениях, но и заставила многие мировые державы пересмотреть свое отношение к безопасному использованию атомной энергии.

Кроме того, негативные процессы в экономике отрицательно сказываются на развитии субъектов Федерации. Региональная безопасность как неотъемлемая часть национальной общественной безопасности страны представляет собой один из важнейших институтов, обеспечивающих стабильность политического режима и развития государства в целом. Ослабление безопасности регионов может привести к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих — производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

С учетом отмеченных факторов можно говорить об экономическом, политическом, уголовно-правовом и административно-правовом аспектах обеспечения общественной безопасности личности в нашей стране.

Отметим, что до последнего времени понятию «безопасность», методологическим проблемам безопасности как определенному социальному явлению уделялось мало внимания, что объяснялось закрытостью этой темы как монополюющей сферы высшего политического руководства, рассматривающего это как понятие в основном и главным образом в связи с военными проблемами страны<sup>2</sup>. В энциклопедических изданиях, включая «Новый иллюстрированный энциклопедический словарь» (1999 г.), данное понятие отсутствует. В Большой советской энциклопедии раскрывается лишь понятие «безопасность международная», которое трактуется как состояние экономических, политических и других отношений между государствами, утверждающее мирное сосуществование государств на началах равноправия, национальной независимости и самостоятельности народов, а также их свободное развитие на демократической основе<sup>3</sup>. Таким образом, понятие «безопасность» сводилось только к противодействию внешним опасностям и угрозам, утверждая тем самым официальную позицию того времени об отсутствии внутренних угроз для безопасности страны. В. Даль указывал, что безопасность есть отсутствие опасности, сохранность, надежность<sup>4</sup>. По С. Ожегову безопасность — это «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»<sup>5</sup>.

Существует множество других определений безопасности: безопасность — свойство личности, общества и государства противодействовать угрозам опасности; безопасность — система мер, направленных на предотвращение опасности; безопасность — деятельность людей, общества, государства, мирового сообщества народов по выявлению (изучению), предупреждению, ослаблению, устранению (ликвидации) и отражению опасностей и угроз, способных погубить их, лишить фундаментальных материальных и духовных ценностей, нанести неприемлемый (недопустимый объективно и субъективно) ущерб, закрыть путь для выживания и развития<sup>6</sup>.

Ряд исследователей в своих трудах используют понятие «национальная безопасность». Так, по мнению В.И. Потехина, национальная безопасность — защищенность конституционными, законодательными и практическими гарантиями его жизненно важных и геополитических интересов<sup>7</sup>. Ю.Н. Кокарев отмечает, что национальная безопасность предполагает состояние стабильности государственного механизма, которое, в свою очередь, возможно при совокупной стабильности абсолютного большинства общественных институтов: экономики, правопорядка, обороны, международных отношений и многих других<sup>8</sup>. Наконец, под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в стране<sup>9</sup>.

В приведенных определениях прослеживается определенная связь национальной и общественной безопасности. По справедливому замечанию Ю.А. Дмитриева, И.А. Полянского, Е.В. Трофимова, государственная безопасность — понятие весьма условное, поскольку разделить функции государственной и общественной безопасности довольно сложно<sup>10</sup>. Вместе с тем имеются и иные точки зрения. В частности, С.И. Самыгин говорит о том, что в современных условиях национальная безопасность — понятие динамичное, содержание которого наполняется современными идеями и тенденциями, формирующимися во властных структурах. Государство в лице его компетентных органов определяет основные направления общественного развития, формируя при этом руководящие директивы и концепции содержания национальной безопасности на определенный период. Общественная же безопасность являет собой незыблемую совокупность личностных гарантий, которые защищены не только правовыми нормами, но также моральными и этическими неписаными предписаниями, которые формировались столетиями<sup>11</sup>. Аналогичную позицию занимает В.В. Лозбинцев, отмечая, что понятием «общественная безопасность» охвачена безопасность политическая, национальная, межнациональная, экологическая, промышленная, транспортная и т.д., поскольку категории «общественная безопасность» и «личность» существовать по отдельности не могут<sup>12</sup>.

Ю.А. Бойченко высказывается о том, что отождествить рассматриваемые понятия можно лишь с позиций «правящего ока» в контексте единства политических целей и задач, реализация которых необходима для защиты прав личности<sup>13</sup>.

Вместе с тем А.П. Алешин призывает отказаться от излишней политизированности в трактовке термина «общественная безопасность», отмечая при этом неоспоримость его содержания и необходимость обеспечения в глобальном масштабе<sup>14</sup>.

Обращаясь к законодательным основам исследуемых аспектов, отметим, что Закон от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»<sup>15</sup> в ст. 1 вводит такую категорию, как «жизненно важные интересы личности, общества и государства»; определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»; признает основными объектами безопасности «личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность». На наш взгляд, этими положениями законодатель исчерпывающе охарактеризовал безопасность и ее понимание в нашем государстве.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537)<sup>16</sup> в качестве основных понятий в п. 6 выделяет<sup>17</sup> национальную безопасность, понимая под ней состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, ее оборону и безопасность. Кроме того, в ней истолковывается содержание национальных интересов Российской Федерации как совокупности внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищен-

ности и устойчивого развития личности, общества и государства. Отметим, что и утратившая силу Концепция национальной безопасности Российской Федерации под национальной безопасностью понимала «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации», а под национальными интересами России — «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах». Как видно из указанных положений, государство признает права и законные интересы личности в качестве главной ценности, при этом Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в определенном смысле отождествляет государственные и личные потребности в их полиаспектном содержании: то, что нужно личности, то нужно и государству. На наш взгляд, данный подход будет способствовать дальнейшему плодотворному развитию демократических начал в России.

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. 1 дек.

<sup>2</sup> См., например: *Лопатин В.Н.* Проект концепции военной реформы // *Правительственный вестник*. 1990. № 48; *Федоров А.В.* Международная информационная безопасность: проблема общего подхода // *Глобальное информационное общество и проблемы информационной безопасности: материалы круглого стола*. М., 2003.

<sup>3</sup> См.: *Большая советская энциклопедия*. 2-е изд. Т. 4. С. 388.

<sup>4</sup> См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1989. С. 67.

<sup>5</sup> *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1990. С. 47.

<sup>6</sup> См.: *Аллаев Е.И., Анищев В.П. и др.* Белая книга российских спецслужб. М., 1996. С. 113; *Серебрянников В., Хлопьев А.* Социальная безопасность России. М., 1996. С. 16.

<sup>7</sup> См.: *Потехин В.И.* Современные войны и национальная безопасность России. М., 2007. С. 133.

<sup>8</sup> См.: *Кокарев Ю.Н.* Конституционно-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности // *Перспективы правового развития современного общества в XXI веке: сборник научных трудов*. М., 2007. С. 24.

<sup>9</sup> См.: Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 677.

<sup>10</sup> См.: *Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.* Административное право Российской Федерации. Ростов н/Д, 2008. С. 275.

<sup>11</sup> См.: *Самыгин С.И. и др.* Школа выживания. Обеспечение безопасности жизнедеятельности. Ростов н/Д, 1996. С. 500.

<sup>12</sup> См.: *Лозбинцев В.В.* Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика). М., 2001. С. 18.

<sup>13</sup> См.: *Бойченко Ю.А.* Принцип пропорциональности как условие закона режима чрезвычайного положения // *Юрист-международник*. 2003. № 3.

<sup>14</sup> См.: *Алешин А.П.* Техническое обеспечение безопасности бизнеса. М., 2010. С. 50.

<sup>15</sup> См.: *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1992. № 15, ст. 769.

<sup>16</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>17</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2000. № 2, ст. 170.

**Д.С. Михеев**

### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ ЗА МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

Проблема привлечения населения к участию в местном самоуправлении — одна из центральных в Российской Федерации. Формы такого участия весьма разнообразны: публичные слушания, сходы, собрания граждан, осуществление контроля за муниципальными органами. Представляется, что последняя форма актуальна не только в современных условиях, но и в историческом аспекте, поскольку изучение опыта во многом позволяет понять сегодняшнее состояние и спрогнозировать будущее института публичного (общественного) контроля за местным самоуправлением.

Зарождение и развитие института контроля в системе местного самоуправления в России уходит далеко в глубь многовековой истории и обусловлено рядом специфических черт Российского государства.

© Михеев Денис Степанович, 2011

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

Возникновение элементов самоуправления отмечается историками и учеными-муниципалистами во второй половине IX – начале X в. В этот период происходит становление выборных начал в управлении, а также появляется возможность населения непосредственно принимать участие в решении жизненно важных вопросов. Некоторые земли Древней Руси (Новгород, Псков) являли пример классических вечевых республик, построенных на началах выборности снизу доверху<sup>1</sup>. В них управление сочеталось с элементами самоуправления, которыми стали: 1) коллегиальный самоуправленческий институт народовластия — вече, собрание представителей населения; 2) наличие избираемого на вече должностного лица — князя, а впоследствии и других должностных лиц, осуществлявших повседневную власть. Так, А.А. Кизеветтер отмечал, что наряду с князем во главе управления стоит вечевая сходка стольного города. На вече могут прийти все свободные горожане. При этом все, что мог князь, могло и вече, и наоборот<sup>2</sup>.

Особое значение в вече имел финансовый (денежный) контроль, о котором можно встретить упоминание в первом Своде законов XI в. — Русской Правде. В более позднем правовом акте, созданном Владимиром Мономахом в XII в., — Уставе нормы Русской Правды были дополнены. В результате вопросы финансового контроля приобрели более строгий и упорядоченный характер и становились важнейшей функцией веча. Этому народному собранию принадлежали также и контрольные полномочия по проверке (оценке) деятельности князя и избираемых должностных лиц — посадников, тысяцких, воевод. Князь в тот период был подотчетен и подконтролен вече в силу того, что условия княжения определялись в договоре (ряде) и его власть не являлась абсолютной. Можно заключить, что в Новгородской, Псковской республиках вечевыми собраниями граждан контролировались многие аспекты внутренней жизни — деятельность избранных должностных лиц, распоряжение финансовыми средствами, что свидетельствует о существовании в тот период такой формы контроля, как общественный контроль, позволявший обеспечивать открытость и прозрачность самоуправленческих структур. Основным субъектом такого контроля выступало население (граждане).

Образованные при Иване IV земские и губные учреждения как формы самоуправления фактически подчинялись воеводам. Нередко воевода даже возглавлял органы местного самоуправления, формально сохранив при этом принципы сословной выборности<sup>3</sup>. Единственным субъектом контрольных функций за земскими и губными избами было государство в лице государственных чиновников. Ни о каких формах общественного контроля за органами самоуправления не могло быть и речи.

Преобразования, изменения в структуре, формах местного самоуправления при Петре I, Екатерине II также не оказали серьезного влияния на изменение контроля и не расширили круг контролирующих органов. По-прежнему, вплоть до земской и городской реформ Александра II, контрольными функциями за деятельностью земских и городских органов самоуправления наделялись губернатор, губернский прокурор и губернские стряпчие. В уезде эти обязанности выполнялись воеводой и чиновниками уездной администрации — уездным стряпчим, земским исправником.

Организация контроля в сфере местного самоуправления в XVIII в. не достигла серьезных успехов: менялись названия местных органов и должностных лиц, разделялись функции, но контролирующие органы в силу их принадлежности к государству выполняли задачи государственного контроля, вмешиваясь в деятельность местных учреждений, выборных земских и городских лиц. Население было лишено возможности создания независимого контролирующего органа, равно как и не имело правомочий осуществлять собственный контроль за выборными учреждениями и должностными лицами.

Вместе с тем в последней четверти XVIII в. были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного самоуправления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г.<sup>4</sup> Становление и расцвет муниципальных учреждений в России пришелся на период реформ Александра II и продолжался вплоть до Октябрьской революции 1917 г.<sup>5</sup>



Ряд ученых отмечают, что введение земского самоуправления стало важным этапом становления структур гражданского общества в России<sup>6</sup>.

Одним из принципов деятельности управ того времени являлся публичный (общественный) контроль. Законодательно было установлено, что все сметы, отчеты управ, а также результаты ревизий подлежали обязательному опубликованию для всеобщего сведения в губернских ведомостях. Местное население имело возможность реально оценить эффективность работы исполнительного органа, проверить расходование денежных средств, ознакомиться с итогами ревизионных проверок. Пожалуй, со времен древних вечевых республик возможности для широкого гражданского контроля появились только в Положении 1864 г.<sup>7</sup> Правда, позднее, в 1867 г., открытость деятельности управ была несколько ограничена, в связи с чем сократился и объем информации об их работе, доводимый до населения. В частности, отчеты земских управ могли быть опубликованы только с разрешения губернатора. Тем самым местные жители, избиратели в значительной степени утратили возможность контролировать земские учреждения, что оказывало негативное влияние на эффективность их работы. И если наметившиеся элементы публичного контроля не имели дельнейшего развития, то формы и способы внутреннего контроля, нашедшие регламентацию в Положении 1864 г., были внедрены в практику самоуправления.

Несмотря на то, что Положение 1864 г. подчеркивало негосударственный характер земских учреждений, их независимость и самостоятельность, однако за ними сохранялся и некоторый государственный контроль в лице правительственных должностных лиц. Так, избранный земским собранием председатель уездной земской управы утверждался в должности, а следовательно, был подконтролен начальнику губернии, а председатель губернской земской управы утверждался в должности министром внутренних дел и был подконтролен ему.

Дальнейшее развертывание и углубление земского и городского самоуправления было прервано с принятием императором Александром III в 1890 г. нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях<sup>8</sup> и в 1892 г. Городового положения<sup>9</sup>.

Стремясь сделать местные учреждения более управляемыми и подконтрольными реформаторы в новых законодательных актах предусмотрели значительное увеличение в земских и городских собраниях числа гласных из дворянского сословия. Одновременно произошло сокращение общей численности избирателей<sup>10</sup>.

В результате меры правительства отбросили устройство местного самоуправления в России далеко назад<sup>11</sup>. Об участии населения в осуществлении контроля за деятельностью земских и городских учреждений в такой ситуации также не было речи. Практически без изменений данный институт просуществовал до Октябрьской революции 1917 г.

Подводя итог краткому исследованию, необходимо отметить, что формы и методы контроля, рассматриваемые в исторической динамике, изменялись, однако необходимость обеспечения открытости и прозрачности деятельности муниципальных органов привела к появлению общественного контроля на местном уровне.

<sup>1</sup> См.: *Петров А.В.* Марфа Борецкая // Вопросы истории. 1994. № 12. С. 164–166.

<sup>2</sup> См.: *Кизеветтер А.А.* Местное самоуправление в России. Ст. IX–XIX. М., 1910. С. 9–10.

<sup>3</sup> См.: *Голуб И.М.* К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления в России X–XVIII веков // История государства и права. 2006. № 8. С. 44.

<sup>4</sup> См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. СПб., 1907. С. 198–206.

<sup>5</sup> См.: *Михеева Т.Н.* Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Йошкар-Ола, 2002. С. 83.

<sup>6</sup> См.: *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России. М., 2006. С. 263; *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. М., 2007. С. 554.

<sup>7</sup> См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи: собр. 2. СПб., 1867. Т. 34. № 40457.

<sup>8</sup> См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи: собр. 3. СПб., 1893. Т. 10. № 6927.

<sup>9</sup> См.: Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи: собр. 3. СПб., 1895. Т. 12. № 8708.

<sup>10</sup> См.: *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 1985. С. 13; *Гончаров В.Д.* Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: историко-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001. С. 51.

<sup>11</sup> См.: *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 41.

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ И СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ

В достижении успешных результатов административной реформы неизменно подчеркивается первостепенная роль правовой науки<sup>1</sup>. В связи с этим возрастает значение доктрины и практической деятельности по реализации модернизационных программ. Один из существенных моментов правового анализа проблематики реформирования исполнительной власти — анализ объема понятий «административная реформа» и «реформа государственного управления». Важность изучения эвристического потенциала используемых в научном обороте понятий очевидна, поскольку этот метод познавательной деятельности создает возможность описывать новые явления, объяснять новые закономерности, открывать ранее не известные факты.

Кибернетический анализ существующих параметров сложности управляющей и управляемой подсистем обуславливает появление прямой зависимости управляющих и управляемых объектов, что, в свою очередь, приводит в действие закономерность современного управления, согласно которой прослеживается непосредственная связь указанных объектов, основанная на интенсивном обмене информацией внутри системы, вызывающая эффект постоянного присутствия управленческого, организующего начала. Это означает, что развитие государственного управления находится перед или в процессе эволюционного скачка, что подтверждается географически глобальным и структурно всеобъемлющим характером административного реформирования. Распространение получило понятие «административное государство».

На рубеже XX–XXI вв. государства сталкиваются с неизбежностью перестройки системы административного управления по модернизационному сценарию. Одного факта наличия стабильной системы управления, которая решает традиционную проблему сдерживания бюрократии, недостаточно. Административная система должна иметь способность к самориентированию и развитию адекватно новым общественным процессам.

Обеспечение эффективности работы государственного аппарата посредством его комплексного преобразования рассматривается в числе приоритетов модернизации Российского государства. Основным субъектом и объектом реформирования выступает исполнительная власть, а сами реформы публичного сектора управления именуются административными.

Административная реформа рассматривается как: совершенствование государственной администрации<sup>2</sup>; административно-правовой институт<sup>3</sup>; коренные изменения условий и порядка функционирования государственной администрации на началах эффективности, законности, укрепления власти, совершенствования нормотворчества и процедур<sup>4</sup>; процесс структурных изменений в работе государственного аппарата<sup>5</sup>; перестройка политических институтов и государственных учреждений, государственной службы; изменение отношения административной системы к обществу<sup>6</sup>; преобразования структуры, системы, функций, процедур исполнительной власти; совершенствование государственной службы, усиление судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и развитию их способности к реагированию на внешние факторы<sup>7</sup>.

В рабочее (операционное) понятие «административная реформа» включается видимая, формализованная сторона, которая выражена в параметрах комплексности, последовательности, объединенности общими целями, регулярности деятельности по улучшению всей административной системы публичного управления посредством пересмотра и оптимизации основных параметров ее организации и функционирования: не только формальной стороны, но и сущностной основы государственного управления.

© Петров Михаил Петрович, 2011

Кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке (Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Института государства и права РАН).

Содержание этого явления детерминировано необходимостью внедрения инновационных подходов, улучшающих технологический режим исполнительной власти, базирующихся на использовании широкой демократической основы в управлении, в обеспечении эффективности административной системы за счет сокращения объема традиционных бюрократических форм и методов в управлении, дерегулирования, децентрализации, применения сервисного подхода.

С учетом выделенных признаков административную реформу можно определить как объективно необходимую, идеологически обоснованную, целенаправленную, последовательную, регулярную деятельность государства по совершенствованию структурной основы и содержания исполнительной власти, государственной службы, а также сферы публичных (государственных) услуг, осуществляемую в виде системы взаимосвязанных преобразований, объединенную целями повышения конкурентоспособности государства, обеспечения эффективности публичной власти и улучшения качества публичных (государственных) услуг, изменения характера отношений административной системы и общества (личности) на основе учета важнейших общественных интересов и интересов личности.

Административные реформы выходят за рамки собственно исполнительной власти. К направлениям административной реформы относятся характерные изменения организации и функционирования государственного аппарата в различных странах<sup>8</sup>, в особенности они касаются управления государственными расходами; управления кадрами и государственной гражданской службой; организационной структуры исполнительной власти; ответственности в сфере развития и реализации политики, качества услуг государства и повышения доверия со стороны населения<sup>9</sup>.

Соотношение понятий «административная реформа» и «реформа государственного управления» зависит от контекста. Административная реформа чаще всего определяется в значении специфичного, рассматриваемого в конкретно-историческом периоде явления — особой области преобразований системы государственного (публичного) управления, структурно объединяющей совокупность неотъемлемых сфер административной деятельности государства — реформу исполнительной власти, реформу служебных отношений, бюджетно-финансовую реформу. И.Л. Бачило, а также Т.Г. Архипова полагают, что административная реформа проявляется в сочетании трех направлений: реформа федеративных отношений, устройство федеральных органов исполнительной власти и реформа государственной службы<sup>10</sup>.

При определении тождества понятий «административная реформа» и «реформа государственного управления» вопрос сводится к субъективному мнению о том, какое из них (или они оба) охватывают определенную область реформ управления в публичном секторе. Сказанное позволяет рассматривать проблемы административной реформы в узком или широком смысле. В узком смысле административная реформа — это реформа организации и механизма осуществления исполнительной власти. В широком — это реформа государственного управления, которая, помимо сугубо административных направлений реформирования, включает совокупность относительно самостоятельных сопутствующих, взаимно детерминированных преобразований.

С этих позиций к административной реформе следует относить часть преобразований финансово-бюджетной, правоохранительной, муниципальной сферы отношений, значительные области реформы правовой, федеративной, экономической (рыночной). Большинство административистов реформу государственной службы рассматривают в едином контексте с административной реформой<sup>11</sup>. Лучшему пониманию предмета правового регулирования в данной области способствует точка зрения о необходимой дифференциации этих понятий<sup>12</sup>. О полном совпадении административной и государственно-служебной реформ ставить вопрос нецелесообразно, однако налицо взаимопроникновение различных аспектов двух реформ при ведущей, первичной роли административной реформы, в ходе которой затрагивается ряд значимых сторон государственно-служебных отношений.

Некоторые исследователи допускают, что тождество понятий «реформа государственного управления» и «административная реформа» невозможно. Поэтому к реформе государственного управления относят административную реформу, реформу финансово-бюджетной системы, изменение модели регионального управления, реформирование государственной службы<sup>13</sup>.

Административная сфера государственного управления выступает основным сущностным объектом реформы государственного управления, а прочие составляющие этой рефор-

мы имеют зависимый характер. По этой причине противопоставление административной реформы и реформы государственного управления проводить нецелесообразно, поскольку это приводит к конкуренции понятий. Вместе с тем объем понятия «административная реформа» может быть как широким, так и узким. В широком смысле административная реформа всегда носит комплексный характер и может включать самые разные стороны государственного строительства, имеющие отношение к деятельности государственной администрации, в узком — касается главным образом проблем исполнительной власти.

Следует выразить солидарность с высказанной точкой зрения о широком подходе к понятию «управление» в контексте уточнения объекта реформы<sup>14</sup> как реформы всего бюджетного сектора. Административная реформа включает внешний и внутренний уровни исполнительной власти: структурные и функциональные вопросы, вопросы организации и осуществления государственного управления. Эти структурно-содержательные компоненты необходимо иметь в виду при характеристике понятия исполнительной власти в качестве объекта административной реформы и формировании дальнейших задач по ее совершенствованию.

Использование понятия «исполнительная власть» означает включение в его содержание принятого в политической и административно-управленческой науках за рубежом и отчасти в России двух важных составных частей: «политической надстройки» и «административно-государственного управления» как средства реализации принимаемых на политическом уровне решений. Несмотря на слабую структурированность в России исполнительной власти по этому критерию, применительно к сфере реформирования в зарубежной литературе используется понятие «административно-государственное управление» (Public Administration), дословно «государственное администрирование», которое часто используется в литературе по управлению и практически идентично понятию «исполнительная власть». Следует учесть его историческую внеконъюнктурность, международное использование, а также превалирующее технологическое значение в качестве процесса, непосредственно обеспечивающего административные потребности государства. Этот термин в функциональном смысле не ограничивается юридическими рамками исполнительной власти и наиболее полно показывает ее внутреннюю и внешнюю сферы реализации, направленность на решение одной комплексной государственной задачи — организацию и практическое осуществление управления. При этом необходимо помнить, что «административно-государственное управление» в современный период трансформируется, уступает место государственному менеджменту (Public Management) в соответствии с концепцией менеджериализма<sup>15</sup>.

Опираясь на указанные понятия и исследуя сферу исполнительной власти, нельзя не сказать, что она составляет единое целое с другим видом публичного управления (публичной власти)<sup>16</sup> — местным самоуправлением. Поэтому применительно к самому общему взгляду на объект исследования используется понятие «публичная администрация» («административная система публичной власти»), т. е. исполнительная власть в проекции «государство — местное самоуправление».

Таким образом, для получения объективных данных следует придерживаться принципа единства понятийного аппарата административных наук. По этой причине реформу государственного управления и административную реформу надлежит рассматривать как эквивалентные понятия. Преобразования государственной власти как области «государственного управления» в широком смысле (формы правления и т.п.) и собственно административные преобразования (в сфере исполнительной власти, публичного управления) отождествляться не должны.

<sup>1</sup> См.: *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 3.

<sup>2</sup> См.: *Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А.* Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 3.

<sup>3</sup> См.: *Новиков А.Б.* Идеология менеджмента качества в концепции административной реформы. СПб., 2009. С. 7.

<sup>4</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Административная реформа: к перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» // Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение. Воронеж, 2004. С. 234, 236.

<sup>5</sup> См.: *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2005. С. 249.

- <sup>6</sup> См.: *Медушевский А.Н.* Реформа государства // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 15.
- <sup>7</sup> См.: *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: законодательный контекст // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования: труды Института государства и права РАН. 2006. № 2. С. 12–13.
- <sup>8</sup> См.: *Шталина М.А.* Опыт проведения административных реформ в зарубежных странах // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования: труды Института государства и права РАН. 2006. № 2. С. 141–151.
- <sup>9</sup> См.: *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. С. 24–26.
- <sup>10</sup> См.: Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. Р.Н. Байгузина. М., 2006. С. 549; Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 27; *Автономов А.С., Бачило И.Л., Гришковец А.А. и др.* Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004.
- <sup>11</sup> См., например: *Стариков Ю.Н.* Административное право — на уровень правового государства. Воронеж, 2003. С. 76–77; *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. М., 2003. С. 404; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. С. 51.
- <sup>12</sup> См.: *Хазанов С.Д.* Соотношение целей и задач реформы системы государственной службы и административной реформы // Теория и практика административного права и процесса: материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небуг, 9–11 октября 2009 г.): в 2 ч. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар, 2009. Ч. 1. С. 53–54, 57, 63.
- <sup>13</sup> См.: *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 6; *Белорусов В.Б.* Административная реформа в России: вопросы проблемных зон и потенциала развития // Теория и практика административного права и процесса: материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небуг, 9–11 октября 2009 г.): в 2 ч. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Ч. 1. С. 40.
- <sup>14</sup> См.: *Терещенко Л.К., Минашкин А.В., Спектор Е.И., Калмыкова А.В.* Основные направления административной реформы // Юридический мир. 2003. № 4. С. 13.
- <sup>15</sup> О различном содержании понятий «политико-административный менеджмент» и «государственное управление» пишет В.В. Бакушев. Менеджмент в отличие от управления — своеобразный «жанр» или «стиль», а также «сфера» управленческой деятельности, ориентированная на инновационный, творческий, поисковый характер, т. е. на постоянный поиск «повышения эффективности деятельности» в управленческой сфере. См.: *Бакушев В.В.* Административная реформа — нужна, но прежде — ее концепция // Власть. 2002. № 6. С. 10.
- <sup>16</sup> См.: *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Юридический мир. 2003. № 4.

А.Ю. Соколов

## ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ НА СОСТОЯНИЕ АЛКОГОЛЬНОГО ОПЬЯНЕНИЯ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения представляет собой одну из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленную на выявление наличия алкоголя в организме лиц, управляющих транспортным средством соответствующего вида.

Корни рассматриваемой меры административного принуждения следует искать еще в советском законодательстве. Установление в 1963 г. управления транспортным средством в нетрезвом состоянии в качестве одного из оснований применения лишения специального права управления транспортными средствами<sup>1</sup> повлекло за собой необходимость процессуального подтверждения факта нахождения лица, управлявшего транспортным средством, в состоянии алкогольного опьянения. Впоследствии подп. «о» п. 7 Положения о Государственной автомобильной инспекции, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 10 августа 1978 г. № 685<sup>2</sup>, прямо закрепил полномочие Государственной автомобильной инспекции использовать в установленном порядке технические средства для определения состояния опьянения водителей транспортных средств.

Правила такого освидетельствования были урегулированы Инструкцией о порядке направления граждан на освидетельствование для установления состояния опьянения и проведения освидетельствования, утвержденной МВД СССР, Минздравом СССР, Минюстом СССР 29 июня 1983 г.<sup>3</sup> В соответствии с пп. 1, 6, 8 данной Инструкции освидетельствование водителей, управ-

© Соколов Александр Юрьевич, 2011  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия).

ляющих транспортными средствами, и иных лиц, в отношении которых имелись достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, производилось работниками Государственной автомобильной инспекции и участковыми инспекторами милиции сельской местности с использованием индикаторных трубок «Контроль трезвости» или других специальных технических средств в присутствии двух свидетелей и оформлялось протоколом.

Освидетельствование судоводителей и иных лиц на состояние алкогольного опьянения проводилось в соответствии с Временной инструкцией о порядке направления судоводителей и иных лиц на экспертизу алкогольного опьянения и проведения первичного освидетельствования (утв. Минздравом СССР, Минжилкомхозом РСФСР от 26, 27 декабря 1985 г. № 06-14/35, 30-8/589)<sup>4</sup>.

Согласно мнению отдельных авторов, несовершенство индикаторных трубок «Контроль трезвости», а также производство освидетельствования недостаточно компетентными лицами в ряде случаев приводило к ошибочным результатам в определении состояния алкогольного опьянения<sup>5</sup>.

С введением в действие Кодекса РСФСР «Об административных правонарушениях»<sup>6</sup> освидетельствование на состояние опьянения было закреплено в ст. 245 гл. 19, посвященной мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, хотя и не признавалось прямо законодателем в качестве таковой. Примечательно, что прежнее административно-деликтное законодательство не разграничивало данную меру с медицинским освидетельствованием на состояние опьянения.

С принятием КоАП РФ был отменен порядок немедицинского установления факта опьянения водителей транспортных средств. Вместе с тем такой подход крайне негативно сказался на осуществлении надзорной деятельности в сфере дорожного движения. В числе объективных причин низкой эффективности правоприменения в науке административного права назывались такие, как значительная удаленность организаций здравоохранения от места отстранения водителей от управления транспортным средством либо отсутствие медицинских учреждений, имеющих право проводить медицинское освидетельствование на территории ряда подразделений ГИБДД, недостаток врачей и фельдшеров, имеющих соответствующую специальную подготовку, а также нехватка современных технических средств индикации и измерения, внесенных в Государственный реестр средств измерения и разрешенных Минздравом России для проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения<sup>7</sup>.

Сложившаяся ситуация диктовала законодателю необходимость возвращения к первоначальному порядку освидетельствования водителей на состояние опьянения сотрудниками органов государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида.

Первым шагом к изменению порядка освидетельствования водителей на состояние опьянения стало принятие приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 7 сентября 2004 г. № 115 «О внесении дополнения в приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 июля 2003 г. № 308»<sup>8</sup>, дополнившего критерии, при наличии которых имелись достаточные основания полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, еще одним основанием. Таким основанием стало наличие алкоголя в выдыхаемом воздухе, определяемое техническими средствами индикации, зарегистрированными и разрешенными для использования в медицинских целях и рекомендованными для проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Впоследствии Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>9</sup> законодатель вернул первоочередной порядок освидетельствования водителей на состояние опьянения сотрудниками органов государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида и впервые определил данную меру в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В действующем административно-деликтном законодательстве отсутствует определение освидетельствования на состояние опьянения как меры обеспечения производства по делам

об административных правонарушениях. Слово «свидетельствовать» в русском языке означает: 1) удостоверять в качестве свидетеля, 2) подтверждать, доказывать; 3) удостоверять подлинность чего-либо; 4) осматривать с целью определения чего-либо<sup>10</sup>.

Из этого следует, что законодатель понимает под данным термином деятельность по определению наличия или отсутствия алкогольного опьянения у физического лица, управлявшего транспортным средством соответствующего вида.

Под алкогольным опьянением (*Ebrietas alcoholica*) в медицине понимается симптомокомплекс, включающий клинически идентифицируемые поведенческие, психологические, психические, вегетативные, соматоневрологические составляющие, ассоциируемые с экспозиционным («острым», «транзиторным») психотропно-эйфорическим действием алкоголя (этанолом, этилового спирта) и его дозозависимыми токсическими эффектами<sup>11</sup>.

В соответствии с клинической классификацией алкогольного опьянения, принятой в отечественной наркологии<sup>12</sup>, в зависимости от степени интоксикации, выделяются три степени тяжести алкогольного опьянения — легкая, средняя и тяжелая. Субклиническая форма легкой степени алкогольного опьянения, которая во многих странах не исключает вождение транспортных средств и идентифицируется как «отсутствие влияния на психику и поведение», наблюдается при концентрации алкоголя в крови 0,3–0,7 %.

Таким образом, состояние лица, при котором концентрация алкоголя в крови менее 0,3 %, не рассматривается в наркологии как алкогольное опьянение. В этой связи мы поддерживаем позицию отдельных авторов о необходимости замены понятия «состояние алкогольного опьянения»<sup>13</sup>, используемого при определении объекта освидетельствования. Однако вместо термина «нетрезвое состояние» нам представляется более уместным и отражающим характер производимых действий использование термина «наличие алкоголя в организме».

Производство освидетельствования на состояние алкогольного опьянения существенно затрагивает конституционные права и свободы лиц, подвергающихся освидетельствованию. Данная мера административного принуждения сопряжена с ограничением права на охрану личного достоинства (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ<sup>14</sup>); свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ); неприкосновенность частной жизни и личной тайны (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ); недопустимость сбора, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ). Более того, несмотря на то, что освидетельствование на состояние алкогольного опьянения не является обязательным для освидетельствуемых лиц, отказ от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения выступает одним из оснований для направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения<sup>15</sup>.

Фактическим основанием применения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения является совокупность следующих элементов: 1) управление лицом транспортным средством соответствующего вида; 2) достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии алкогольного опьянения.

Достаточным основанием полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, в соответствии с п. 3 Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 (далее — Правила)<sup>16</sup>, является наличие одного или нескольких следующих признаков: запах алкоголя изо рта; неустойчивость позы; нарушение речи; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке.

Целью применения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения выступает обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении, а именно сбор доказательств по делу, фиксирующих наличие или отсутствие состояния алкогольного опьянения.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отно-

шении водителя транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны — должностными лицами военной автомобильной инспекции.

Изменениями, внесенными в КоАП РФ<sup>17</sup> и Правила<sup>18</sup>, был устранен максимальный порог содержания алкоголя в крови лиц, управляющих транспортным средством. Указанные положения напрямую противоречат требованиям Европейского соглашения, дополняющего Конвенцию о дорожном движении, открытую для подписания в Вене 8 ноября 1968 г.<sup>19</sup> Согласно им, в национальном законодательстве должны быть предусмотрены специальные положения, касающиеся вождения под воздействием алкоголя, а также допустимый законом уровень содержания алкоголя в крови, а в соответствующих случаях — в выдыхаемом воздухе, превышение которого является несовместимым с управлением транспортным средством. Необходимость таких количественных критериев обусловлена возможностью различных погрешностей измерений при проведении освидетельствования, вызванных в т. ч. наличием в окружающем воздухе летучих горючих веществ, чувствительность прибора к которым не изучена; употреблением медицинских препаратов до применения освидетельствования, а также наличием в крови трезвых лиц небольшого количества эндогенного алкоголя. В целях надлежащего соблюдения международных норм, ратифицированных нашим государством, представляется необходимым вернуть соответствующие количественные значения для определения содержания алкоголя в крови в рамках, установленных международным законодательством (до 0,25 мг алкоголя на литр выдыхаемого воздуха).

Вышеизложенное позволяет определить освидетельствование на состояние алкогольного опьянения как меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, заключающуюся в определении с использованием технических средств измерения наличия или отсутствия алкогольного опьянения у физического лица, применяемую должностными лицами, осуществляющими государственный надзор и контроль за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида и военной автомобильной инспекции к лицам, отстраненным от управления транспортным средством, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии алкогольного опьянения.

<sup>1</sup> См. подп. «г» п. 6 Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР, утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 20 декабря 1963 г. № 1428 // СУ РСФСР. 1963. № 23, ст. 152.

<sup>2</sup> См.: СП СССР. 1978. № 20, ст. 124.

<sup>3</sup> См.: Закон. 2001. № 11. С. 117–118.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>5</sup> См., например: Проблемы борьбы с пьянством, алкоголизмом и наркоманией на региональном уровне (по материалам конкретно-социологического исследования) // Советское государство и право. 1988. № 1. С. 97; Якимов А. Ю. Освидетельствование на состояние опьянения лица, управляющего транспортным средством (правовые и организационные вопросы) // Административное право и процесс. 2007. № 3. С. 38.

<sup>6</sup> См.: Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27, ст. 909.

<sup>7</sup> См., например: Антонов С. Н., Россинский Б. В. Проблемы совершенствования освидетельствования водителей транспортных средств на состояние опьянения // Административное право и процесс. 2005. № 2. С. 3–4; Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 35; Россинский Б. В. Новеллы в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 11. С. 8–9.

<sup>8</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 40. С. 36.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4007.

<sup>10</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 647.

<sup>11</sup> См., например: Сосин И. К. Клинико-диагностические критерии и оказание медицинской помощи при алкогольном опьянении // Медицина неотложных состояний. 2006. № 5(6). С. 28–29.

<sup>12</sup> См., например: Кононенко В. И., Сосин И. К., Моисеев В. И., Рудяга А. В., Сгонникова Т. Б. Клиническая и лабораторная диагностика алкогольного опьянения: методические рекомендации. Харьков. 1984.

<sup>13</sup> См.: Зеренин А. Г., Мостовой С. М. Новое в проведении медицинского освидетельствования для выявления состояния опьянения // Вопросы наркологии. 2010. № 6. С. 56.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

<sup>15</sup> Законность и допустимость применения рассматриваемой меры, с точки зрения соответствия нормам федерального законодательства, была проверена Верховным Судом РФ (Решение Верховного Суда РФ от 13 июня 2001 г. № ГКПИ01-939. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»), который не принял во внимание доводы заявителя о том, что «показания технических средств, используемых для установления признаков алкогольного опьянения, не совсем достоверны» и счел, что применение технических средств с целью освидетельствования водителя транспортного средства на предмет определения его состояния опьянения не нарушает права и охраняемые законом интересы гражданина.



<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 27, ст. 3280.

<sup>17</sup> См.: Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 169-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30, ст. 4000.

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2011 г. № 64 «О внесении изменений в Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 993.

<sup>19</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 2008. № 1. С. 3–23.

**А.А. Бушков**

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА РОССИЙСКИХ ТРАНСПОРТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

Современное многообразие организационных форм хозяйствования в Российском государстве позволяет судить не только о развитости экономических отношений во всех сферах, но и создает предпосылки к дальнейшему совершенствованию управленческих процедур. Одним из актуальных вопросов дальнейшего совершенствования системы управления транспортным комплексом (далее — ТК) являются создание рациональных организационных структур, ее объектов и оптимизация их деятельности.

Как справедливо отмечает Г.В. Атаманчук, «акцентированное внимание в основном на развитии только самого аппарата управления, забвение (если можно так сказать) роли управляемых объектов и организационной среды в определении его сущности и многообразных проявлений не всегда позволяет достаточно точно и всесторонне раскрыть всю совокупность условий, факторов и причин, влияющих на оптимальность его структуры и эффективности функционирования»<sup>1</sup>.

Наличие множества целей системы управления ТК обуславливает и значительное разнообразие объектов, входящих в эту систему.

Анализ действующего законодательства показывает, что на основе разграничения порядка учреждения и формы собственности все транспортные предприятия могут быть классифицированы следующим образом:

- 1) государственные транспортные предприятия, учрежденные органами государственной власти, в т. ч. федеральные транспортные предприятия; транспортные предприятия субъектов РФ;
- 2) муниципальные транспортные предприятия, учрежденные органами местного самоуправления;
- 3) частные транспортные предприятия;
- 4) транспортные предприятия, учрежденные иностранными юридическими и физическими лицами, а также международными организациями в соответствии с международными договорами.

По характеру деятельности в сфере ТК и видам оказываемых транспортных услуг транспортные предприятия можно классифицировать следующим образом:

- 1) транспортные предприятия, осуществляющие железнодорожные перевозки;
- 2) транспортные предприятия, осуществляющие воздушные перевозки;
- 3) предприятия, осуществляющие перевозки морским транспортом;
- 4) предприятия, осуществляющие перевозки речным транспортом;
- 5) предприятия, осуществляющие перевозки автомобильным транспортом;
- 6) транспортные предприятия, осуществляющие смешанные перевозки (грузопассажирские, различными видами транспорта);
- 7) предприятия, осуществляющие специализированные перевозки.

Транспортные предприятия, осуществляющие перевозочную деятельность в России, по сути, представляют единую целостную систему и традиционно взаимодействуют друг с другом, а также с зарубежными транспортными предприятиями.

© Бушков Андрей Александрович, 2011

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).

В построении транспортной системы России есть своя, чисто российская специфика, которая базируется на основе, заложенной в советский период, и сводится к следующему. Многие административные центры краев, областей и районов ввиду своего географического и территориального расположения представляют собой своеобразные места концентрации определенного вида транспорта (например, морские порты), в связи с чем основной упор в них делается на развитие определенного вида перевозок. Вследствие этого между субъектами перевозочной деятельности развиваются административные правоотношения и внутриорганизационные связи.

В объединении в термине «перевозочная деятельность» всех типов и видов хозяйствующих субъектов заключено основание внутренней целостности самого ТК и подчеркивается особенность правового положения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, занимающихся перевозками. Они выступают первичным и основным звеном в цепи перевозочной деятельности<sup>2</sup>. Отличительной особенностью является их самостоятельность, которая выражается в свободе выбора и осуществлении предпринимательской деятельности.

Исследование административно-правового статуса транспортных предприятий, организаций и учреждений в настоящее время весьма актуально и обусловлено рядом существующих проблем, связанных с правовым обеспечением перевозочного процесса и взаимоотношениями перевозчиков с государственными органами.

Нормальное функционирование любого предприятия, учреждения, организации и, в частности, транспортного предприятия, обеспечивается его правовым статусом.

В свою очередь статус (в переводе с лат. status) означает состояние, положение<sup>3</sup>. С учетом того, что правовой статус — «комплексная, интеграционная категория...»<sup>4</sup>, отражающая взаимоотношения транспортного предприятия и общества, транспортного предприятия и государства, транспортного предприятия и учредителя, другие социальные и экономические связи, можно выделить следующие виды правового статуса предприятия, осуществляющего перевозочную деятельность:

общий статус — это статус транспортного предприятия как коммерческой организации, независимо от его организационно-правовой формы. Основу данного статуса составляют Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, а также нормативные акты, регулирующие осуществление предпринимательской деятельности;

специальный статус — это статус транспортного предприятия в зависимости от его организационно-правовой формы и вида осуществляемой перевозочной деятельности;

персональный статус — статус конкретного перевозчика, зафиксированный в его уставе.

Б.М. Лазарев и И.Л. Бачило указывают, что правовой статус наполняется нормами различных отраслей права<sup>5</sup>. Правовой статус российских перевозчиков регулируется административным, гражданским, трудовым, финансовым, налоговым правом и определяется нормативными правовыми актами общего и специального характера.

Таким образом, можно определить, что правовым статусом транспортного предприятия является его своеобразная модель, образованная системой взаимосвязанных правовых предписаний, характеризующих положение перевозчика в обществе по отношению к государству, его органам, другим лицам.

Наиболее правильной представляется позиция Н.М. Кониной, который выделяет в основе административно-правового статуса именно управленческие отношения, поскольку административно-правовой статус любых организаций включает в себя «...совокупность всех их прав и обязанностей, реализуемых ими в управленческих административно-правовых отношениях, которые складываются, прежде всего, во взаимоотношениях предприятий и учреждений с государственными и муниципальными органами исполнительной власти»<sup>6</sup>.

Отметим, что первоначальным юридическим актом по созданию субъекта перевозочной деятельности является его государственная регистрация, осуществляемая в порядке, определенном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>7</sup>.

В соответствии со ст. 23 ГК РФ гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. К предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, применяются нормы ГК РФ, кото-

рые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения. Из этого следует, что гражданин вправе осуществлять перевозочную деятельность, имея свидетельство о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, полученное в соответствии с требованиями Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Гражданин, ставший индивидуальным предпринимателем, получает комплекс дополнительных прав и обязанностей, круг его ответственности также расширяется.

Основными перевозчиками в Российской Федерации являются юридические лица. В ст. 48 ГК РФ отмечено, что юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. В соответствии с гражданским законодательством юридическими лицами являются хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, некоммерческие организации.

Необходимо отметить, что согласно действующим нормативно-правовым актам, деятельность, связанную с перевозкой пассажиров и грузов, может осуществлять любое юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы. В соответствии со ст. 52 ГК РФ юридическое лицо, занимающееся перевозками, действует на основании устава либо учредительного договора и устава либо только учредительного договора. В случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, может действовать на основании общего положения об организациях данного вида. Его учредитель наделен определенными правами и обязанностями, в необходимый момент выступает гарантом успешной деятельности своего предприятия в установленном законом порядке перед обществом и государством. Юридическое лицо является стороной гражданских правоотношений.

Транспортное предприятие любых приведенных выше организационно-правовых форм несет ответственность за исполнение международных норм и отечественного законодательства.

Как юридическое лицо транспортное предприятие имеет в собственности, оперативном управлении или хозяйственном ведении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, обладает организационным единством, закрепленным в Уставе, самостоятельно отвечает по своим обязательствам (ст. 48 ГК РФ).

Особые задачи (а следовательно, и управленческие функции) реализуются в деятельности государственных транспортных предприятий. Специфика правового регулирования их организации и деятельности находит свое выражение в актах федеральных органов власти. Так, например, крупнейшим отечественным перевозчиком, имущество которого находится в государственной собственности, является государственная транспортная компания «Россия». В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 243<sup>8</sup> основными функциями и задачами этой транспортной компании являются:

1) функции, непосредственно связанные с перевозками (осуществление внутренних и международных воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты, выполнение полетов специального назначения);

2) функции, связанные с техническим обеспечением перевозочного процесса (выполнение авиационных работ; подготовка, техническое обслуживание и ремонт воздушных судов; подготовка, организация и осуществление мероприятий, связанных с содержанием воздушных судов специального назначения; летно-штурманское обеспечение, обеспечение безопасности полетов; заправка (слив) воздушных судов горюче-смазочными материалами и специальными жидкостями; эксплуатация, техническое обслуживание и ремонт авиационного оборудования, агрегатов, а также других видов техники и оборудования и т.д.);

3) иные функции, необходимые для обеспечения жизнедеятельности компании и решения ее уставных задач (осуществление контроля качества горюче-смазочных материалов, заправляемых в воздушные суда; оказание автотранспортных услуг; организация и эксплуатация парковок (стоянок) на территории предприятия и (или) охрана автотранспортных средств; осуществление маркетинга, оказание инжиниринговых и посреднических услуг, в т. ч. при внедрении перспективных разработок по ремонту и летно-технической эксплуатации воз-

душных судов и других видов техники и оборудования; туроператорская и турагентская деятельность, организация культурно-массовых, спортивных и зрелищных мероприятий, продажа авиаперевозок и предоставление агентам услуг в этой области; оказание медицинских услуг, в т. ч. медицинское освидетельствование летного состава врачебно-летной экспертной комиссией и водителей транспортных средств, предоставление доврачебной медицинской помощи, амбулаторно-поликлинической помощи, стационарной помощи, осуществление экспертизы на право владения оружием; подготовка, обучение, стажировка, повышение квалификации и аттестация работников предприятия и иных лиц; предоставление услуг по складскому хранению и транспортировке грузов и т.д.)

Наличие у государственных транспортных предприятий большого и многопланового количества управленческих функций (на примере ГТК «Россия») в значительной мере сближает их административно-правовой статус с органами государственного управления ТК, превращает в организационную модель симбиоза управления и собственно перевозочной деятельности. Отдельные функции государственных транспортных предприятий могут делегироваться в установленном порядке другими транспортными предприятиями (при соблюдении последними необходимых требований, установленных законом).

В данном случае государственное регулирование деятельности государственных транспортных предприятий имеет особое значение. Эти перевозчики создаются государством для выполнения задач и обеспечения потребностей последнего. Поэтому представляется необходимым проведение достаточно серьезной аналитической сравнительно-правовой работы по нахождению сущностной парадигмы, включающей как международный зарубежный опыт, так и российскую специфику в функционировании государственных транспортных предприятий.

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. О содержании совершенствования аппарата государственного управления // Советское государство и право. 1975. № 2. С. 59.

<sup>2</sup> См.: Крупнов В.Л., Черкасов Д.Д. Транспортные предприятия России: основы организации и деятельности. М., 2005. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Словарь иностранных слов / под ред. К.С. Соловьева. М., 1997. С. 278.

<sup>4</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2002. С. 185.

<sup>5</sup> См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М., 1984. С. 104; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 17.

<sup>6</sup> Конин Н.М. Российское административное право. Саратов, 2001. С. 100.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3431.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 18, ст. 2009.

**А.В. Зарубин**

## **КОМПЕТЕНЦИЯ МИНИСТЕРСТВА ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Государственным органом, осуществляющим непосредственное специализированное управление промышленной инфраструктурой, является Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России)<sup>1</sup>. Этот федеральный орган исполнительной власти осуществляет следующие функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, народных художественных промыслов;

по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электрон-

© Зарубин Андрей Викторович, 2011

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).

ной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов; по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации;

по техническому регулированию (п. 1 Положения о Министерстве промышленности и торговли РФ).

Кроме того, Минпромторг России является уполномоченным (национальным) органом РФ по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожению (Париж, 13 января 1993 г.)<sup>2</sup> и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (Москва — Лондон — Вашингтон, 10 апреля 1972 г.)<sup>3</sup>.

Исследуя компетенцию данного органа, необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на те управленческие полномочия, которыми он обладает в сфере промышленного производства. Прежде всего, к ним относятся нормотворческие полномочия. Их можно подразделить на две категории: к первой относится подготовка и внесение в Правительство РФ проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и других документов, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства и к сфере деятельности подведомственного ему Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (п. 5.1); ко второй можно причислить самостоятельное принятие нормативных правовых актов в анализируемой сфере (порядок, объем, формы и сроки предоставления информации для ведения сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса и уникальной стендовой испытательной базы, а также для принятия решений о включении организаций в реестр и об их исключении из реестра; перечень взаимных поставок специальных комплектующих изделий и материальных ресурсов для изготовления продукции военного и гражданского назначения в рамках производственной кооперации организаций государств-участников Содружества Независимых Государств; порядок формирования, ведения и сохранения культур промышленных микроорганизмов; порядок ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации; формы декларации о соответствии продукции нормам технических регламентов и т.д. (пп. 5.2.1–5.2.19).

Осуществляя более детальный анализ Положения о Министерстве промышленности и торговли РФ, попытаемся выделить специфические полномочия, сгруппировать их следующим образом: аналитические (экономический анализ деятельности подведомственных организаций и утверждение экономических показателей их деятельности (п. 5.10); обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности Министерства (п. 5.12);

разрешительные (выдача лицензий и других документов на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, паспортов бартерных сделок, а также формирование и ведение федерального банка выданных лицензий (п. 5.8.12); выдача разрешений на реэкспорт товаров (за исключением товаров военного и двойного назначения), происходящих с территории Российской Федерации, другими государствами-членами Евразийского экономического сообщества (п. 5.8.13);

координационные (согласно п. 5.8.6 Положения о Министерстве промышленности и торговли в рамках реализации международных договоров Российской Федерации о производственной кооперации государств-участников Содружества Независимых Государств оно осуществляет координацию взаимных поставок организациями, относящимися к установленной

сфере деятельности Министерства специальных комплектующих изделий и материальных ресурсов для изготовления продукции военного назначения, определение и согласование перечней таких взаимных поставок); в пределах своих полномочий данный орган осуществляет координацию разработки, производства и испытаний авиационной техники и создания новых авиационных технологий (п. 5.8.9);

распределительные (распределение инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и использующихся для производства наркотических средств и психотропных веществ, по организациям, а также согласование в установленном порядке их отпуска, реализации и приобретения (п. 5.8.4.);

иные (ведение ведомственного раздела государственного реестра опасных производственных объектов (п. 5.7.5); определение в установленном порядке организаций, являющихся разработчиками и производителями продукции военного назначения, участвующих в выполнении внешнеторговых контрактов на поставку продукции военного назначения (п. 5.8.7) и т.д.

В соответствии с п. 8 Положения о Министерстве промышленности и торговли РФ данный орган возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство промышленности и торговли РФ полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Кроме того, он имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ.

Анализ управленческих функций структурных подразделений центрального аппарата исследуемого Министерства позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в них отражена специфика комплексного подхода к организации отечественного промышленного комплекса. Так, к примеру, в соответствии с пп. 7,8 Положения о Департаменте лесной и легкой промышленности Минпромторга России данное подразделение подготавливает предложения по формированию и реализации программ технологического развития производства важнейших видов конкурентоспособной продукции, а также по приоритетным направлениям технологического обновления производственного потенциала промышленного комплекса на базе освоения научно-технических и технологических заделов и инноваций, исходя из целей и задач стратегий развития отраслей промышленности. Согласно пп. 12, 13 Положения о Департаменте базовых отраслей промышленности это подразделение готовит предложения по формированию и реализации согласованной промышленной политики в рамках Союзного государства, государств-участников Содружества Независимых Государств, государств-членов Евразийского экономического сообщества, государств-участников Договоров о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве; а также по защите экономических интересов российских производителей промышленной продукции на внешнем и внутреннем рынках и мер государственной поддержки экспорта конкурентоспособной продукции российских производителей в установленной сфере деятельности. Во-вторых, в структуре Министерства образованы департаменты, курирующие важнейшие промышленные отрасли, деятельность которых оказывает существенное влияние на экономическое и социальное развитие нашей страны: радиоэлектронная, машиностроительная, строительная, оборонная, авиационная, легкая, автомобильная, химическая и т.д. В-третьих, деятельность департаментов способствует формированию целостного правового регулирования отдельных аспектов, связанных с теми или иными промышленными сферами. Например, Департамент радиоэлектронной промышленности готовит предложения о разработке и разрабатывает проекты технических регламентов и другие акты в области технического регулирования и стандартизации в отраслях промышленности, входящих в сферу его деятельности (п. 4 Положения о департаменте радиоэлектронной промышленности Минпромторга России).

Вместе с этим задачи, стоящие перед современным российским промышленным комплексом, ориентируют его дальнейшее развитие с помощью инновационных технологий. Модернизация и инновации — эти ключевые понятия использовал в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев. Глава государства раскрыл их применительно к многоотраслевому производству во взаимосвязи со всеми сферами общественной жизни. «Модернизация, — отметил Президент РФ, — это, конечно, не самоцель. Это лишь инстру-

мент, с помощью которого мы сможем решить давно назревшие проблемы в экономике и в социальной сфере»<sup>4</sup>. В структуре центрального аппарата Министерства промышленности и торговли РФ функционирует специализированное подразделение, отвечающее за развитие промышленных отраслей — Департамент системного анализа и стратегического планирования. В п. 4 Положения о нем определены следующие основные его задачи:

- 1) стратегическое планирование действий Министерства и Ростехрегулирования в рамках долгосрочных и среднесрочных программ развития промышленности и торговли;
- 2) взаимодействие Министерства с Федеральным Собранием РФ, политическими партиями, общественными объединениями и саморегулируемыми организациями и средствами массовой информации на базе коммуникативных технологий;
- 3) анализ и прогнозирование социально-экономического и научно-технологического развития на федеральном, региональном и межотраслевом уровнях;
- 4) определение политики в области профессиональной переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров и специалистов в высокотехнологичных отраслях промышленности;
- 5) обеспечение взаимодействия Министерства и финансовых институтов развития в рамках государственной инвестиционной политики.

Однако ни на указанный Департамент, ни на иные структурные подразделения Минпромторга России не возложены функции, связанные с организацией внедрения инновационных технологий в промышленность на федеральном уровне. Как справедливо отмечает В.В. Шигунов, процесс модернизации производства, сопряженный с активным внедрением новых промышленных технологий, в настоящее время усложнен. Компетентные органы управления промышленностью не заинтересованы в инициативном совершенствовании производства сырья и товаров с использованием новых информационных и технологических разработок. Их деятельность скована ранее принятыми планами, программами и стратегиями без учета потребностей сегодняшнего дня, которые формируются стихийно ввиду изменчивости потребительского рынка<sup>5</sup>. Анализ Положения о Министерстве промышленности и торговли РФ и указанных положений о его департаментах позволяет сделать вывод об отсутствии эффективного правового механизма скорейшего внедрения инноваций в промышленное производство и финансирования этого процесса. А. Соловьев обоснованно отмечает, что организация производства новой продукции, пользующейся спросом у населения, осуществляется силами частных компаний без участия государства на свой страх и риск. Без централизованного государственного регулирования этого процесса возможны нарушения стандартов качества, несчастные случаи на производстве, необоснованное завышение цен. При этом ежегодно Россия тратит миллиарды долларов на закупку у Китая, Великобритании, Франции, Германии, США, Канады, Японии и других стран товаров, которые с меньшими затратами могли быть произведены в нашей стране<sup>6</sup>. На наш взгляд, решить проблему скорейшей модернизации отечественного промышленного производства можно организационными средствами — путем создания в структуре Минпромторга России нового подразделения — Департамента инновационного развития и модернизации промышленного производства.

В соответствии с п. 4 Положения о Министерстве промышленности и торговли РФ данный орган осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы. Согласно Приказу Минпромторга России от 22 декабря 2008 г. № 448 «Об утверждении структуры территориальных органов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»<sup>7</sup> образовано 18 Управлений (Сахалинская область, Камчатский край, Приморский край, Дальневосточный район, Восточно-Сибирский район, Западно-Сибирский район, Уральский район, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Волго-Вятский район, Поволжский район, Северо-Кавказский район, Калининградская область, Северный район, Северо-Западный район, Верхне-Волжский район, Центрально-Черноземный район, Центральный район). Исследуя Положение о территориальном органе Министерства промышленности и торговли РФ<sup>8</sup>, отметим, что его нормы развивают отдельные положения постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»<sup>9</sup> на региональном уровне, однако в нем содержится ссылка на специфические функции территориального органа, к которым, на наш взгляд, можно отнести сле-

дующие: обеспечение регулярного размещения на сайте Министерства в сети Интернет анонсов о проводимых на территории Российской Федерации выставочно-ярмарочных мероприятиях, представляющих интерес для зарубежных деловых кругов; оказание методической и организационной помощи российским производителям и участникам внешнеторговой деятельности по вопросам защиты их экономических интересов на внутреннем и внешнем рынках; выполнение работы по выявлению случаев дискриминации и нарушения двусторонних и многосторонних международных обязательств, допущенных в отношении российских участников внешнеторговой деятельности на рынках отдельных государств (пп. 8–10 Положения о территориальном органе Министерства промышленности и торговли РФ).

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2868.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 6, ст. 682;

<sup>3</sup> См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1977. Вып. XXXI.

<sup>4</sup> См.: Послание Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 дек.

<sup>5</sup> См.: *Шиганов В.В.* Региональная модель управления малым бизнесом в промышленности. Мурманск, 2009. С. 55

<sup>6</sup> См.: *Соловьев А.* Юридические преграды к внедрению научно-технического прогресса в отечественное промышленное производство // Современные проблемы внедрения научно-технического прогресса в промышленность и пути их решения: материалы III Международной научно-практической конференции. СПб., 2007. С. 50.

<sup>7</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 15 октября 2008 г. № 206 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2868.

**Д.В. Развеев**

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

Российское избирательное законодательство прошло много этапов своего развития, в результате чего на сегодняшний день сформирована твердая правовая основа для реализации политических прав наших соотечественников и применения мер ответственности за их нарушение. В Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>1</sup> закреплено, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (ст. 36). Таким образом, политические партии выступают ключевыми фигурами в избирательном процессе. Конституция РФ положила начало формированию новых правоотношений, касающихся права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Расширение и углубление правовых знаний в указанной области, а также развитие политической системы, обусловленные негативными социальными факторами, длящийся экономический кризис поставили вопрос о необходимости модернизации применения мер ответственности в сфере реализации демократических прав и свобод граждан, и огромная роль в этом принадлежит совершенствованию административной ответственности. Особо отметим, что административные правонарушения в период проведения выборов являются наиболее многочисленными, по сравнению с иными, выявляемыми компетентными органами видами нарушений законности и уже в силу этого борьба с ними приобретает первостепенное значение.

© Развеев Дмитрий Викторович, 2011

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).



Применение административной ответственности за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений имеет большое профилактическое значение, поскольку способствует предупреждению неправомерных действий кандидатов в депутаты, а также должностных лиц во время избирательных кампаний, пресечению нарушений избирательных прав граждан России на начальной стадии. Активное применение мер административного принуждения в рассматриваемой сфере напрямую связано с реальным обеспечением основных принципов построения демократического правового государства и именно поэтому Особенная часть КоАП РФ начинается с описания административных правонарушений, посягающих на права граждан, в Кодексе они стоят на первом месте.

Административная ответственность является правовой ответственностью, наступающей за административные правонарушения, совершенные в различных отраслях и сферах жизнедеятельности. Защита от подобных правонарушений обеспечивается нормами не только административного права, но и конституционного, финансового, экологического, трудового и других отраслей права.

Таким образом, сущность административной ответственности зависит от той или иной правовой позиции к определению юридической ответственности. Следовательно, важную роль в определении содержания административной ответственности играет правовая позиция к определению юридической ответственности в целом. При этом административная ответственность обладает характерными признаками, отличающими ее от иных видов юридической ответственности (дисциплинарной, имущественной, уголовной).

Политические события последних лет показывают, что общество заинтересовано в формировании выборных органов государства из числа наиболее достойных кандидатов от политических партий путем цивилизованных и демократических выборов, вся процедура проведения которых будет законной и контролируемой. Опыт крупных избирательных кампаний (как позитивный, так и негативный), связанных с выборами Президента РФ, с выборами в Государственную Думу, способствует формированию избирательного законодательства, прежде всего, на федеральном уровне, и развитию его в позитивном направлении.

Следует отметить, что действующее законодательство не раскрывает понятия «административная ответственность». КоАП РФ и иные правовые акты не содержат нормативно закрепленного определения административной ответственности политических партий, а также данного вида ответственности за нарушение политических прав и свобод граждан.

Основываясь на анализе КоАП РФ, Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>, можно прийти к выводу, что административная ответственность политических партий является одной из составляющих административной ответственности за нарушение законодательства в сфере избирательных отношений. Вместе с тем, анализируя действующее законодательство, довольно трудно выделить правовые нормы, непосредственно посвященные административной ответственности именно политических партий.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе заключать с работниками аппарата политической партии срочные трудовые договоры (контракты) на срок, не превышающий срока полномочий руководящих органов политической партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений. В результате заключения такого договора (контракта) реализуется двойственный характер осуществления организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций политических партий, необходимых для их жизнедеятельности. Во-первых, лидер политической партии, член партии, уполномоченный ее руководящим органом осуществлять подобные функции, реализует их путем заключения указанного договора (контракта) с иным лицом. Во-вторых, работодатель, наделяя по трудовому договору (контракту) работника организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, возводит последнего в статус должностного лица. Из этого следует, что они могут быть привлечены к административной ответственности как должностные лица.

В законодательстве содержится ряд обязанностей, которые должны выполнять политические партии при осуществлении своей повседневной деятельности. Так, согласно п. 1 ч. 2

ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» орган юстиции в целях проведения уставного контроля вправе запрашивать у руководящих органов общественных объединений (в рассматриваемом нами случае политических партий) их распорядительные документы. При этом в случае их непредоставления либо ненадлежащего предоставления (с нарушением установленных в запросе сроков, предоставление неполной или недостоверной информации) наступает административная ответственность по ст. 19.7 КоАП РФ.

Объектом правонарушения в данном случае является право государственных органов на информацию, представление которой в соответствующий государственный орган обязательно. Субъектами этого правонарушения могут быть как должностные лица той или иной политической партии, обладающие данной информацией или же располагающие соответствующими полномочиями по распоряжению ею, так и региональное отделение политической партии.

Объективную сторону правонарушения характеризуют как действие, так и бездействие должностного или юридического лица, обязанных представить определенную информацию в государственный орган, но не представивших ее или представивших в неполном или искаженном виде.

Как известно, деятельность политических партий в России сопряжена с постоянным общением с общественностью и населением. При приеме граждан в своих региональных отделениях, осуществлении в них своей профессиональной деятельности политические партии обязаны обеспечить санитарную и пожарную безопасность служебных помещений.

В ст. 6.4 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации общественных помещений, зданий, сооружений. В данном случае объектами указанного правонарушения являются здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>3</sup> при эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования должны осуществляться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и обеспечиваться безопасные для человека условия труда, быта и отдыха в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами РФ. Юридические лица обязаны приостановить либо прекратить свою деятельность или работу, а также эксплуатацию зданий, сооружений, оборудования, выполнение отдельных видов работ и оказание услуг в случаях, если при осуществлении указанной деятельности нарушаются санитарные правила.

Состав рассматриваемого правонарушения сформулирован как формальный и с объективной стороны заключается в нарушении соответствующих санитарно-эпидемиологических требований, совершаемом путем как действия, так и бездействия. Субъектом правонарушения в рассматриваемом нами случае выступают политические партии и их должностные лица, ответственные за надлежащее санитарное состояние служебных помещений. Субъективную сторону данного правонарушения составляет умышленная или неосторожная вина.

Обязанность политических партий как юридических лиц обеспечивать пожарную безопасность закреплена в ст. 37–38 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>4</sup>. Применительно к рассматриваемым нами субъектам ст. 20.4. КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности) включает следующие составы административных правонарушений: нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами, за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.32 и 11.16 КоАП РФ; нарушение требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима (ч. 2); нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо без наступления иных тяжких последствий (ч. 3); несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, оборудованных для пожарных машин и техники (ч. 6).

Объект административного правонарушения в сфере обеспечения пожарной безопасности выступает как совокупность общественных отношений, охраняемых противопожарными правилами, нормами и стандартами и направленных на обеспечение государственных мер борьбы с огнем. Объективная сторона правонарушения заключается в нарушении или невыполнении юридическим лицом (политической партией) или ее должностным лицом пра-

вил, норм и стандартов пожарной безопасности. Противоправное деяние виновного лица не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий. Для привлечения к административной ответственности достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований пожарной безопасности, т. к. административные правонарушения в этой сфере считаются оконченными с момента совершения самих противоправных деяний<sup>5</sup>.

Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах обуславливает изменение норм об административной ответственности за нарушение требований и запретов, установленных правовыми актами. Рассмотрим отдельные составы гл. 5 КоАП РФ, посвященные нарушениям законодательства в избирательной сфере, с участием политических партий. Объектом правонарушения ст. 5.3. КоАП РФ (неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума) являются общественные отношения, связанные с избирательным правом и процессом, процедурой проведения референдума, избирательными правами граждан, правом на участие в референдуме. Непосредственным объектом правонарушения являются права и деятельность избирательной комиссии (комиссии референдума).

Законодательством установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, организации независимо от формы собственности, в т. ч. организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий, а также должностные лица указанных органов и организаций обязаны представлять избирательным комиссиям, комиссиям референдума необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения этих комиссий. Также определены и специальные сроки для этого — 5 дней по общему правилу; для дачи ответов на обращения, поступившие за 5 и менее дней до дня голосования, — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, в день голосования и в день, следующий за днем голосования, — немедленно.

Объективная сторона рассматриваемого в ч. 1 данной статьи правонарушения выражается в форме бездействия (неисполнения) или действия (ненадлежащего исполнения) должностного лица или организации (юридического лица), обязанных по закону либо по требованию избирательной комиссии, комиссии референдума выполнить ее решение при условии, что такое решение принято в пределах установленных законом полномочий комиссии. Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 указанной статьи, составляют бездействие (непредставление сведений и материалов) или действия (представление с нарушением срока) указанных в диспозиции нормы органов, организаций и их должностных лиц, например, непредставление сведений органом внутренних дел о наличии судимости у кандидата и др. Исключение составляют: нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума избирательным комиссиям, комиссиям референдума (ответственность за это деяние установлена ст. 5.4), а также непредставление либо неполное, неточное представление отчета или сведений кандидатом или избирательным объединением о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума (ответственность за это деяние предусмотрена ч. 1 ст. 5.17 КоАП РФ)<sup>6</sup>. Субъектами рассматриваемых правонарушений являются как должностные, так и юридические лица, при этом ответственность может наступать в отношении любого должностного лица федерального органа исполнительной власти РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия и т.д. и одновременно для любого юридического лица.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649.

<sup>5</sup> См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М., 2009. С. 299.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 334.

Е.Ю. Бакирова

**ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВООБРАЗУЮЩИХ,  
ПРАВОИЗМЕНЯЮЩИХ И ПРАВОПРЕКРАЩАЮЩИХ  
ФАКТИЧЕСКИХ СОСТАВОВ В ЖИЛИЩНОМ ПРАВЕ**

Несмотря на традиционность разграничения юридических фактов и фактических составов на правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие, зачастую весьма затруднительно отграничить правообразующие фактические составы от правоизменяющих, а правоизменяющие от правопрекращающих. Объясняется это тем, что в науке отсутствует общепринятая позиция по вопросу о разграничении стадий существования правоотношения. Так, во многих случаях весьма трудно определить, где имеет место изменение правоотношения, а где — его прекращение и возникновение нового. При этом необходимо отметить, что разграничение случаев изменения правоотношения от его прекращения и возникновения нового правоотношения — это «отнюдь ненадуманная проблема», поскольку «изменение правоотношения и возникновение правоотношения вновь имеет различные юридические последствия»<sup>1</sup>.

По вопросу о критериях разграничения стадий существования правоотношения был высказан ряд суждений. Так О.А. Красавчиков полагал, что «правоотношение может изменяться в двух направлениях — по линии его содержания и по линии субъектов. Не исключена возможность изменения правоотношения в обоих направлениях. В этом случае изменение будет усложненным»<sup>2</sup>. Аналогичной позиции придерживаются и другие авторы<sup>3</sup>. В.Б. Исаков, например, считал, что разграничение качественных состояний правоотношения — изменения и прекращения — должно быть связано со степенью изменения его структуры, элементами которой выступают субъекты, объекты и содержание правоотношения. При этом одновременное изменение каких-либо двух элементов структуры (субъекта и объекта, объекта и содержания), «столь значительно, что по общему правилу влечет прекращение прежнего правоотношения и возникновение нового», а «модификация одного из элементов лишь изменяет правоотношение»<sup>4</sup>. Однако, по мнению автора, исключение составляют случаи изменения субъектов правоотношения. Оно, по общему правилу является столь значительным, что чаще всего прекращает ранее существовавшее правоотношение. В то же время автор признавал, что высказанные им суждения не всегда подтверждаются на практике и подлежат дальнейшей разработке<sup>5</sup>.

Представляется, что противоречивость указанных точек зрения заключается в следующем: практически все признают, что возникновение правоотношения — это возникновение составляющих прав и обязанностей сторон данного правоотношения, а прекращение правоотношения — прекращение этих прав и обязанностей. В то же время, когда говорят об изме-

© Бакирова Елена Юрьевна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса (Белгородский государственный университет).

нении правоотношения, то понимают под ним изменение элементов его структуры. Иными словами, такая точка зрения недостаточно последовательна, поскольку если возникновение правоотношения — возникновение составляющих его прав и обязанностей, а прекращение правоотношения — прекращение указанных прав и обязанностей, то в этом случае изменение правоотношения — это «изменение его содержания, появление новых, прекращение старых, трансформация существующих прав и обязанностей сторон»<sup>6</sup>.

Однако если имеет место изменение жилищного правоотношения по его субъектам, например, при вселении нанимателем жилого помещения по договору социального найма других членов его семьи, это действительно влечет изменение состава участников существующих договорных отношений и тем самым возникновение таких отношений для нового их участника. В то же время несомненно, что права других участников жилищного правоотношения также изменяются. В этой связи вполне оправданными представляются попытки отдельных авторов разграничивать правообразующие юридические факты на первичные и вторичные<sup>7</sup>. При этом первичными правообразующими юридическими фактами выступают те, которые влекут возникновение у лица субъективного права вне связи с чьим-либо правом вообще, в т. ч. и правом его самого. Например, право на жилую площадь по договору социального найма не обусловлено его переходом от другого лица и в то же время не является трансформацией прежних правомочий самого нуждающегося. В таком случае вторичными правообразующими юридическими фактами являются такие юридические факты, которые порождают для конкретного гражданина жилищные права при наличии аналогичного права у других лиц (вторичные производные факты) либо преобразуют жилищные права, принадлежащие самому гражданину (вторичные преобразовательные факты).

В качестве примера вторичных производных фактических составов можно привести фактический состав, необходимый для возникновения права пользования жилым помещением у фактического супруга нанимателя жилого помещения, который в исключительных случаях в судебном порядке может быть признан членом его семьи при условии совместного проживания с этим нанимателем и ведением с ним общего хозяйства (ст. 69 ЖК РФ). Примером же вторичных преобразовательных правообразующих фактических составов являются те фактические составы, которые традиционно относятся к числу правоизменяющих. Так, например, объединение пользователей по различным договорам найма в одну семью (ч. 1 ст. 82 ЖК РФ), а ранее и раздел жилого помещения (ст. 86 ЖК РСФСР), традиционно в литературе<sup>8</sup> и в законодательстве относятся к числу правоизменяющих фактических составов. В то же время преобразования, произошедшие в жилищном правоотношении ввиду возникновения указанных фактических составов, настолько значительны, что говорить об изменении жилищного правоотношения в данном случае, на наш взгляд, не приходится. В действительности здесь имеет место прекращение правоотношения и возникновение двух и более новых правоотношений (при разделе жилого помещения) либо два и более автономных жилищных правоотношения прекращаются и возникает одно (при объединении пользователей по различным договорам найма в одну семью)<sup>9</sup>. Иными словами, к изменению договорного правоотношения приводит лишь изменение договора, но не его прекращение с появлением на его основе иных договорных отношений<sup>10</sup>. Однако, несомненно, в указанном случае вновь возникшие правоотношения неразрывно связаны с прежними правоотношениями, поэтому этот фактический состав следует относить не просто к правообразующим, а именно к вторичным правообразующим фактическим составам.

С другой стороны, изменение правоотношения не следует трактовать как изменение структуры правоотношения, т. е. изменение состава участников правоотношения, его объекта или содержания. Изменение «по линии субъекта», как и «по линии объекта», так или иначе отражается на содержании правоотношения. Поэтому изменение правоотношения — это всегда изменение его содержания, т. е. составляющих его прав и обязанностей сторон. В связи с этим правильней будет говорить не о том, что изменение правоотношения есть не изменение элементов, его образующих, а о том, что «к изменению правоотношения приводят те или иные изменения в его объекте или субъекте»<sup>11</sup>. В то же время изменение структуры (состава) правоотношения может приводить не только к изменению, но и к прекращению правоотно-

шения. Так, например, выбытие одного из членов семьи нанимателя из занимаемого им жилого помещения в литературе традиционно относится именно к изменению правоотношения<sup>12</sup>.

Действительно, изменение состава участников жилищного правоотношения в данном случае оказывает определенное воздействие на содержание их прав и обязанностей. В то же время с выбытием одного из членов семьи из жилого помещения прекращается его право пользования указанным жилым помещением. При этом следует иметь в виду, что правовое регулирование в данном случае направлено не столько на регулирование измененных прав и обязанностей оставшихся участников жилищного правоотношения, сколько на охрану прав выходящего участника, поскольку для права более значимым здесь является недопущение случаев необоснованного прекращения прав одного из участников жилищного правоотношения, чем простое перечисление изменений в правах других участников. В этой связи следует присоединиться к мнению авторов, считающих, что в данном случае происходит не изменение, а прекращение правоотношения для одного из участников<sup>13</sup>. Поэтому можно вести речь о классификации правопрекращающих фактических составов в жилищном праве на составы, влекущие полное прекращение жилищного правоотношения, и составы, влекущие лишь его частичное прекращение.

В то же время иногда в жилищном праве встречаются случаи, когда, казалось бы, изменяются субъекты жилищного правоотношения, что по логике вещей должно приводить и к изменению самого правоотношения. Так, например, ч. 2 ст. 82 ЖК РФ относит случаи замены нанимателя жилого помещения по договору социального найма именно к изменению договора социального найма наряду с объединением двух и более нанимателей в одну семью. Подобная позиция законодателя, видимо, основывается на имеющей место в литературе точке зрения, согласно которой наниматель выступает представителем семьи как особого субъекта прав, являющегося в целом стороной по договору найма жилого помещения<sup>14</sup>.

Однако данная позиция не может быть воспринята и, прежде всего, конечно же, потому, что семья как таковая не является субъектом права и, следовательно, не может выступать в качестве стороны по договору. Поэтому следует согласиться с теми, кто считает нанимателя и членов его семьи сонанимателями по договору социального найма жилого помещения<sup>15</sup>. Необходимо признать, что договор социального найма лишь подписывается нанимателем, тогда как члены его семьи (сонаниматели) участвуют в его заключении путем совершения конклюдентных действий — вселения в жилое помещение. При этом мы разделяем мнение тех авторов, которые считают, что в силу юридической логики и во избежание возникновения споров в определении нанимателя по договору социального найма данный договор должен подписываться всеми членами семьи нанимателя и им самим. Указанное правило, кроме того, будет дисциплинировать членов семьи нанимателя и служить мотивом к бережному отношению к предоставленному им жилому помещению. В этой связи в действительности никакого изменения договора в данном случае не происходит, поскольку и субъектный состав договора, и его объект, и как следствие — содержание прав и обязанностей сторон по данному договору — остаются неизменными.

Отталкиваясь от изложенных теоретических позиций, рассмотрим отдельные фактические составы, влекущие возникновение, изменение или прекращение правоотношений. При этом следует отметить, что наиболее показательным действием фактических составов в механизме правового регулирования жилищных отношений проявляется именно при регулировании отношений по договору социального найма жилого помещения. Кроме того, необходимо признать, что договор социального найма, как и ранее, является одним из центральных институтов если не жилищного права, то, по крайней мере, жилищного законодательства. Поэтому в большинстве случаев мы будем анализировать правовую природу и функции фактических составов именно применительно к возникновению, изменению и прекращению договора социального найма жилого помещения.

<sup>1</sup> Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования / науч. ред. С.С. Алексеев. Саратов, 1980.

<sup>2</sup> Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 77.

<sup>3</sup> См. например: Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 346; Гонгало В.М. Основания изменения жилищных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984. С. 12.

<sup>4</sup> *Исаков В.Б.* Указ. соч. С. 110–111.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 111.

<sup>6</sup> *Басин Ю.Г.* Вопросы советского жилищного права / отв. ред. М.А. Ваксберг. Алма-Ата, 1963. С. 162.

<sup>7</sup> См.: *Воронина Н.П.* Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 9–12.

<sup>8</sup> См., например: *Гражданское право: учебник. Ч. III* / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2008. С. 257–258; *Вишневецкая И.С.* Советское жилищное право. Ростов н/Д, 1986. С. 58; *Селиванова Е.С.* Договор коммерческого найма жилого помещения: история, проблемы, перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001. С. 116–117 и др.

<sup>9</sup> К такому же выводу приходят авторы, специально исследующие вопросы изменения договора социального найма (см., например: *Свит Ю.П.* Основания и правовые проблемы изменения договора социального найма жилого помещения // *Жилищное право*. 2006. № 12).

<sup>10</sup> См.: *Басин Ю.Г.* Указ. соч. С. 161; *Никитин К.П.* Охрана жилищных прав граждан в ведомственных домах. М., 1975. С. 29.

<sup>11</sup> *Чубаров В.В.* Правопрекращающие юридические факты в советском жилищном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1985. С. 24.

<sup>12</sup> См., например: *Гражданское право. Ч. II* / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С. 256–257.

<sup>13</sup> См.: *Басин Ю.Г.* Указ. соч. С. 163; *Чубаров В.В.* Указ. соч. С. 28.

<sup>14</sup> *Красавчиков О.А.* Основы жилищного законодательства: предмет регулирования и юридическая природа // *Основы советского жилищного законодательства*. Свердловск, 1981. С. 19; *Вишневецкая И.С.* Усиление гарантий жилищных прав граждан при разделе жилплощади // XXVI съезд КПСС и проблемы советского гражданского права. Свердловск, 1982. С. 87; *Никитюк П.С.* Жилищное право. Кишинев, 1985. С. 24–22; *Седугин П.И.* Право на жилище в СССР. М., 1983. С. 129–130; *Он же.* Жилищное право: учебник для вузов. М., 1997. С. 120; *Золотарь В.А., Дьяков П.Н.* Советское жилищное право. Киев, 1985. С. 95.

<sup>15</sup> См.: *Гражданское право: учебник. Ч. II* / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С. 230.

**Е.В. Косенко**

## **ПРОБЛЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ПЕРЕХОДА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА**

В соответствии с действующим гражданским законодательством (ст. 551 Гражданского кодекса РФ) переход права собственности на недвижимость по договору продажи недвижимости к покупателю подлежит государственной регистрации. Законодатель признает за государственной регистрацией значение особого волевого акта, поскольку исполнение договора продажи недвижимости сторонами до государственной регистрации перехода права собственности не является основанием для изменения их отношений с третьими лицами.

Однако, на наш взгляд, сама процедура регистрации договора об отчуждении недвижимого имущества и регистрация перехода права недостаточно разработана законодателем. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 19 июля 2011 г.)<sup>1</sup> (далее — ФЗ «О регистрации...») в ст. 13 предусматривает, что государственная регистрация прав проводится в следующем порядке:

прием документов, представленных для государственной регистрации прав, регистрация таких документов;

правовая экспертиза документов и проверка законности сделки;

установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;

внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии указанных противоречий и других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;

совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.

Пункт 3 указанной статьи ФЗ «О регистрации...» содержит следующее положение: «...Государственная регистрация прав проводится не позднее чем в месячный срок со дня пода-

© Косенко Елена Владиславовна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия).

чи заявления и документов, необходимых для государственной регистрации, если иные сроки не установлены федеральным законом, а ипотеки жилых помещений — не позднее, чем в течение пяти рабочих дней с указанного дня. Государственная регистрация договора об отчуждении объекта недвижимости и последующего перехода права на данный объект недвижимости при одновременной подаче заявлений и документов, необходимых для государственной регистрации указанных договора и перехода права, проводится в указанные в настоящем пункте сроки, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором».

Если рассмотреть эту ситуацию с практической точки зрения, то выглядит она следующим образом: продавец А. и покупатель В. подают документы в государственный регистрирующий орган с заявлением о регистрации договора купли-продажи и перехода права собственности на объект недвижимого имущества. Регистрирующий орган проводит правовую экспертизу документов и проверку законности сделки, устанавливает отсутствие противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав, вносит запись в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество. На практике регистрация в Саратовской области обычно занимает от 7 до 10 дней. *При этом стороны уже произвели расчет в день подачи документов в регистрирующий орган, однако переход права собственности произойдет позже.*

Именно этот период регистрации и является, на наш взгляд, «опасным» для покупателя. Так, например продавец может в любое время до внесения записи в Единый государственный реестр прав приостановить государственную регистрацию, подав заявление в регистрирующий орган (ст. 19 ФЗ «О регистрации...»). На практике такие случаи, к сожалению, не редкость, особенно если продавец и покупатель — бывшие супруги и делят совместно нажитое имущество путем передачи части (например квартиры) по договору купли-продажи в обмен на сохранение за собой другого имущества. Этот пример не вымышленный, но хотелось бы привести еще один.

Покупатель и продавец подают документы на государственную регистрацию договора купли-продажи и перехода права собственности. Однако через несколько дней в регистрирующий орган поступает постановление суда о наложении ареста на объект недвижимости, являющийся предметом договора между сторонами. Как выяснилось, продавец выступает ответчиком по иску о взыскании долга, и истец, в рамках гражданско-процессуального законодательства подал заявление в целях обеспечения иска о наложении ареста на указанное недвижимое имущество. Суд ходатайство удовлетворил, и в регистрирующий орган было направлено соответствующее указание. Согласно ст. 19 ФЗ «О регистрации...» регистрирующий орган регистрацию приостановил до снятия ареста в порядке, установленном законодательством. Далее судом было удовлетворено исковое заявление истца в полном объеме, однако арест с имущества не снят. Дело в том, что ответчик (продавец) официального дохода не имеет, иное имущество отсутствует. Дело рассматривалось судом в 2005 г. *До настоящего времени регистрация приостановлена, арест не снят, покупатель не может получить ни имущество по договору, ни денежные средства, уплаченные им в день подачи документов.*

Сложившаяся практика расчета между сторонами в день подачи документов неизбежно приводит к подобным проблемам. Здесь можно возразить: почему стороны не поместят деньги на депозит с условием их получения именно в день выдачи документов или не предусмотрят в самом договоре расчет именно после регистрации? Ответ прост: граждане боятся подобной ситуации. К сожалению криминальная обстановка, сложившаяся в стране в отношении жилых помещений, заставляет граждан действовать подобным образом. На практике продавцы категорически отказываются от подобных предложений (произвести расчет после проведения государственной регистрации), однако именно такая форма расчета безопасна для покупателя.

С научной точки зрения, решение проблемы возможно следующим образом: необходимо внести изменения в ФЗ «О регистрации...», а именно в ст. 13, предусматривающую порядок государственной регистрации. Так, например, государственную регистрацию следует проводить в два этапа. Первый: прием документов и правовая экспертиза документов, проверка законности сделки, установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и



уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества. Далее стороны приглашаются для подписания договора, и в присутствии сторон государственный регистратор вносит запись в Единый государственный реестр и выдает сторонам правоустанавливающий документ: свидетельство о государственной регистрации прав.

Подача документов и регистрация прав в данном случае, несомненно, займет много времени, однако это обезопасит покупателя от возможных непредвиденных ситуаций.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594.

**Н.П. Гришин**

## **ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК КАК ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА КУПИ-ПРОДАЖИ**

Договор купли-продажи земельных участков, являясь особой разновидностью договора продажи недвижимости, тем не менее, обладает особой спецификой. Это, безусловно, связано с особенностями его предмета.

По утверждению С.А. Степанова, «правовая конструкция земельного участка как особого рода вещи достаточно сложна, отлична от конструкции вещи вообще и подчинена необходимости присутствия в ней значительной доли публичного интереса... Кроме того, земельный участок, являясь самостоятельным объектом гражданских прав, выступает центральным, доминирующим компонентом системы недвижимого имущества, предопределяя своим правовым режимом статус иных недвижимых вещей, непременно зависящих от него (правового режима земли)... Земельный участок — не только ядро системы объектов гражданского права, но и предмет регулирования иных отраслей законодательства, причем отраслей публичного характера, имеющих в своем арсенале и эффективные публичного свойства меры воздействия на участников оборота»<sup>1</sup>.

Земельные участки занимают главенствующее место в перечне недвижимых объектов. «История правового регулирования земельного оборота свидетельствует о том, что понятие недвижимости возникло и развивалось именно через вовлечение в гражданский оборот земельных участков. Современный законодатель, конструируя понятие недвижимости, также использует в качестве базовой категории именно “земельный участок”»<sup>2</sup>.

Земельный участок — это «природная недвижимость», или «недвижимость по природе». Если некоторые другие объекты отнесены законодателем к недвижимости искусственно путем использования приема юридической фикции (это касается, в частности, предприятия как имущественного комплекса, а также подлежащих государственной регистрации воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов), то земельный участок является недвижимостью в силу своих естественных свойств. Как отмечал на основе сравнительного исследования законодательств многих государств С.А. Бабкин, нигде и никогда закон не рассматривал земельные участки в качестве движимых вещей, оставляя при этом режим недвижимости за иными объектами гражданского права, поэтому земля принципиально не может не быть недвижимостью<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 11.1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

В юридической литературе предлагаются более развернутые определения земельного участка как объекта гражданских прав. Так, по мнению Д.В. Жернакова, земельный участок представляет собой внешнюю часть земной коры, объективированную в ее границах, описанных и удостоверенных в установленном порядке<sup>4</sup>. А.Ю. Колов предлагает определять земельный участок как часть земной поверхности (неперемещаемый объект) с описан-

© Гришин Николай Павлович, 2011

Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия).

ными и достоверными границами, элементами которой могут являться почвенный слой, древесно-кустарниковая, лесная растительность, обособленные водные объекты, градостроительные объекты.

Данное определение практически дословно воспроизводится и О.А. Косолаповым, с той лишь разницей, что он предлагает рассматривать древесно-кустарниковую растительность, водные объекты, объекты капитального строительства в качестве характеристик самого земельного участка, а не в качестве его элементов<sup>5</sup>.

Е.Р. Сарьян определяет земельный участок как часть земной поверхности, границы которой описаны и удостоверены уполномоченной организацией кадастрового учета объектов недвижимости с указанием площади, месторасположения, категории, разрешенного вида использования, кадастрового (кадастрово-учетного) номера, правового статуса и других характеристик, отраженных в государственном кадастре объектов недвижимости и документах государственной регистрации прав на землю<sup>6</sup>.

Наконец, совсем оригинальное определение земельного участка предложено О.В. Шихалевой, которая считает, что земельный участок — это геометризованный блок почвенного слоя (плодородная недвижимость) или часть поверхности земли (территориальная недвижимость), границы которых описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным органом власти, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами<sup>7</sup>. В данном определении к земельному участку помимо собственно части поверхностного слоя земли, судя по всему, отнесены также участки недр, находящиеся под его поверхностью, а также различные строения, здания и сооружения, которые, конечно же, выступают самостоятельными объектами гражданских прав.

Приведенные определения базируются на уже упомянутом легальном определении земельного участка, которое содержится в ЗК РФ, а также на определении, содержащемся в ст. 1 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»<sup>8</sup>, в настоящее время утратившего силу. Таким образом, в них определяется земельный участок, скорее всего, как объект именно земельного права. Нам же важно определить, что представляет собой земельный участок как объект гражданских прав и, соответственно, предмет договора купли-продажи.

Как уже отмечалось, земельные участки являются недвижимыми вещами. В науке гражданского права под вещами понимаются различные предметы материального мира, созданные человеком или природой, обладающие стоимостью, т.е. способные удовлетворять какие-либо потребности человека, выступающие в качестве объектов субъективных гражданских прав<sup>9</sup>. Вместе с тем в научной литературе отмечается, что общепринятое понимание вещи в полной мере неприменимо к земельному участку<sup>10</sup>. Связано это, прежде всего, с тем, что земельные участки являются частью природы, поэтому их нельзя отнести к категории «рукотворных» вещей. Земельные участки не создаются человеком. В то же время для того чтобы земельный участок стал объектом гражданских прав и был вовлечен в оборот, его необходимо сформировать путем совершения как фактических (установление границ в натуре), так и юридических (кадастровый учет) действий. По справедливому замечанию К.И. Скловского, «установление границ (наряду с местоположением) является не только средством индивидуализации земельного участка, но и способом создания самого объекта права»<sup>11</sup>.

Земельный участок представляет собой индивидуально-определенную, а, следовательно, незаменимую вещь. Индивидуализация земельного участка осуществляется посредством таких идентифицирующих признаков, как место нахождения, границы, кадастровый номер, размер, целевое назначение.

В то же время необходимо отметить, что объектами гражданских прав могут быть не только участки земной поверхности, границы которых описаны в установленном порядке, но и иные — «не сформированные» в соответствии с законом. Касается это довольно многочисленных на сегодняшний день случаев фактического беститульного владения земельным участком, а также случаев, когда кадастровый учет земельного участка не проведен. В этих случаях индивидуализация земельного участка производится фактическими действиями. То же самое касается случаев, когда не подверженная кадастровому учету «земля» становится объектом самовольного захвата. Нормы гражданского права все же могут применяться к регу-

лированию таких общественных отношений, поскольку в данном случае в качестве дополнительных обстоятельств, свидетельствующих об индивидуализации земельного участка, могут рассматриваться фактические (и даже неправомерные) действия незаконного владельца земельного участка (огораживание и т. п.).

Некоторые вопросы возникают в отношении такого свойства земельного участка, как его делимость. Физически, безусловно, земельный участок является делимым. Любой участок можно разделить на любое число участков меньшей площади, причем без ущерба для их хозяйственного назначения. Однако не всякий земельный участок является делимым юридически. В частности, делимым юридически может быть земельный участок, который возможно разделить на части. Каждая из них образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами<sup>12</sup>.

В то же время необходимо отметить неоднозначность правового регулирования в отношении части земельного участка. ЗК РФ в ст. 6 называет часть земельного участка в качестве одного из объектов земельных отношений. Гражданское законодательство ранее также содержало это понятие. В частности, в ст. 552 и 553 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) ранее говорилось о праве покупателя или продавца недвижимости на часть земельного участка, которая занята недвижимостью и необходима для ее использования, при продаже, соответственно, здания или сооружения, находящегося на земельном участке или земельного участка без продажи расположенного на нем здания или сооружения. В настоящее время в ст. 552 ГК РФ уже идет речь не о части земельного участка, а о земельном участке, который занят недвижимостью и необходим для ее использования, ст. 553 вообще исключена. То же самое касается и положений об аренде зданий и сооружений, содержащихся в ст. 552 и 553 ГК РФ<sup>13</sup>. Термин «часть земельного участка» сейчас содержится только в ст. 340 ГК РФ, а также в ст. 63, 64, 69 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» применительно к залогоу зданий и сооружений<sup>14</sup>.

Представляется, что часть земельного участка не является объектом гражданских прав и не может быть предметом договора купли-продажи. В случае раздела земельного участка (например, при прекращении отношений общей собственности, при наследовании, при продаже расположенного на участке здания или сооружения и т.д.) происходит формирование нового земельного участка (определение его границ на местности, присвоение кадастрового номера). В результате данный участок становится самостоятельным объектом гражданского оборота, с которым возможно совершение различных сделок.

В зависимости от оборотоспособности земельные участки могут быть изъятыми из оборота, ограниченными в обороте и свободнообращаемыми (ст. 129 ГК РФ). Из анализа содержания п. 3 ст. 129 ГК РФ представляется возможным сделать вывод о том, что действующим законодательством установлена презумпция ограниченной оборотоспособности земельных участков, т.е. они относятся к объектам гражданских прав, ограниченным в обороте, если иное не установлено законом.

Говоря об ограниченной оборотоспособности земельных участков, важно отметить, что существующие на сегодняшний день способы ограничения земельных участков в обороте весьма специфичны. Статья 129 ГК РФ предусматривает два способа ограничения объектов гражданских прав в обороте: во-первых, это ограничение круга лиц, которым может принадлежать тот или иной объект; во-вторых, необходимость получения специального разрешения для вовлечения объекта в оборот.

Полагаем, что, наряду с перечисленными ограничениями, оборот земельных участков довольно часто ограничивается путем установления особого порядка совершения сделок с ними, особенно это касается договора купли-продажи. Такой особый порядок может быть обусловлен категорией земельного участка, его формой собственности, а также целями приобретения. Например, ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает, что при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

При продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (в частности, для целей жилищного строительства) закон (ст. 30, 30.1 и 30.2 ЗК РФ) в качестве общего правила устанавливает, что отчуждение земельного участка производится путем проведения торгов (в основном в форме аукциона) и лишь в качестве исключения продажа возможна без проведения торгов.

Таким образом, оборотоспособность земельных участков ограничивается не только традиционными для гражданского права способами, но и путем установления особого порядка их оборота, что порождает значительные особенности купли-продажи различных земельных участков в зависимости от их категории, принадлежности и целей приобретения.

<sup>1</sup> Степанов С.А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004. С. 53.

<sup>2</sup> Скворцов О.Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 34.

<sup>3</sup> См.: Бабкин С.А. Основные начала организации оборота недвижимости. М., 2001. С. 51–52.

<sup>4</sup> См.: Жернаков Д.В. Правовой режим земельных участков как объектов гражданского оборота: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 6.

<sup>5</sup> См.: Косолапов О.А. Земельный участок как объект вещного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

<sup>6</sup> См.: Сарьян Е.Р. Вещные права на землю и их государственная регистрация: на примере Московской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

<sup>7</sup> См.: Шихалева О.В. Земельный участок как объект гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 6.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2, ст. 149.

<sup>9</sup> См., например: Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть: курс лекций. Чебоксары, 1997. С. 190; Гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1 / под ред. Е.А. Суханова. М., 2003. С. 164; Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 2005. С. 254–255.

<sup>10</sup> См.: Степанов С.А. Указ. соч. С. 50–51.

<sup>11</sup> Склоцкий К.И. Применение законодательства о собственности и владении. Практические вопросы. М., 2004. С. 198.

<sup>12</sup> См.: Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества. М., 2007. С. 52.

<sup>13</sup> См. ст. 21 Федерального закона от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3213.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3400.

Ш.Б. Кулахметов

## ПРОИЗВОДСТВО ПО ГРУППОВОМУ ИСКУ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ПРОИЗВОДСТВ В РОССИЙСКОМ АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

Проблема видов производств в современном арбитражном процессе является предметом дискуссий. Отсутствие определенности по данной теме во многом обусловлено тем, что критерии определения видов производств в АПК РФ в достаточной степени размыты. Прежде всего, следует дифференцировать понятие «виды производств в арбитражном процессе» и часто употребляемый в сходном значении термин «виды судопроизводства». Последний происходит из нормы ст. 118 Конституции РФ, которая под видом судопроизводства подразумевает способ отправления правосудия юрисдикционными органами строго определенной ветви судебной системы.

К. Вербар отмечает, что виды судопроизводства в современной России выделяются в большей степени в силу исторической традиции и не обусловлены ни преобладающим частным либо публичным характером применимого в соответствующем суде применимого права, ни иными внутренними факторами развития правовой системы. «В советском внутреннем праве понятие публичного права долгое время не имело самостоятельного значения, потому что само право практически полностью рассматривалось как публичное, поскольку право, правовая наука находились исключительно на службе интересам государства, «...в отсутствие функциональной пользы понятию публичного порядка просто не находилось места»<sup>1</sup>.

© Кулахметов Шамиль Баязитович, 2011

Аспирант кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия).

Проблема видов производств в цивилистическом процессе генетически связана именно с неоднозначным местом арбитражного процессуального права в системе частного и публичного права. Правовая природа защищаемых в арбитражном процессуальном праве интересов сочетает в себе частноправовые и публично-правовые начала. Так, процессуалисты Британии и США утверждают, что групповой иск является институтом публичного права<sup>2</sup>.

Т.Е. Абова полагает, что единая гражданская процессуальная форма принимает различные виды в зависимости от особенностей, устанавливаемых законом для рассмотрения и разрешения отдельных категорий дел. Указанные особенности определяются через термин «характер рассматриваемого дела». В действующем АПК РФ Т.Е. Абовой в зависимости от характера дел выделяются следующие виды производства: исковое производство (в т. ч. упрощенное); производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений; особое производство; производство по делам о несостоятельности (банкротстве); производство по делам, связанным с исполнением судебных актов арбитражных судов; производство по делам, решения по которым вынесены российскими третейскими судами; производство по делам о признании и приведении в исполнение решений, вынесенных иностранными судами и арбитражами<sup>3</sup>. Обобщая сказанное, можно отметить, что каждому отдельному виду производства, за исключением производства из административных и иных публичных отношений, в АПК РФ посвящена отдельная глава. Следуя подобной схеме, можно дифференцировать производство в защиту прав группы лиц в арбитражном суде от регулярного искового производства. Однако именно слияние искового и упрощенного производств, несмотря на то, что упрощенное производство выделено в отдельную главу, не позволяет выделить способ легального закрепления в виде одного из самостоятельных критериев видов арбитражного судопроизводства.

Наиболее близка к позиции К. Вербара схема разграничения видов производств, предложенная Д.Х. Валеевым. Основным критерий разграничения, по его мнению, — природа материально-правовых отношений. В рамках гражданского судопроизводства Д.Х. Валеев выделяет спорные и беспорные дела, а система видов производств выглядит следующим образом: 1) исковое производство; 2) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; 3) особое производство; 4) приказное производство; 5) производство по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов; 6) производство по делам, связанным с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов<sup>4</sup>. Более развернутую систему критериев в рамках подобного подхода предлагает О.В. Исаенкова, которая считает, что делить судопроизводство на виды следует в зависимости от предмета защиты, целей защиты и способа защиты. Непосредственно классификация выглядит следующим образом: 1) приказное производство; 2) исковое производство; 3) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; 4) особое производство; 5) производство по делам об оспаривании решений третейских судов; 6) производство по делам, возникающим из исполнительных правоотношений<sup>5</sup>. Заметим, что предложенное деление соответствует структуре процессуального закона.

В.В. Ярков использует традиционные для отечественного процессуального законодательства термины «категории дела», «виды судебного производства». Отмечая усложнение арбитражной процессуальной формы в последние годы, указанный автор замечает, что основные критерии дифференциации видов производств в арбитражном процессе — это характер дела, предмет судебного рассмотрения и относительная беспорность дела<sup>6</sup>. На основании этого выделяют следующие виды производств в арбитражном процессе: 1) исковое; 2) производство из административных и иных публично-правовых отношений; 3) особое производство; 4) производство по делам о несостоятельности; 5) производство по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда; 6) производство по делам о признании и исполнении решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений; 7) упрощенное производство (по критерию беспорности); 8) производство по делам с участием иностранных лиц. Однако выделение последнего вида производств как самостоятельного, на наш взгляд, означает, что автор использует и субъектный критерий разграничения видов производств.

Подобная позиция нашла отражение в работах других авторов. Так, М.В. Шварц выделяет в качестве основных критериев необходимость ускорения судопроизводства и состав участников судебного разбирательства<sup>7</sup>. Представляется, что использование указанных критериев является в большей степени оправданным применительно к проблеме разграничения подведомственности или специализации споров относительно материально-правового критерия. Первый анализируемый признак соответствует задаче своевременного рассмотрения дел арбитражным судом и может быть применен исключительно при помощи легального закрепления системы процессуальных гарантий эффективности рассмотрения дела. Конструкция АПК РФ предполагает систему таких гарантий применительно к каждому отдельному виду производства. Однако состав участников в смысле их материально-правового статуса в качестве дополнительного критерия, по нашему мнению, не слишком удачен. К примеру, состав участников искового производства и производства в защиту интересов группы лиц может быть идентичным в материально-правовом смысле. Следовательно, указанный критерий необходимо трактовать применительно к системе видов производств исключительно как критерий процессуального статуса участников.

Итак, в современной процессуальной науке виды производств в арбитражном процессе дифференцируются в зависимости от материально-правовой природы дела; способа закрепления в процессуальном законе; наличия или отсутствия спора о праве; особенностей процессуального статуса участников; предмета судебной защиты (право или законный интерес либо возможность защиты как права, так и законного интереса), процессуального порядка рассмотрения дела.

Можно ли отнести производство по групповому иску к виду искового производства? Прежде всего, заметим, что производство в защиту прав неопределенного круга лиц практически всегда направлено не только в защиту частного интереса истцов, но и публичного интереса неопределенной группы лиц, общества в целом. Исковое производство, возбуждаемое по инициативе отдельного истца, в большей степени направлено на защиту его частного интереса. В рамках регулярного искового производства предметом рассмотрения становятся материально-правовые отношения конкретного истца и определенного ответчика. В групповом иске же предмет рассмотрения более абстрактен, фактически арбитражный суд создает определенную модель рассмотрения сходной категории дел в силу особенности преюдиции по действующему АПК РФ.

Производство по групповому иску имеет несколько отличный состав участников. Так, существует институт истца-представителя группы. Процессуальный порядок рассмотрения дела предполагает некоторые особенности в применении и реализации института судебных извещений и вызовов, закрепление механизма присоединения к группе, особенности судебного решения. Более того, производство по групповому иску вынесено в отдельную главу. Таким образом, представляется вполне оправданным на современном этапе развития процессуальной науки признать производство по групповому иску самостоятельным видом производств в арбитражном процессе.

<sup>1</sup> *Вербар К.* Определение публичного порядка во внутреннем праве России через французское право // *Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса.* 2001. М., 2002. С. 265.

<sup>2</sup> *Stephen C. Yeazell.* The Past and Future of Defendant and Settlement Classes in Collective Litigation // *39 Ariz. L. Rev.* 687, 690 (1997).

<sup>3</sup> См.: *Абова Т.Е.* Виды производств в арбитражном процессе // *Новеллы гражданского процессуального права: Материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С. Шакарян.* М., 2004. С. 118.

<sup>4</sup> См.: *Валеев Д.Х.* Виды гражданских судопроизводств и исполнительное производство // *Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С. Шакарян.* С. 136–137.

<sup>5</sup> См.: *Исаенкова О.В.* Виды гражданского судопроизводства в новом процессуальном законодательстве // *Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С. Шакарян.* С. 130–134.

<sup>6</sup> См.: *Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В.В. Яркова.* М., 2003. С. 11.

<sup>7</sup> См.: *Шварц М.В.* Систематизация арбитражного процессуального законодательства (проблемы теории и практики применения): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 13.

## **ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ РАСКРЫТИЕ АКЦИОНЕРНЫМ ОБЩЕСТВОМ ИНФОРМАЦИИ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ МИНОРИТАРНЫХ АКЦИОНЕРОВ**

Раскрытию информации в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»<sup>1</sup> отведена ст. 92, регламентирующая порядок предоставления обязательной информации обществом. Она же указывает, что открытое акционерное общество обязано раскрывать: годовой отчет общества, годовую бухгалтерскую отчетность; проспект эмиссии акций общества в случаях, предусмотренных правовыми актами РФ; сообщение о проведении общего собрания акционеров в порядке, предусмотренным Федеральным законом «Об акционерных обществах»; иные сведения, указанные исполнительным органом власти по рынку ценных бумаг.

Раскрытие информации — это обеспечение ее доступности всем заинтересованным в этом лицам независимо от целей получения данной информации по процедуре, гарантирующей ее нахождение и получение. Статья 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>2</sup> информацией признает сведения, не требующие привилегий для доступа к ним. Основной части миноритариев доступна лишь информация, которая публикуется акционерным обществом в открытой печати.

Реализация и защита прав миноритарных акционеров в значительной мере зависят от того, насколько эффективны нормы права, регулирующие порядок и условия получения акционерами информации о деятельности акционерного общества. Без получения необходимой информации осуществление иных прав акционеров может оказаться весьма затруднительным или просто невозможным. Право на получение информации является своего рода обеспечением имущественных прав акционера, служит гарантией уменьшения рисков от возможной потери вложенных средств. Таким образом, информационная прозрачность и открытость акционерных обществ выступают в качестве основных гарантий прав инвесторов.

Акционерные общества по своей экономической природе являются участниками рынка ценных бумаг. Однако свободно обращаются на бирже акции не всех акционерных обществ. Сама их правовая природа, порядок отчуждения, предоставляемые им права таковы, что важнейшим условием эффективной деятельности акционерных обществ и построения ими взаимоотношений с другими участниками рынка ценных бумаг является их информационная прозрачность, объем сообщаемой информации.

В своих информационных источниках большинство российских открытых акционерных обществ не указывают структуру акционерного капитала, в т. ч. и принадлежащего миноритарным акционерам. Не приводятся сведения и о количестве миноритарных акционеров. При этом игнорируются социальные функции, заложенные в правовые нормы деятельности открытых акционерных обществ. Если в акционерном обществе нет достаточного количества миноритариев, значит, отсутствуют их интеллектуальный и творческий вклад в развитие экономики компании, а также контроль над ее деятельностью со стороны общества. Наконец, часть общества не имеет от этой компании доходов в виде дивидендов, которые могли бы быть значительно выше, чем фонд зарплаты ОАО. Ввиду большой социальной значимости численности миноритариев в акционерных обществах и доли капитала, принадлежащего им, необходимо обязать акционерные общества раскрывать информацию в полной мере, установленной законом.

Информация, которая раскрывается акционерным обществом, нужна не только для потенциальных инвесторов и акционеров. Она формирует рыночную конкуренцию между компаниями, при которой капитализация и кредитный рейтинг перспективных компаний растут быстрее. Отсутствие или неполная информация в открытой печати могут тормозить развитие

© Токаев Архимед Муссаевич, 2011

Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия).

акционерного общества. Для акционеров и инвесторов требуется регулярная и объективная информация, доступная для всех заинтересованных лиц.

Миноритарные акционеры — самая многочисленная категория инвесторов, и большинство из них владеет пакетом акций, составляющим ничтожно малую долю от рыночной капитализации компании<sup>3</sup>. В соответствии с ФЗ «Об акционерных обществах» обладателям таких пакетов доступна в основном лишь публичная информация, которую открытое акционерное общество обязано раскрывать перед обществом в печати и (или) на своих сайтах. Данная информация необходима также потенциальным инвесторам, которые решили стать акционерами и собирают сведения, для вложения своих денег в ценные бумаги, и получения от этого стабильного дохода. Следует отметить, что открытость российских ОАО ограничивает не только стремление защитить коммерческие, технологические, организационные и другие ноу-хау, но и реальная угроза того, что информация как об успехах, так и о нерешенных проблемах, может быть использована для рейдерского захвата компании, недружественного поглощения, шантажа<sup>4</sup>. Это обстоятельство осложняет компаниям выбор информации, снижает ее объем.

Правительство РФ озабочено экономическими проблемами, вызванными отсутствием достаточного количества миноритарных акционеров на российском фондовом рынке<sup>5</sup>. Этот факт подтверждают различные саморегулируемые организации, в частности НАУФОР. Недостаточное количество миноритариев приводит к негативным экономическим и социальным последствиям, отсутствию полноценного фондового рынка и финансовых институтов. При этом нет реальной прозрачности компаний и конкуренции между субъектами рынка; доходы от деятельности открытых акционерных обществ получает узкий слой физических лиц; ослабевают контроль над корпорациями со стороны общества; появляются условия, благоприятные для теневой экономики, коррупции.

Информационная открытость компаний — одно из основных средств для защиты прав миноритарных акционеров. Однако представлять информацию в открытой печати приходится осторожно и выборочно, т. к. опасаются рейдеров<sup>6</sup>. Эта проблема особенно волнует обладателей контрольных пакетов акций, потому что основным инструментом рейдеров является информация. На ее основе они анализируют перспективы захвата с учетом экономических и административных ресурсов собственников, менеджмента и т. д.<sup>7</sup> Мажоритарии опасаются, что под запросом миноритария о предоставлении информации могут скрываться интересы рейдеров<sup>8</sup>. При этом не всегда учитывается то, что миноритарии только на основе получаемой информации вкладывают свой капитал в общество. Они, как и мажоритарии, заинтересованы в его защите.

Миноритарии стимулируют развитие акционерного общества не только своими инвестициями, но и идеями. Предполагалось, что компании будут активно привлекать инвестиции с внутреннего рынка. Однако отсутствие благоприятной правовой среды и рейдерские захваты приводят к сокращению информации, необходимой потенциальным акционерам при оценке экономических перспектив акционерных обществ. Не имея обширных сведений об экономике компании, ее владельцах, финансовом состоянии, агрессорам сложно спланировать юридические действия по захвату. Остерегаясь противоправных действий правоохранительных органов, компании вынуждены искать юридические и экономические средства защиты. С этой целью компании объединяются в большие группы, делятся на множество обществ с ограниченной ответственностью, переходят в закрытые акционерные общества, регистрируют основной актив в особых экономических зонах, создают мощную службу безопасности. Поэтому одним из актуальных направлений в развитии корпоративных отношений является противодействие недружественному захвату собственности<sup>9</sup>. В связи с этим 14 июля 2010 г. был подписан Федеральный закон о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, направленный на повышение эффективности противодействия захвату имущества, имущественных и неимущественных прав, денежных средств предприятий, т. е. т. н. рейдерству<sup>10</sup>. Все статьи этого закона, впервые внесены в Уголовный кодекс. Заметим, что в большинстве европейских стран подобные нормы существуют давно. Вводимая в Уголовный кодекс ст. 170.1 «Фальсификация единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного учета» направлена на противодействие самой распространенной в России форме рейдерского захва-



та — регистрации ложных сведений в Едином государственном реестре юридических лиц о руководителях и учредителях юридического лица. Ранее этот юридический пробел позволял рейдерам претендовать на собственность предприятий<sup>11</sup>. Этой же статьей предусмотрено наказание за внесение ложных сведений в реестры владельцев ценных бумаг, что также часто использовалось в России для захвата акционерных обществ. Часть 3 ст. 185.2 Уголовного кодекса РФ «Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги» направлена на пособников рейдеров, участников рынка ценных бумаг — регистраторов и депозитариев, вносящих недостоверную информацию в указанные реестры владельцев ценных бумаг. Вышеназванные статьи предусматривают наказание до двух лет лишения свободы. В печати уже имеются многочисленные отклики об эффективности действия внесенных в Закон поправок<sup>12</sup>.

Вторая причина информационной закрытости компаний — это нежелание мажоритариев и менеджмента раскрывать доходы акционерного общества перед миноритарными акционерами<sup>13</sup>. Для этого совершаются сделки с заинтересованностью, когда в интересах менеджмента совершаются сделки с аффилированными лицами. Собственность выводится на фирму мажоритария со 100 %-ным его участием или распределение прибыли производится по не дивидендным каналам, когда ее получают не все акционеры, а только мажоритарии через различные финансовые схемы. В большинстве случаев менеджеры подконтрольны крупному акционеру, а не всем акционерам.

В нормах права должны быть заложены механизмы осуществления прав и исполнения обязанностей с учетом российских реалий, а в положениях акционерных обществ о правах акционеров на дивиденды не прописаны важнейшие условия. Составляя положение, совет директоров редко указывает условия и экономические показатели, при которых они обязаны принять решение о выплате дивидендов. Компании вольны составлять этот документ по своему желанию, ведь Кодекс корпоративного поведения содержит рекомендательные нормы. Например, ОАО НК «Роснефть» в своем положении предписывает: «Рекомендуемая сумма дивидендных выплат определяется советом директоров по финансовым показателям за год, но, как правило (выделено нами. — А.Т.), составляет не менее 10 % от чистой прибыли общества»<sup>14</sup>. ОАО «МРСК» Центра и Северного Кавказа не указывает в положении даже процентов, направляемых на выплату дивидендов<sup>15</sup>. Редко встречается информация об условиях и экономических показателях компании, при которых общество обязано принимать решение о выплате дивидендов. Не имея такой информации, акционер лишен механизма осуществления своих прав.

Банки РФ обеспечивают годовой доход в 2–3 раза больший, чем дивиденды, и возврат вклада до 0,7 млн руб. Покупка акций, как известно, не гарантирует ни возврат внесенных средств, ни право на дивиденды, а доходам акционеров от роста котировок угрожает принудительный выкуп и рейдерские захваты.

Общеизвестно, что доходность по акциям в разы выше, чем депозитов в банках. Посетив банк, потенциальный инвестор видит престижное здание, оформление офиса, внутреннее убранство, доброжелательный коллектив. Сотрудники, оказывающие банковские услуги, готовы подробно рассказать о банке, его рейтинге, истории, миссии, филиалах, сообщить, что банк входит в систему страхования вкладов. Окруженный вниманием работников, видом офиса, инвестор приходит к выводу, что здесь его капитал защищен. Поэтому российские граждане туманным перспективам дивидендов и котировок акций предпочитают реальные вклады в банках<sup>16</sup>.

У будущих акционеров, инвестирующих в ценные бумаги, нет столь развитых информационных инструментов для защиты своих прав на фондовом рынке. Потенциальные инвесторы не видят офисов, оборудования заводов, сотрудников и т.д. Инвестор, покупая те или иные ценные бумаги, исходит из информации, имеющейся в свободном обращении. Акционерным обществам рекомендуется на основе Кодекса корпоративного поведения разработать свой аналогичный документ и соблюдать корпоративные нормы, а также составить внутрифирменное «Положение об информационной политике общества», которое содержало бы перечень представляемой информации.

Немецкое корпоративное право вместо рекомендации дает однозначный перечень информации, которую акционерное общество не должно раскрывать перед акционерами. В абз. 3 § 131 немецкого закона указывается, что общество имеет право отказать в информа-

ции только по 7 пунктам и приводит их. Далее законодатель определяет, что по иным основаниям отказано быть не может<sup>17</sup>. Такая конструкция закона позволяет надежно защитить права миноритарных акционеров.

Решив купить акции, инвестор анализирует информацию, имеющуюся в свободном доступе. Он знакомится с сайтами акционерных обществ, ситуацией на рынке, финансовыми показателями, изучает структуру капитализации акционерного общества, кредитный рейтинг, знакомится с мнениями аналитиков и т.д. На практике акционерные общества не предоставляют тот объем информации, который они должны предоставлять в рамках закона. Применяются различные уловки<sup>18</sup>.

Крупные акционерные общества с контролирующим акционером в лице государства также игнорируют требования миноритариев о предоставлении информации по сделкам, не предоставляют информацию о перечислениях в различные благотворительные фонды или не раскрывают зарплаты топ-менеджеров<sup>19</sup>.

Доверие мелких инвесторов растет, когда право предусматривает механизмы, позволяющие миноритарным акционерам защищать свои интересы в правовом поле. Совершенствование защиты прав миноритарных акционеров в Российской Федерации на основе мирового опыта — необходимое условие для привлечения широких слоев населения на фондовый рынок.

Права миноритарных акционеров нарушаются при добровольном и принудительном выкупе акций, т. к. по существу информация миноритариям и независимому оценщику предоставляет акционерное общество, где мажоритарии принадлежит 95 % акций. Следовательно, под его контролем находятся и совет директоров, и правление, и менеджмент. Они будут действовать в соответствии с поручениями контролирующего акционера. На практике лицо, осуществляющее принудительный выкуп акций, обязано приложить к направляемому в общество требованию о выкупе копию отчета независимого оценщика о рыночной стоимости выкупаемых ценных бумаг. Мажоритарный акционер не обязан предоставлять копию отчета независимого оценщика, ему достаточно направить в общество копию резолютивной части заключения. Поэтому у миноритарных акционеров нет возможности получить полную копию отчета оценщика. Следовательно, при защите своих прав миноритарные акционеры могут представить в суд заключение другого независимого оценщика об определении рыночной цены акций в качестве доказательства о ненадлежащем определении цены выкупаемых ценных бумаг.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал, что отчет независимого оценщика, составленный по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством об оценочной деятельности, признается документом, содержащим сведения доказательственного значения, а итоговая величина рыночной стоимости, указанная в таком отчете, — достоверной, в связи с чем отчет может быть положен истцом в обоснование своих требований. Проведение независимой оценки рыночной стоимости акций общества затрудняется тем, что для сбора и анализа документов требуется информация, находящаяся под контролем мажоритарного акционера. Акционерное общество может на законных основаниях отказать в доступе к ней. У открытого общества имеются механизмы, применяя которые, оно вправе отсрочить предоставление необходимых документов, ведь судебное понуждение общества к исполнению обязанностей может затянуться на многие месяцы.

Для притока инвестиций в экономику требуются независимый суд и гарантии защиты частной собственности посредством верховенства закона. Для этого необходимы контроль со стороны общества и конкуренция. Новые нормы права, введенные для борьбы с рейдерством, надеемся, сделают безопасным для акционерных обществ распространение объективной информации о состоянии экономики и перспективах акционерных обществ.

Причиной отсутствия достаточной открытости акционерных обществ является слабая их защищенность от рейдерства, а также желание части мажоритариев уйти от общественного контроля в лице миноритария. Изменения 2010 г., внесенные в УК РФ и УПК РФ, воспринимаются как способные надежно защитить компании от недружественных поглощений. Время покажет, какое обстоятельство из двух вышеуказанных является доминирующим.

Подводя итоги, отметим, что действующие нормы права Федерального закона «Об акционерных обществах» не обязывают ОАО раскрывать информацию о структуре капитализации с указанием количества миноритариев и мажоритариев, стоимости их акций; трудно най-

ти сведения о владельцах этими ценными бумагами среди руководителей компании. Отсутствие такой информации усиливает риски миноритарных акционеров, поэтому она должна быть определена законодательством в качестве обязательно открытой. Акционерные общества не публикуют однозначную, ясную и убедительную информацию об условиях и логике расчета размера дивидендов, которые являются важным фактором защиты интересов миноритарных акционеров. Поэтому в законодательство необходимо ввести нормы права, обязывающие акционерные общества представлять четкую информацию о правилах расчета и выплаты дивидендов.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918.

<sup>3</sup> См.: Аналитический обзор «Российский фондовый рынок 2008: События и факты (обзор рынка НАУФОР за 2008 год)». URL: [www.naufor.ru/tree.asp?n=6128](http://www.naufor.ru/tree.asp?n=6128) (дата обращения: 26.04.2010).

<sup>4</sup> См.: *Забелло Я.* Новые войны, новые правила // Слияния и поглощения. 2009. № 7–8 (77–78). С. 55–71; *Гуреев В.А.* Проблемы защиты прав и интересов акционеров в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

<sup>5</sup> См.: Выступление председателя Правительства РФ В.В. Путина. URL: <http://top.rbc.ru/politics/01/12/2008/264671.shtml> (дата обращения: 03.03.2011).

<sup>6</sup> См.: *Лютова И.И.* Корпоративное управление в современной России: опыт и перспективы // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 248–251.

<sup>7</sup> См.: *Дуканов С.* О проблемах «Захвата фирм» и способах их предотвращения // Корпоративный юрист. 2006. № 2. С. 12–14.

<sup>8</sup> См.: *Притчина Е.* Как урегулировать конфликты с миноритариями // Финансовый директор. 2008. № 6(72). С. 48–54.

<sup>9</sup> См.: *Сычев П.* Уголовно-правовой анализ недружественных поглощений // Корпоративный юрист. 2006. № 2. С. 35–39.

<sup>10</sup> См.: *Петров Д.* Против рейдеров теперь есть закон // Вести.RU. 2010. 1 июля. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=373634> (дата обращения: 22.03.2011).

<sup>11</sup> См.: *Добровольский В.И.* Анализ и комментарий корпоративного законодательства и судебной практики. М., 2007. С. 166–174.

<sup>12</sup> См.: *Журавлева Н.* Закон против рейдеров // Взгляд: деловая газета. 2010. 16 июня. URL: <http://www.vz.ru/economy/2010/6/16/410878.html> (дата обращения: 25.03.2011).

<sup>13</sup> См.: *Мальцев О.* Что прячут секретные акционерные общества // Финанс. 2009. № 38 (321). С. 52–53.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> См.: Положение о дивидендной политике ОАО «МРСК» Центра и северного Кавказа. URL: <http://www.mrsk-1.ru/docs/pol.pdf> (дата обращения: 15.02.2011).

<sup>16</sup> См.: Агентство по страхованию вкладов. Обзор рынка вкладов физических лиц за первое полугодие 2008 года. URL: [www.asv.org.ru/insuranc/analytics/obzor/](http://www.asv.org.ru/insuranc/analytics/obzor/) (дата обращения: 04.08.2009).

<sup>17</sup> См.: Торговое уложение Германии / сост. В. Бергманн; пер. с нем. Е.А. Дубовицкой; науч. ред. Т.Ф. Яковлева. 2-е изд., перераб. М., 2009. С. 606.

<sup>18</sup> См.: *Мальцев О.* Указ. соч. С. 52–53.

<sup>19</sup> См.: Суд рассмотрел новый иск Новального к «Транснефти» // rian.ru: информационное агентство. 2011. 7 февр. URL: <http://www.rian.ru/justice/20110207/331472943.html> (дата обращения: 05.03.2011); Миноритарии требуют раскрыть данные о зарплате руководства ОАО «Сбербанка» // rian.ru: информационное агентство. 2010. 13 мая. URL: <http://www.rian.ru/economy/20100513/233886168.html> (дата обращения: 26.11.2010).

**Е.Г. Трухмаева**

### **КОЛЛИЗИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСПАРИВАНИИ НЕОПУБЛИКОВАННЫХ (НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее — ГПК РФ), регламентируя в гл. 24 производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов, устанавливает, что в порядке данной главы можно обратиться в суд, если права и свободы гражданина (организации) нарушены нормативным правовым актом, принятым и опубликованным в установленном порядке (ч. 1 ст. 251).

На практике далеко не все акты органов государственной власти публикуются «в установленном порядке». Распространены две ситуации: 1) такой порядок официально не уста-

новлен (либо не существовал какое-то время); 2) акты считаются внутриведомственными и не публикуются намеренно, независимо от того, затрагиваются ли их положениями права и свободы граждан и организаций.

В.В. Ярков задолго до ГПК РФ 2002 г. предлагал предусмотреть норму о том, что суд применяет только официально опубликованные в установленном порядке законы и нормативные правовые акты<sup>1</sup>. Однако в ГПК РФ такого предписания не содержится. Вместе с тем, согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 15)<sup>2</sup>, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, однако суды иногда применяют и неопубликованные нормативные правовые акты.

Более того, в настоящее время федеральными органами исполнительной власти используется огромное количество актов, носящих нормативный характер, но не публиковавшихся либо не поступавших на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ. Такое применение незаконно, но имеет место, что служит основанием для обращения в суд, причем, учитывая нормативный характер акта, в порядке гл. 24 ГПК РФ.

Между тем на основании ч. 1 ст. 251 ГПК РФ заявления об оспаривании неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов возвращаются судами лицам, которые их подали, с предложением использовать процедуру, предусмотренную гл. 25 ГПК РФ (производство по делам об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти).

Если акт не опубликован, он сам по себе не влечет правовых последствий и не является нормативным. Подобный ход размышлений был официально изложен в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ<sup>3</sup>, а также приветствовался на страницах юридических изданий отдельными процессуалистами<sup>4</sup>.

Логические основы таких воззрений уже подвергались критике. Оспаривание нормативных правовых актов в порядке гл. 24 ГПК РФ и оспаривание решений и действий по гл. 25 ГПК РФ являются абсолютно разными по своей сущности способами судебной защиты, иначе отсутствовал бы смысл их размещения в разных главах ГПК РФ.

В соответствии с ч. 3, 4 ст. 253 ГПК РФ решение суда влечет за собой утрату силы нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Это решение не может быть преодолено повторным принятием такого же акта. Таким образом, в результате производства в порядке гл. 24 ГПК РФ решение обеспечивает эффективное восстановление всех нарушенных прав, а также тех, которые могут быть нарушены в будущем. Производство же по гл. 25 ГПК РФ не влияет на предотвращение аналогичных ситуаций и считается мерой не комплексного, а точечного характера. Незаконные по своей форме акты с большой долей вероятности будут применяться и далее<sup>5</sup>.

Расхождение между судебной практикой и сущностью производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов повлекло за собой необходимость рассмотрения данного вопроса в свете положений Конституции РФ.

Первоначально Конституционный Суд РФ высказался относительно некоторых аспектов арбитражного процесса следующим образом: арбитражные суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, что порядок и форма принятия обжалуемого акта соблюдены (либо не соблюдены); они обязаны выяснить, затрагивает ли он права налогоплательщиков, соответствует ли актам законодательства о налогах и сборах и в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав<sup>6</sup>.

Далее Конституционный Суд РФ использовал изложенную аргументацию, разрешая вопрос о ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, и подчеркнул, что данная норма по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает отказа Верховным Судом РФ в принятии заявления или возвращения заявления о признании незарегистрированного и не опубликованного в установленном порядке акта противоречащим закону полностью или в части, в случае, если заявитель считает, что этот акт как содержащий обязательные правила поведения, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на многократное применение, нарушает его права и свободы. Суд не может ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуе-

мый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке. Он также обязан выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим в каждом конкретном случае реально обеспечивать восстановление нарушенных прав. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит ст. 46 Конституции РФ<sup>7</sup>.

Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О «По жалобе гражданина Смердова С.Д. на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», хотя и является общеобязательным и исключает любое иное истолкование ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, подвергнуто критике как в особом мнении к нему, так и в ряде публикаций. Так, председатель Кассационной коллегии Верховного суда РФ А.И. Федин прямо высказал сомнения в необходимости исполнять данное определение Конституционного Суда РФ<sup>8</sup>. Это непосредственно отразилось на практике Верховного Суда РФ, продолжающего возвращать заявления, предметом оспаривания в которых являются неопубликованные (незарегистрированные) нормативные правовые акты. Кроме этого, Верховный Суд РФ отказывается в удовлетворении частных жалоб на аналогичные определения судов субъектов РФ.

Верховный Суд РФ неоднократно подчеркивает следующее:

нормативность правового акта всегда связывается с его опубликованием (и регистрацией); обязательным условием допустимости оспаривания нормативного правового акта по правилам гл. 24 ГПК РФ является его официальное опубликование, а для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти — также их государственная регистрация в Министерстве юстиции РФ. Таким образом, хотя это и не следует из ст. 27 ГПК РФ, Верховному Суду РФ подсудны по первой инстанции и принимаются к производству заявления об оспаривании только нормативных правовых актов, в отношении которых полностью соблюдены требования к форме;

все правовые акты, которые по своему характеру являются внутриведомственными, также не считаются нормативными;

правовые акты, которые поступали на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ, но по его заключению, не нуждаются в таковой, приравниваются к незарегистрированным и подлежат оспариванию в порядке гл. 25 ГПК РФ. С нашей точки зрения, это недопустимо, т.к. акт, признанный не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию.

Сложившаяся практика, когда судом выносятся решения с игнорированием позиции Конституционного Суда РФ, провоцирует конфликт между двумя противоположно направленными обязанностями суда.

С одной стороны, судья обязан возвратить гражданину (организации) заявление об оспаривании неопубликованного (незарегистрированного) нормативного правового акта; с другой — обязан проверить формальные и содержательные признаки нормативного правового акта уже в судебном заседании. Если указанные критерии не соблюдаются, акт следует признать недействующим. Об этом говорится и в Особом мнении к определению Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О, и данные рекомендации также публиковались Верховным Судом РФ<sup>9</sup>.

В принятом в ноябре 2007 г. постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» данная ситуация была сохранена.

Автором было изучено более 70 судебных актов, охватывающих период с января 2007 г. по сентябрь 2009 г. Это позволяет говорить о четком направлении практики Верховного Суда РФ: заявления об оспаривании неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов возвращаются.

Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О вопреки мнению некоторых специалистов не оказало серьезного влияния на практику судов.

Р.Е. Качанов неоднократно подчеркивал, что Конституционный Суд РФ своим определением «пресек эту порочную и не отвечающую интересам защиты прав граждан и публичного правопорядка судебную практику», «в настоящее же время идет сложный процесс «слова» судебной нормоконтрольной практики судов общей юрисдикции и в особенности Верховного Суда РФ», «суды постепенно начинают «воспринимать» определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О»<sup>10</sup>.

Однако, как видим, это не соответствует действительности.

Анализ судебной практики показывает, что гражданин, действуя в полном соответствии с законом и разъяснениями Верховного Суда РФ, останется в том положении, в каком был до обращения в суд, проходя следующие этапы: попытка решения вопроса в досудебном порядке; подача заявления в районный суд в порядке гл. 25 ГПК РФ (как это рекомендует Верховный Суд РФ); отказ в удовлетворении заявления; подача заявления в Верховный Суд РФ в порядке гл. 24 ГПК РФ; возвращение гражданину заявления с предложением обратиться в районный суд в порядке гл. 25 ГПК РФ.

Изложенное свидетельствует не только о нарушении прав конкретного лица, но и указывает на необходимость корректировки ГПК РФ в свете определения Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О. При сохранении же действующей ситуации множество граждан и организаций остаются без судебной защиты.

Представляется правильным внести изменения в ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, изложив ее в следующей редакции:

«1. Гражданин, организация, считающие, что нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.»

Таким образом из действующей нормы исключаются слова «принятым и опубликованным в установленном порядке», и тем самым устраняются изложенные в статье коллизии и проблемы.

<sup>1</sup> См.: Ярков В.В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1992. С. 462.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.

<sup>3</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 3 и 24 декабря 2003 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Кирсанов В.А. Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 17.

<sup>5</sup> См.: Медведев И.Р. Проблемы оспаривания неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов // Закон. 2007. № 12. С. 133–142.

<sup>6</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 г. № 442-О «По жалобе ЗАО «СЕБ Русский Лизинг» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 29, пунктом 1 части 1 статьи 150, частью 2 статьи 181, статьями 273 и 290 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2. С. 26–27.

<sup>7</sup> См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. С. 48–49.

<sup>8</sup> См.: Федин А.И. Права не нарушены — обжалование невозможно // ЭЖ-Юрист. 2006. № 47. С. 7.

<sup>9</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2006 года (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 и 14 июня 2006 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 9. С. 23.

<sup>10</sup> Качанов Р.Е. Место и роль судебного нормоконтроля в обеспечении противодействия неопубликованным нормативным актам публичной администрации // Административное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 74–75.

Ю.И. Бытко

**УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ  
КАК ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ***(Окончание. Начало в № 4 2011 г.)*

Штраф как вид уголовного наказания юридических лиц присутствует в УК всех стран, предусматривающих уголовную ответственность юридических лиц. Однако в некоторых странах (Китай) это единственный вид наказания. В других странах, наряду с штрафом, уголовными наказаниями являются: запрещение заниматься определенной деятельностью (если преступление связано с таковой), прекращение деятельности, бессрочное или срочное закрытие всех заведений либо одного или нескольких из заведений предприятия, служивших совершению вменяемых в вину деяний, бессрочное или срочное исключение из участия в договорах, заключаемых государством (Франция); лишение права осуществлять деятельность или ее отдельные формы (Норвегия); постоянное или временное (до 5 лет) закрытие предприятия, его филиалов или учреждений, ликвидация общества, ассоциации или фонда, запрет заниматься в будущем данным видом деятельности, торговыми и коммерческими операциями, которые были связаны с совершением, способствованием или сокрытием преступления; проведение проверки на предприятии с целью охраны прав работников; роспуск организации или окончательное закрытие ее помещений или учреждений, открытых для публики (Испания); лишение корпорации устава или отмена сертификата, дающего иностранной корпорации право вести дела на территории штата (США).

Законодательства всех стран, предусматривающие уголовную ответственность юридических лиц, включают *конфискацию* имущества как серьезную меру противодействия преступной деятельности корпораций.

Во всех этих странах законодательство предоставляет широкий простор для развития малого и среднего бизнеса. Поэтому люди среднего достатка здесь являются той *социальной базой*, которая позволяет политическому руководству и законодательному органу создавать законодательство, эффективно противодействующее деятельности преступных корпораций. И это объяснимо — коррупционные отношения, организованная преступность экономически непосильны среднему, а тем более малому бизнесу, они для них разорительны и поэтому невыносимы.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, выражая крайнюю озабоченность сложившейся в стране ситуацией, считает возможным и необходимым для России имплементацию опыта США, Франции, Италии, стран Южной Америки и др. Речь, прежде всего, идет о следующих мерах противодействия сращиванию криминалитета с властными структурами,

© Бытко Юрий Ильич, 2011

Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права заслуженный юрист РФ (Саратовская государственная юридическая академия).

апробированными впервые в США в 30-е, 60-е гг. прошлого столетия, и позже адаптированными к условиям Франции, Италии и других стран.

В ответ на криминальную волну в 30-е гг. в США были созданы два специальных органа: «Бюро по табаку, алкоголю и огнестрельному оружию», «Бюро расследований» при ведомстве Генерального прокурора (позже — ФБР). В эти подразделения отбирались только наиболее квалифицированные и порядочные специалисты по борьбе с криминалом. Органы были наделены чрезвычайными полномочиями. В течение 2–3-х лет оргпреступность была значительно потеснена.

В 60-е гг. в связи с еще более мощной волной организованной преступности, чем в 30-е гг., Конгресс США значительно расширил подсудность деятельности преступных организаций, были значительно усилены наказания за оргпреступления, по-новому сформулирована задача — не просто привлечение к уголовной ответственности физических лиц — участников ОПГ, а уничтожение криминальной организации как таковой. Основными инструментами для решения поставленной задачи были *конфискация и уголовная ответственность юридических лиц*.

В.Д. Зорькин считает полезным перенять этот опыт. Вряд ли можно выдвинуть серьезное возражение против апробированных в США и других странах методов противодействия оргпреступности и сращивания власти с криминалом, однако вызывает сомнение возможность их реализации в современной России.

Следует иметь в виду, что в США, Франции, Италии, странах Латинской Америки и т. д. политическое руководство в своих действиях по противодействию указанным явлениям, во-первых, осознано всю опасность их бытия в рамках экономической системы; во-вторых, сумело проявить волю и последовательность в принятии и реализации перспективных мероприятий; в-третьих, в этих решениях и действиях (как, впрочем, и других прогрессивных) политическое руководство США и других стран в качестве опоры имеет людей среднего достатка — представителей малого и среднего бизнеса.

Известно (и это доказано мировой практикой), что гражданское общество может быть сформировано и нормально функционировать в качестве позитивного социального феномена в системе рыночной экономики при условии, что на долю такого бизнеса приходится не менее 25 % ВВП. Сегодня, как и ранее, в России интенсивность призывов о необходимости поддерживать малый и средний бизнес обратно пропорциональна действиям в его поддержку. Поэтому не случайно в производстве годового ВВП на долю малого и среднего бизнеса у нас стабильно приходится не более 10 %. Без преувеличения можно утверждать, что средний класс (люди среднего достатка) в России отсутствует — 10 % не могут быть социальной базой политического руководства в любой стране. А поскольку свято место пусто не бывает, в России его занял другой класс — финансовая олигархия. И именно она стала и до сих пор является социальной опорой власти.

В связи с этим возникает обязательный, хотя и наивный (с точки зрения очевидности ответа на него) вопрос: возможна ли сегодня не только реализация, но даже постановка вопроса о необходимости реформирования российского уголовного законодательства в сфере противодействия организованной преступности, коррупции, сращиванию криминалитета с властью по американскому, французскому, итальянскому образцу? Призывы к подражанию допустимы, но принципиально не реализуемы в современной России — Госдума, 49 депутатов которой входят в сотню самых богатых людей России, а 400 остальных — люди далеко не среднего, а уж тем более не «слабого» достатка, лишены «физической» возможности принимать законы, не согласующиеся с интересами финансовой олигархии — инстинкт самосохранения, как известно, по своей силе вполне может соперничать даже с инстинктом размножения.

России, безусловно, есть чему поучиться у Запада. Однако в связи со сложившейся экономической и социально-политической конъюнктурой вряд ли кто-либо может всерьез настаивать на безотлагательной реализации предложений о введении *уголовной ответственности юридических лиц, конфискации имущества, формировании среднего класса как основы бизнеса и социальной базы политической власти*.

К сожалению, России, как и в прежние, не менее сложные, смутные времена, предстоит многое начинать сначала. Но, даст Господь, не с революционных потрясений, а с научного



осмысления сложившейся ситуации и на его основе принятия в будущем разумных, отвечающих интересам народа и страны решений.

История человечества убеждает в том, что институт уголовной ответственности юридических лиц может быть эффективным инструментом противодействия преступной деятельности корпораций только в подлинно *демократическом и правовом* государстве при наличии суда присяжных с участием в нем людей среднего достатка — представителей малого и среднего бизнеса.

Право есть всеобщий масштаб и равная мера свободы индивида. В таком его понимании право не следует смешивать с различными нормативными актами — законами, указами, постановлениями и т. д., т. е. с позитивным, официально установленным правом. Закон может представлять собой правовое явление только как форму выражения права. Благодаря ему принцип правового равенства получает государственно-властное признание и защиту. Закон становится правовым лишь будучи конкретизацией объективно обусловленных свойств права. Таким образом, нормы действующего законодательства (позитивное право) являются собственно правовыми лишь в той мере, в какой в них присутствует, нормально выражен и действует принцип формального равенства и формальной свободы. В связи с этим В.С. Нерсесянц с полным основанием формулирует фундаментальное требование для правового государства: право (и только право) должно стать законом, а закон должен быть правовым<sup>1</sup>.

Вряд ли сегодня кто-либо осмелится утверждать, что в современном законодательстве России нормально выражен и действует принцип формального равенства и правовой свободы.

С другой стороны, нельзя считать правовым закон, который не исполняется не только рядовыми гражданами, но и высшими чинами государства. Правовая анемия в нашей стране вполне очевидна. В правовом государстве торжествует диктатура правового закона. Ни о каком торжестве, диктатуре такого закона речи сегодня быть не может. Давно известно, что только в авторитарном, а тем более в тоталитарном государстве закон торжествует над правом. Однако такое государство, как свидетельствует история, не имеет никаких перспектив. Было бы ложью утверждать о том, что современное Российское государство является тоталитарным, но такой же ложью было бы утверждение о том, что наше государство является демократическим.

*Демократия* предполагает непосредственное или через своих представителей участие народа в делах государства. Но о каком участии народа в делах государства можно вести речь, если Президент России бьет тревогу по поводу того, что в стране утвердился диктатура одной партии и это угрожает не просто застою, а регрессом. История государства пишется сегодня. И мы — рядовые «делатели» этой истории — видим, что реальная законодательная, исполнительная, судебная власть принадлежит малочисленному, но мощному в экономическом, организационном и т. д. отношении классу финансовой олигархии. Демосу, о котором класс олигархов вспоминает с определенной периодичностью (выборы) исключительно в роли *электората*, здесь не осталось никакого места. Если бы народ был включен в процесс полноценной жизни общества и государства в качестве активного деятеля, а не статиста, вряд ли бы Россия сегодня находилась в таком критическом состоянии.

*Суд присяжных.* Мировая практика свидетельствует также и о том, что эффективным инструментом противодействия криминальной деятельности корпораций является суд присяжных. Впервые в истории нашего государства такой суд был учрежден в 1864 г. в качестве демократического органа правосудия в рамках судебной реформы, начавшейся 20 ноября 1864 г. с принятием судебных уставов и завершившейся в 1896 г. Эти суды были упразднены в 1917 г., а возрождены в 1993 г. С 1 января 2010 г. функционируют во всех субъектах России.

Суд присяжных может служить действенным инструментом противодействия преступной деятельности корпораций только с обязательным участием в нем людей среднего достатка (представителей малого и среднего бизнеса). Этому социальному слою противны коррупция, организованная преступность, беззаконие. Для него они по меньшей мере — тормоз в развитии, а по большому счету — *разорительны*.

Разрешающая способность суда присяжных заключена в следующем: ст. 65 УК РФ, как и нормы УПК РФ (ст. 299, 334, 339, 349) строго разграничивают полномочия председательствующего по делу — профессионального судьи и присяжных заседателей. В основу деятельности

сти этого суда, как известно, положена формула английского права «Ad quaestionem facti respondent jurores, ad quaestionem juris respondent iudices» (вопросы факта решают присяжные, вопросы права — судьи).

Несмотря на то, что современное российское законодательство о суде присяжных далеко от совершенства (не вполне адекватное соответствие идее, положенной в его основание; коллизии между нормами УК и УПК РФ, между отдельными нормами УПК, регламентирующими его деятельность)<sup>2</sup>, именно этот суд наиболее соответствует задаче противодействия преступной деятельности союзной личности.

В соответствии с ч. 1 ст. 339 УПК РФ на разрешение присяжных при постановлении приговора ставятся три вопроса: 1) доказано ли, что деяние имело место; 2) доказано ли, что деяние совершил подсудимый; 3) виновен ли подсудимый в совершении этого деяния. Ответ на вопрос о том, является ли это деяние преступлением и каким пунктом, частью, статьей УК РФ оно предусмотрено, относится, в соответствии с п. 3 ст. 299 УПК РФ к исключительной компетенции профессионального судьи — председательствующего по делу.

Таким образом, только профессиональный судья полномочен решать вопросы об установлении признаков преступления в совершенном деянии, о наличии или отсутствии в нем состава преступления, о его квалификации и о назначении наказания, однако только присяжные могут формулировать заключение о виновности или невиновности подсудимого.

По поводу первого и второго вопросов в уголовно-правовой и уголовно-процессуальной теории существует единодушное мнение — они являются вопросами факта. Между тем сравнительный анализ норм УК и УПК РФ не позволяет однозначно определить третий вопрос как юридический или вопрос факта. И в этом причина других коллизий между нормами УК и УПК РФ по данному вопросу.

Дело в том, что УК РФ исповедует психологическую концепцию вины, в соответствии с которой вина исчерпывается двумя формами — умыслом и неосторожностью. Статья 27 УК РФ называет еще одну форму вины — двойную, когда виновный, умышленно совершая преступление, к его более общественно опасным последствиям относится неосторожно. Однако такое сочетание умысла и неосторожности в одном преступлении самостоятельной формой вины можно считать с оговорками, поскольку ее, во-первых, формирует сочетание все тех же умысла и неосторожности; во-вторых, в целом такое преступление признается умышленным.

При этом уголовное законодательство и теория не рассматривают вину в качестве основания уголовной ответственности. В соответствии со ст. 8 УК РФ таким основанием является деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ. Проще говоря, основанием уголовной ответственности служит состав преступления. Также и УПК РФ основанием уголовной ответственности называет состав преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24, ч. 3 ст. 24, ч. 2 ст. 302 УПК РФ).

Между тем понятие «состав преступления» ни в УК, ни в УПК РФ не определяется. Выяснить, какое содержание вкладывает законодатель в это словосочетание в УПК РФ, невозможно. Можно утверждать лишь то, что здесь состав преступления, как и его соотношение с виной, понимаются иначе, чем в УК РФ. Об этом свидетельствует следующее. В ч. 1 ст. 299 УПК РФ в числе вопросов, разрешаемых судом при постановлении приговора, отсутствует вопрос о наличии или отсутствии в деянии подсудимого состава преступления. Пункт 4 этой статьи требует ответа на вопрос: виновен ли подсудимый в совершении этого преступления, а п. 3 — является ли совершенное деяние преступлением и какими пунктом, частью, статьей УК РФ оно предусмотрено. По существу в п. 3 речь идет о квалификации преступления, которая между тем, как известно, осуществляется исключительно в рамках состава преступления. В то же время постановка вопроса о виновности в уголовно-правовом, а не в обыденном значении этого слова корректна только в контексте состава преступления как обязательной юридической конструкции, созданной исключительно для целей описания и квалификации преступлений.

Таким образом, вердикт о виновности или невиновности подсудимого присяжные заседатели выносят, не принимая участия в исследовании вопросов о юридической оценке деяния как преступления и о наличии или отсутствии в нем состава преступления. В связи с этим возможны ситуации, когда присяжные заседатели признают подсудимого виновным в

совершении инкриминируемого деяния, а председательствующий придет к выводу об отсутствии в деянии состава какого-либо преступления и наоборот, при наличии в деянии состава преступления присяжные заседатели признают его невиновным<sup>3</sup>.

В то же время, лишая присяжных заседателей возможности исследовать вопрос о наличии в деянии состава преступления, ч. 6 ст. 343 УПК РФ предоставляет им право изменять обвинение в сторону, благоприятную для подсудимого, что фактически означает изменение квалификации содеянного — ведь чтобы знать, улучшается положение подсудимого или ухудшается, присяжные должны квалифицировать деяние, т. е. дать ему юридическую оценку, поскольку только сравнение санкций разных статей УК РФ позволяет уяснить — улучшается или ухудшается положение подсудимого. Обусловлено это тем, что санкция является единственным официальным законом, установленным квантификатором, измерителем, масштабом тяжести преступлений.

Кроме того, сказанное свидетельствует также и о том, что в законодательстве, регламентирующем деятельность суда присяжных, законодатель вынес вину за рамки состава преступления и по существу, вопреки положениям ст. 8 УК РФ, признал вину, а не состав преступления основанием уголовной ответственности. Дело в том, что, в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 348 УПК РФ, оправдательный и обвинительный вердикты коллегии присяжных заседателей обязательны для председательствующего и влекут за собой постановление им в первом случае оправдательного приговора, а во втором — обвинительного. Исключение составляют случаи, когда при обвинительном вердикте присяжных председательствующий признает, что деяние не содержит признаков преступления, не установлено событие преступления, не доказано участие подсудимого в совершении преступления (ч. 4 и 5 ст. 348 УПК РФ). Но и тогда он не вправе аннулировать обвинительный вердикт, а обязан вынести постановление о роспуске коллегии присяжных и направлении дела на новое рассмотрение иным составом суда со стадии предварительного слушания (ч. 5 ст. 348 УПК РФ).

Очевидно, что в УПК РФ законодатель отходит от психологической концепции вины. Об этом свидетельствует и следующее. Во-первых, в соответствии с ч. 2 ст. 302 УПК РФ, оправдательный приговор постановляется в случае, если в деянии подсудимого отсутствует состав преступления. Оправдание по данному основанию, как и по другим, названным в ч. 2 ст. 302 УПК РФ, означает признание его невиновным. То есть в соответствии с положениями УПК РФ, если в деянии подсудимого отсутствует состав преступления, он должен быть признан невиновным и освобожден от уголовной ответственности. Между тем, в соответствии с положениями УК РФ, все обстоит наоборот: отсутствие вины субъекта влечет за собой признание отсутствия в его деянии состава преступления и в связи с этим — освобождение его от уголовной ответственности.

Во-вторых, исповедуя психологическую концепцию вины, УК РФ вопрос о вине формализовал до предела посредством сведения ее к двум четким формам — к умыслу и неосторожности (ст. 24–27). Причем, ни одна из статей УК РФ не дает основания для вывода о том, что вина субъекта в совершении преступления может быть большей или меньшей<sup>4</sup>. Иной может быть не ее величина, размер, а форма.

Содержание санкций норм Особенной части УК РФ позволяет говорить лишь о том, что в ряду названных форм вины более опасной является умышленная, поскольку за умышленные преступления предусмотрены более строгие наказания. Однако некорректно было бы утверждать, что в рамках одной и той же формы вины один субъект более, а другой — менее виновен, поскольку закон для этого не дает никаких оснований.

Таким образом, действующий УК РФ использует понятия, исключающие масштабность, возможность варьирования величиной определяемых явлений. К таковым относятся, в частности, понятия справедливости, гуманизма, основания уголовной ответственности, вины и др. Это означает, что вина или наличествует по делу, или отсутствует, но она не может быть меньшей или большей. Поэтому, например, при решении вопроса об ответственности и наказании двух убийц мы не вправе утверждать, что один из них более виновен, чем другой, в связи с чем заслуживает более строгого наказания. В соответствии с ч. 3 ст. 60 УК РФ, преступление первого обладает большей степенью общественной опасности; субъект характеризуется отрицательно; наличествуют определенные отягчающие наказание обстоятельства и именно

поэтому он заслуживает более строгого наказания в сравнении со вторым, преступление которого обладает меньшей степенью общественной опасности, субъект характеризуется положительно, по делу наличествуют смягчающие наказание обстоятельства. При этом оба в равной степени виновны, поскольку умышленно совершили преступления, одинаковые по признаку идентичности объекта уголовно-правовой охраны.

Законодатель, прибегая к такой формализации, стремится свести к минимуму субъективизм судей при решении самого главного вопроса — о виновности или невиновности субъекта. В крайнем случае в соответствии с положениями УК РФ можно говорить не о большей или меньшей вине или степени виновности, а о более опасной (умысел) и менее опасной (неосторожность) форме вины. Однако с позиций УК РФ утверждать о меньшей или большей степени виновности субъекта некорректно.

Между тем в ряде статей УПК РФ закреплено требование учета не просто вины, а ее степени, величины, масштаба. В частности, в соответствии с ч. 3 ст. 339 УПК РФ после основного вопроса о виновности подсудимого присяжным могут ставиться частные вопросы об обстоятельствах, влияющих на степень виновности либо изменяющих ее характер. Об этом же утверждается и в теории<sup>5</sup>.

О степени и характере виновности говорится также в п. 3 ст. 339 УПК РФ. Что имеется в виду под степенью и характером виновности, не известно. В отношении характера виновности можно сделать предположение, что имеются в виду разные формы вины — умысел и неосторожность. А в отношении степени вины невозможно построить даже какие-либо догадки. Ясно лишь, что авторы норм УПК РФ скопировали положение о степени виновности из Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.

Похвально стремление заимствовать все положительное у наших предков, но при этом не лишне помнить, что названное Уложение, в отличие от действующего УК РФ, «исповедовало» оценочную концепцию вины. И именно поэтому А.Ф. Кони писал: «...Присяжных спрашивают не о том, совершил ли подсудимый преступное деяние, а виновен ли в том, что совершил его; не факт, а внутренняя его сторона и личность подсудимого, в нем выразившаяся, подлежат их суждению»<sup>6</sup>.

У А.Ф. Кони были достаточные основания для такого утверждения. Дело в том, что он был откровенным сторонником той же оценочной концепции вины, которая была положена в основу Уложения о наказаниях уголовных и исправительных Российской империи 1845 г.<sup>7</sup>

Основной контраргумент критиков оценочной концепции вины сводится к тому, что при наличии в деянии виновного состава преступления суд может и не признать его виновным в совершении преступления, выявив основания для вывода о том, что деятель не заслуживает отрицательной морально-политической оценки. То есть эта концепция предоставляет суду широкое усмотрение, что чревато необоснованным привлечением к уголовной ответственности как одних — невиновных, так и необоснованным освобождением от уголовной ответственности других — виновных.

Однако данная концепция представляется более *справедливой*, поскольку в ее основание положены не чисто формальные психологические феномены в виде умысла или неосторожности, которые, кстати, не поддаются непосредственному восприятию органами чувств человека. О них мы можем судить лишь по объективным свойствам совершаемого деяния.

Между тем оценочная концепция вины базируется на присущем каждому человеку от рождения *нравственном* начале — представлении о добре и зле, о плохом и хорошем. Чтобы оценить социальную сущность и социальную значимость любого человеческого поведения, вовсе не обязательно быть психологом, социологом, юристом. Именно эта истина положена в основу суда присяжных.

Глубокое знание сущности оценочной концепции вины выдающимся юристом XIX–XX столетий А.Ф. Кони и его талант оратора позволили ему убедить присяжных заседателей в невиновности Веры Засулич.

Уложение 1845 г., не определяя вину, тем не менее, в ст. 5 гл. 1 разд. 1 устанавливало, что «Преступления и проступки суть умышленные или неумышленные», а в соответствии со ст. 6 о преступлениях и проступках умышленных различало «две степени: 1-я, когда противозаконное

деяние учинено вследствие не внезапного, а заранее обдуманного намерения или умысла; 2-я, когда оно учинено, хотя и с намерением, но по внезапному побуждению без предумышления»<sup>8</sup>.

В развитие идеи о масштабности вины ст. 135 Уложения закрепляла положение о том, что «Вина учинившего какое-либо преступление, а с тем вместе и мера следующего за сие наказания увеличиваются по мере того: 1) чем более было умысла и обдуманности в действиях преступника»<sup>9</sup>.

Кроме того, в соответствии с той же статьей, вина увеличивалась в зависимости от состояния (имелось в виду материальное благосостояние. — Ю.Б.), звания, степени образованности субъекта (п. 2); степени противозаконности и безнравственности его побуждений к преступлению (п. 3); числа лиц, привлеченных субъектом к участию в преступлении (п. 4); интенсивности усилий, употребленных субъектом для устранения представлявшимися ему препятствий (п. 5); степени нарушения особых личных обязанностей в отношении к месту, в котором преступление совершено, и в отношении к лицам, «против коих оно предпринято» (п. 6); величины жестокости, гнусности или безнравственности обнаружившихся в действиях, «коими сие преступление было предуготовляемо, приводимо в исполнение, или сопровождается» (п. 7); «важности опасности, которую сие преступление угрожало какому-либо частному лицу, или многим, или и всему обществу и государству» (п. 8); важности зла или вреда, преступлением причиненной (п. 9); степени неискренности и упорства в заpirationстве, оказанных виновным при производстве следствия и в суде, особенно если при этом он старался возбудить подозрение на невинных, или клеветал на них (п. 10).

Вина подсудимого увеличивалась также в случае совершения преступления не в первый раз.

Наряду с этим в ст. 140–150 Уложения перечислялись обстоятельства, уменьшающие вину субъекта<sup>10</sup>.

Для нас весьма поучительно, что авторы Уложения впервые в истории отечественного уголовно-правового нормотворчества ввели в уголовный закон в качестве основания уголовной ответственности нравственные категории: «важность опасности», которой угрожало преступление отдельному лицу или всему обществу и государству, важность «зла», причиненного преступлением, «величина жестокости, гнусности или безнравственности», обнаружившихся в действиях субъекта, и т.п.

Нравственные категории введены в статьи действующего УК Австралии, определяющие основания уголовной ответственности и физических, и юридических лиц. В частности, в ст. 130.3 «Нечестность (обман)» нечестный означает «нечестный с позиций представлений (стандартов) обычных людей».

УПК РФ, требуя учета присяжными заседателями степени и характера виновности подсудимого, в отличие от Уложения 1845 г., не только не называет те обстоятельства, которые присяжные должны учитывать при решении данного вопроса, но не содержит каких-либо положений, на основании которых можно было бы сделать какие-либо предположения на этот счет.

В современной уголовно-процессуальной теории постановка перед присяжными заседателями вопроса о виновности или невиновности подсудимого оправдывается тем, что, вынося вердикт «виновен», присяжные должны решить и другой вопрос — заслуживает ли подсудимый снисхождения<sup>11</sup>, т. е. по существу, — вопрос о степени и характере вины.

В связи с этим возникает не менее важный вопрос: на основании каких установленных по делу фактов присяжные имеют право и обязаны вынести вердикт о снисхождении? Вправе ли они учитывать характер и степень общественной опасности совершенного преступления, личность подсудимого, в т. ч. факты его биографии, поступки, совершенные до преступления, отягчающие и смягчающие наказание обстоятельства?

На основании анализа положений УПК РФ и рекомендаций Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» на эти вопросы следует дать отрицательные ответы. Пленум Верховного Суда РФ акцентирует внимание на том, что в присутствии присяжных заседателей подлежат исследованию только фактические обстоятельства уголовного дела, доказанность которых устанавливается присяжными заседателями в соответствии с их полномочиями, предусмотренными ст. 334 УПК РФ (п. 20).

В присутствии присяжных заседателей не подлежат исследованию процессуальные решения — постановление о возбуждении уголовного дела, постановление о привлечении в качестве обвиняемого, а также не подлежат обсуждению и разглашению вопросы и ходатайства, направленные на обеспечение условий судебного разбирательства, такие как принудительный привод потерпевших, свидетелей, отводы участникам процесса, вопросы, касающиеся меры пресечения, и другие вопросы права, не входящие в компетенцию присяжных заседателей и способные вызвать их предубеждение в отношении подсудимого и других участников процесса (п. 21).

Не допускается оглашение приговора по другому делу в отношении ранее осужденного соучастника (соучастников). Согласно ст. 74 УПК РФ такой приговор не является доказательством по рассматриваемому уголовному делу и в соответствии со ст. 90 УПК РФ не может предрешать виновность подсудимого. Оглашение такого приговора следует расценивать как незаконное воздействие на присяжных заседателей, которое может повлиять на их ответы на поставленные вопросы и соответственно повлечь за собой отмену приговора (п.21).

В силу ч. 8 ст. 335 УПК РФ данные о личности подсудимого с участием присяжных заседателей исследуются лишь в той мере, в какой они необходимы для установления отдельных признаков состава преступления, в совершении которого он обвиняется. С участием присяжных заседателей не исследуются факты прежней судимости, характеристики, справки о состоянии здоровья, о семейном положении и другие данные, способные вызвать предубеждение присяжных в отношении подсудимого. Вопрос о вменяемости подсудимого относится к компетенции председательствующего судьи и разрешается им в соответствии с требованиями ст. 352 УПК РФ без участия присяжных заседателей (п. 22)<sup>12</sup>.

Пленум указал на обстоятельства, которые не должны исследоваться в присутствии присяжных заседателей, но не дал рекомендаций по поводу обстоятельств, которые присяжные должны положить в основу решения о виновности и снисхождении. Пленум и не мог их дать, поскольку вердикт о виновности или невиновности подсудимого и снисхождении присяжные должны вынести по внутреннему убеждению и мотивировать свое решение не обязаны.

Исходя из того, что УПК РФ запрещает присяжным обсуждать и решать вопросы юридического характера, можно сделать вывод о том, что и при принятии решения о снисхождении они должны оценивать лишь установленную в судебном заседании в их присутствии фактическую сторону деяния. На это обращает особое внимание и Пленум Верховного Суда РФ.

Между тем в теории пределы полномочий присяжных определяются шире. Так, С.А. Насонов, говоря о дополнительных вопросах, которые могут быть сформулированы присяжным, пишет: «... Эти вопросы могут касаться обстоятельств, увеличивающих степень виновности, которые задаются в пределах поддерживаемого прокурором обвинения для уточнения квалифицирующих признаков преступления, изложенных в основном вопросе... это могут быть вопросы об обстоятельствах, уменьшающих степень виновности, например, о неосторожности или умысле»<sup>13</sup>. Поскольку автор говорит о неосторожности или умысле в контексте со словом «например», следует заключить, что, кроме названных форм вины, он имеет в виду и другие обстоятельства, позволяющие, по его мнению, судить о степени виновности подсудимого. Причем, любопытно, что такая рекомендация в определенной мере вполне согласуется с положениями ст. 339 УК РФ. И в этом есть определенная логика: поскольку вопрос о виновности подсудимого отнесен к компетенции присяжных, они же должны участвовать и в установлении формы и степени вины, а что учитывать в качестве других обстоятельств, остается вопросом. Во всяком случае, логично было бы отнести к компетенции присяжных и установление таких психологических образований, часто по уголовным делам приобретающих юридическое значение, как мотивы, цели совершения преступления, эмоции субъекта, поскольку установление вины и ее формы предполагают определение и названных феноменов. Обусловлено это тем, что все поступки вменяемого человека целенаправлены, мотивированы, эмоционально окрашены. Однако законодатель исключает участие присяжных в обсуждении обстоятельств, проливающих свет на мотивы, цели преступления, эмоциональные переживания субъекта.

Строго говоря, законодатель поставил присяжных заседателей в ситуацию, в которой они часто лишены возможности сделать безошибочный вывод о наличии или отсутствии вины в

деянии подсудимого и о ее форме. Известно, что мотивы и цели скрыты от непосредственного восприятия. Об их содержании мы можем судить только по поступкам человека. Причем, часто для того, чтобы выявить мотивы и цели совершенного поступка, необходимо внимательно, обстоятельно и беспристрастно изучить если не всю биографию субъекта, то, по крайней мере, его образ действий в период, порой значительно отстоящий во времени от интересующего исследователя поступка.

Вспомним преступление Раскольников — героя известного романа Ф.М. Достоевского, мотивы преступления которого и поэтому «степень его вины» невозможно выявить, не зная условия его жизни до преступления.

Не менее показательным в этом отношении также упоминавшееся дело Веры Засулич: суд присяжных вряд ли бы вынес вердикт о ее невиновности, не убедил их А.Ф. Кони в *справедливости* поступка подсудимой, мотив мести у которой (как и у ее сподвижников) сформировался задолго до покушения на жизнь Трепова под влиянием его преступного поведения в доме предварительного заключения, выразившегося в незаконном приказе о наказании розгами осужденного Боголюбова.

Невозможно сделать правильный вывод о вине и ее степени, исследуя в судебном заседании только фактические обстоятельства. Представим себе следующую ситуацию: некто взрывает газовый баллон на пустыре. Без установления мотивов и целей совершенного деяния невозможно дать ему правильную юридическую оценку. В частности, совершение подобного деяния с *целью* воздействовать на принятие решений органами власти РФ или международными организациями образует состав террористического акта (ст. 205 УК РФ), поскольку названная цель является обязательным признаком субъективной стороны состава этого преступления.

Однако совершение тех же действий при отсутствии или недоказанности названной цели может расцениваться или как другое преступление (например, хулиганство), или иное правонарушение, не являющееся вообще преступлением (например, с целью выяснить возможную громкость звука, если, конечно, не был грубо нарушен общественный порядок).

Таким образом, идея, заложенная в институт суда присяжных, достаточно очевидна. Во-первых, заключительная стадия судебного разбирательства по уголовному делу с участием присяжных заседателей — вынесение приговора — четко разделена на два этапа: на первом решается вопрос о виновности или невиновности подсудимого; на втором в случае признания его виновным — вопросы об оценке деяния как преступного или не преступного, о его квалификации, о виде и размере наказания.

Кроме того, в соответствии с положениями УПК РФ и рекомендациями Пленума Верховного Суда РФ профессиональные судьи четко ориентированы на то, чтобы исключить всякое влияние на присяжных, которые должны быть абсолютно свободны в принятии решения о виновности или невиновности, о степени вины подсудимого и возможности проявления к нему снисхождения. В т. ч. они не должны быть связаны мнением профессионального судьи. Для того чтобы сделать правильные выводы по названным вопросам, не обязательно, по мнению законодателя, иметь специальные познания в области юриспруденции, достаточно жизненного опыта, элементарной житейской логики и присущего всем людям чувства справедливости. При этом во имя торжества принципа равенства всех перед законом присяжные не должны быть «связаны» ни прошлым подсудимого (каким бы оно ни было — героическим или постыдным), ни его общественным и служебным положением, ни уровнем материального благосостояния, ни состоянием здоровья, ни его ценностными ориентациями, ни другими обстоятельствами, не имеющими прямого отношения к обстоятельствам совершенного им преступления.

Во-вторых, назначение наказания — достаточно сложная процедура, требующая не только жизненного опыта, но и специальной юридической подготовки, знания тонкостей законодательства и судебной практики, о чем, безусловно, всегда более информирован председательствующий по делу — профессиональный судья.

Изложенное выше, а также сравнительный анализ норм УК и УПК РФ, относящихся к деятельности суда присяжных, позволяют сделать следующие выводы:

1) число оправдательных приговоров в судах присяжных является значительным — от 10 до 20 %; оно свидетельствует о массовых ошибках следователей, судей, обвинителей, защитников, что в значительной степени обусловлено их слабой профессиональной подготовкой;

2) между нормами УК и УПК РФ, относящимися к деятельности суда присяжных, имеются коллизии, что также сказывается на качестве рассмотрения уголовных дел;

3) с позиций УК РФ, исповедующего психологическую концепцию вины, постановка перед присяжными заседателями вопросов о виновности или невиновности субъекта, о степени его виновности недопустима, поскольку эти вопросы относятся к числу юридических. При этом в нормах УК РФ содержится существенное противоречие: присяжные не вправе разрешать вопрос о виновности субъекта, но вправе выносить вердикт о снисхождении, т. е. о степени вины.

Между тем ст. 229 УПК РФ обязывает присяжных ответить на вопрос о виновности или невиновности субъекта. Противоречие между нормами УК и УПК РФ в вопросе о деятельности суда присяжных основано на том, что УК построен на психологической концепции вины, а УПК — на оценочной.

Применительно к деятельности суда присяжных *виновность*, в соответствии с нормами УПК РФ, означает убежденность присяжных в том, что совершенное деяние является в *высшей степени безнравственным* и именно поэтому субъект *виновен* в том смысле, что «заслуживает» *уголовной*, но не иной ответственности. *Суждению присяжных, таким образом, подлежит не юридический вопрос о форме вины в смысле ст. 24–27 УК РФ, а вопрос факта — о соответствии или несоответствии совершенного деяния общепринятым нормам нравственности, о степени нравственного падения субъекта.*

В связи с этим обоснованным представляется вывод о том, что основанием уголовной ответственности по делам, рассматриваемым судом присяжных, в соответствии с нормами УПК РФ, является не состав преступления в духе ст. 8 УК РФ, а вина не в психологическом ее понимании, а как *социальная вредность, социальное зло* содеянного, о чем свидетельствуют не только психическое отношение деятеля к деянию и его последствиям в форме умысла или неосторожности, но также вся совокупность иных субъективных признаков (мотивы, цели, эмоции), а также объективных признаков.

Другими словами, суд присяжных, решая вопрос о виновности или невиновности субъекта, должен оценить содеянное с точки зрения его соответствия (не соответствия) *нравственным* принципам;

4) значительное число оправдательных приговоров в судах присяжных в определенной мере обусловлено тем, что следователи, прокуроры, будучи выпускниками современных высших юридических учебных заведений, воспитаны на идеях психологической концепции вины, тогда как присяжные заседатели, не обладая юридическими познаниями, интуитивно исповедуют оценочную концепцию вины, которая для такого суда, очевидно, более *предпочтительна*.

Устранить отмеченные коллизии между нормами УК и УПК РФ представляется возможным одним из следующих трех способов. *Первый способ:* отказаться от принципа субъективного вменения, реформировав УК и УПК РФ на основах объективного вменения. Для такого варианта уже сегодня есть предпосылки. Во-первых, провозглашая в ст. 5 УК РФ принцип ответственности за вину (субъективное вменение), законодатель в статьях Особенной части Кодекса отступает от него. В частности, в п. «в» ч. 2 ст. 158, ч. 2 ст. 159, ч. 2 ст. 160 УК РФ предусмотрен квалифицирующий признак «с причинением значительного ущерба гражданину». В соответствии с рекомендациями Пленума Верховного Суда РФ при решении вопроса о размере причиненного гражданину ущерба следует учитывать не только стоимость похищенного имущества, но и его значимость для потерпевшего, а также материальное благосостояние последнего, наличие у него источника доходов, их размер и периодичность поступления, наличие у потерпевшего иждивенцев, совокупный доход членов семьи, с которыми он ведет совместное хозяйство, и др.<sup>14</sup>

Доказать информированность субъекта о названных обстоятельствах до начала совершения преступления практически невозможно. Известно, что совершению некоторых хищений предшествуют разведывательные действия преступников, иногда очень обстоятельные, но не известны случаи, когда они изучали размеры дохода потерпевшего и периодичность их получения, наличие у него иждивенцев, совокупный доход членов его семьи и т.п. Однако это,



по мнению Пленума, не препятствует вменению ему в вину данного квалифицирующего признака, что, безусловно, означает объективное вменение.

Далее. Статья 164 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за хищение предметов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность. По делам данной категории всегда назначаются соответствующие экспертизы, поскольку установить истинную ценность похищенных предметов могут только специалисты-историки, ученые соответствующего профиля, художники, филологи и т.п. При таких условиях предъявление обвинения по ст. 164 УК РФ похитителю, не информированному об особой ценности предмета хищения, также основано на объективном вменении.

Кроме того, УК РФ в большом числе статей предусматривает ответственность за причинение тяжких последствий по неосторожности. По всем делам такой категории мы также имеем дело с объективным вменением, поскольку нет инструментов или каких-либо методик бесспорного установления характера психического отношения субъекта к последствиям его общественно опасного поведения. Судебная практика изобилует случаями, когда в результате грубейшего нарушения правил движения лицом, управляющим автотранспортным средством, не наступают не только тяжкие, но какие-либо иные последствия (проезд без последствий на красный сигнал светофора, пересечение осевой линии и т.п.). И наоборот, незначительное нарушение правил движения нередко сопровождается тяжкими последствиями, которые и вменяются в вину субъекту, хотя предвидение им таких последствий и невозможно, и в принципе не доказуемо.

Сказанное относится также ко всем статьям Особенной части УК, предусматривающим повышенную наказуемость за деяния, повлекшие причинение вреда в крупном, особо крупном размере, крупного ущерба, особо крупного ущерба и т.п. Не каждый юрист-профессионал может безошибочно назвать, например, величину крупного ущерба в денежном выражении, в сравнении с особо крупным ущербом. Тем более нелепым кажется предположение об информированности об этих величинах субъектов таких преступлений.

Фактически уголовная ответственность наступает в связи с доказанностью деяния (нарушение каких-либо правил), причастности к нему субъекта, причинной связи между деянием и общественно опасными последствиями. Дальше установления названных обстоятельств ни следствие, ни суд свою деятельность не распространяют. В крайнем случае можно встретить умозрительное заключение о том, что виновный «не предвидел, но мог и должен был предвидеть возможность наступления общественно опасных последствий» (небрежность) или «предвидел, но легкомысленно рассчитывал на их предотвращение» (легкомыслие).

Сказанное свидетельствует о том, что хотя в УК РФ и провозглашается принцип ответственности за вину, однако торжествует принцип объективного вменения. Другими словами, мы имеем дело с типичной *фикцией*: если провозглашенный принцип сплошь и рядом нарушается, это означает не что иное, как утверждение *de facto* другого принципа — основополагающей идеи, которая и должна быть закреплена в законе<sup>15</sup>.

Во-вторых, утверждение в УК РФ принципа объективного вменения взамен принципу субъективного вменения, соответствовало бы требованию времени об установлении в России уголовной ответственности юридических лиц<sup>16</sup>.

*Второй способ.* Если строить деятельность суда присяжных в строгом соответствии с выше приводившейся формулой английского права («вопросы факта решают присяжные, вопросы права — судьи»), необходимо, сохраняя неизменным в УК РФ принцип субъективного вменения, внести существенные изменения в статьи УПК РФ, регламентирующие деятельность такого суда. И прежде всего, из перечня вопросов, ответы на которые в соответствии со ст. 339 УПК РФ относятся к компетенции присяжных заседателей, необходимо исключить вопрос о виновности или невиновности подсудимого как юридический, устранив таким образом коллизию между нормами УК и УПК РФ. Другие статьи УПК РФ следует привести в соответствие с этим постулатом. В этом случае приоритет должен быть отдан нормам УК РФ.

*Третий способ.* Реформировать УК и УПК РФ на основе оценочной концепции вины, признав вину единственным основанием уголовной ответственности. Вина в таком случае должна рассматриваться в двух ипостасях: в качестве элемента субъективной стороны состава преступления в форме умысла или неосторожности и в качестве основания уголовной ответственности

сти. В качестве оснований уголовной ответственности, в полном соответствии с положениями этой концепции, следовало бы рассматривать как основанную на анализе всех объективных и субъективных признаков совершенного деяния отрицательную моральную оценку личности деятеля, в силу чего он должен подлежать именно уголовной, но не иной ответственности.

В такой юридической конструкции мог бы открыться простор для установления вины не только обычным составом суда юристов, но и судом присяжных — непрофессиональных судей.

При этом закон должен содержать не только понятие вины в предлагаемом варианте, но и формулировать положения, позволяющие определять ее форму (умысел, неосторожность), величину (степень), а также право присяжных участвовать в исследовании не только фактических обстоятельств инкриминируемого подсудимому деяния, но и данных о биографии подсудимого, в т. ч. о его предыдущих судимостях, о роде занятий и пристрастиях, привычках, ценностных ориентациях и всех других обстоятельствах, которые помогут понять и причины его общественно опасного поступка, и его мотивы, и цели, что позволит присяжным сделать обоснованное заключение по самому важному вопросу — о наличии или отсутствии вины, о ее форме и величине.

Создавая суд присяжных в 60-е гг. XIX столетия, наши предки ориентировались именно на оценочную концепцию вины как наиболее соответствующую народным представлениям того времени о справедливости — несправедливости, праве — неправде, добре — зле, правде — неправде и т.д. Поэтому, если совершенствовать суд присяжных с учетом прошлого опыта и не отказываться от принципа субъективного вменения, то, прежде всего, следует задуматься над вопросом о достоинствах оценочной концепции вины.

Суд присяжных — своеобразный символ демократического общества. Он наделен большими полномочиями, но на него возлагается и большая ответственность за необъективность принимаемых решений, совершение других безнравственных поступков.

<sup>1</sup> См.: Теория права и государства: учебник для студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов / под ред. П.Н. Манова. М., 1995. С. 294–297.

<sup>2</sup> О проблемах суда присяжных см., например: *Бытко Ю.И.* Проблемы суда присяжных в свете коллизий между нормами Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 3 (73). С. 122–133.

<sup>3</sup> И.Л. Петрухин пишет по этому поводу: «При таком понимании третьего вопроса (о вине, ее формах, мотиве преступления. — Ю.Б.) присяжные могут вынести вердикт «невиновен» даже при полной доказанности всех элементов состава преступления» (*Петрухин И.Л.* Производство в суде с участием присяжных заседателей // Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. И.Л. Петрухин. М., 2009. С. 516).

<sup>4</sup> В уголовно-правовой теории есть и иное мнение. В.В. Мальцев, в частности, считает, что вина имеет масштаб. См.: *Мальцев В.В.* Наказание и проблемы его назначения в уголовном праве. Волгоград, 2007. С. 182. Вывод В.В. Мальцева основан на нормах УПК, но не УК РФ.

<sup>5</sup> В теории уголовного процесса также утверждается, что после основного вопроса о виновности подсудимого на разрешение присяжных могут ставиться частные вопросы об обстоятельствах, влияющих на степень виновности либо изменяющих ее характер. См., например: *Мельник В.В.* Особенности производства с участием присяжных заседателей // Уголовный процесс: учебник / под ред. А.В. Гриненко. 2-е изд., перераб. М., 2008. С. 368; *Белкин А.Р.* Производство по уголовным делам, рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей // Курс уголовного судопроизводства: учебник: в 3 т. / под ред. В.А. Михайлова. Т. 2: Досудебное и судебное производство. М., 2006. С. 700.

<sup>6</sup> *Кони А.Ф.* Собрание сочинений. М., 1967. Т. 4. С. 200.

<sup>7</sup> Зародилась эта теория в западноевропейской науке в начале XX столетия. Значительный вклад в ее развитие внесли Р. Франк, Г. Кельзен, В. Зауэр, Г. Вельцель, Э. Мецгер, Р. Ланге и др. Сущность ее заключается в следующем. Вину, по мнению ее сторонников, нельзя понимать узко как умысел или неосторожность. Вина будет установлена тогда, когда совершенное противоправное деяние можно признать упречным, т. е. заслуживающим упрека на основании учета не только умысла и неосторожности, но также всех объективных и субъективных обстоятельств дела, относящихся не только к совершенному общественно опасному деянию, но также к личности подсудимого, его поведению до и после совершения преступления. Умысел и неосторожность здесь не расцениваются как формы вины, достаточные для положительного решения вопроса об уголовной ответственности деятеля. В советской уголовно-правовой теории наиболее яркими представителями оценочной концепции вины были Н.Д. Дурманов и Б.С. Утевский. Последний, в частности, рассматривал вину не только в качестве элемента состава преступления, но также в качестве основания уголовной ответственности. Как элемент состава преступления вина является, по Б.С. Утевскому, родовым понятием двух ее форм — умысла и неосторожности. Между тем вина как основание уголовной ответственности есть, по его мнению, «совокупность обстоятельств, заслуживающих, по убеждению советского суда, отрицательной общественной (морально-политической) оценки от имени социалистического государства и требующих уголовной ответственности подсудимого» (см.: *Утевский Б.С.* Вина в советском уголовном праве. М., 1950. С. 59).

Таким образом, вина сводилась к отрицательной оценке судом совокупности объективных и субъективных признаков преступления как обстоятельств, достаточных для положительного решения вопроса об уголовной ответственности субъекта.

К сторонникам оценочной концепции вины с полным основанием можно отнести К.Ф. Тихонова. См.: *Тихонов К.Ф.* К вопросу о содержании вины по советскому уголовному праву // Ученые записки Саратовского юридического института. Саратов, 1958. Вып. 7; *Он же.* Понятие вменения в вину по советскому уголовному праву // Личность преступника и уголовная ответственность. Саратов, 1979.

<sup>8</sup> См.: *Бытко Ю.И., Бытко С.Ю.* Сборник нормативных актов по уголовному праву России X–XX веков. Саратов, 2006. С. 114.

<sup>9</sup> Там же. С. 129.

<sup>10</sup> Там же. С. 129–131.

<sup>11</sup> С.А. Насонов, в частности, пишет, что утвердительный ответ на вопрос виновен ли подсудимый «позволяет присяжным заседателям перейти к разрешению вопроса о снисхождении, а отрицательный — влечет оставление его без ответа» (См.: *Лупинская П.А.* Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 800).

<sup>12</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 ноября 2005 г. № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 1.

<sup>13</sup> См.: *Лупинская П.А.* Указ. соч. С. 801.

<sup>14</sup> См. п. 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (в ред. от 6 февраля 2007 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 2; п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.

<sup>15</sup> О пределах допустимости объективного вменения в уголовном законодательстве см.: *Бытко С.Ю.* О допустимости и пределах объективного вменения в уголовном праве // Современное право. 2009. № 7. С. 99–104; *Елпифанова Е.В.* Объективное вменение как реальность в современном уголовном праве // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. «Право». 2007. № 2. С. 65–68.

<sup>16</sup> См.: *Дядькин А.Л., Бытко Ю.И.* Уголовная ответственность юридических лиц (исторический аспект). Саратов, 2009.

**А.А. Арзуманян**

## ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Анализ юридической литературы подтверждает, что в науке уголовного права существуют определенные теоретические и методологические проблемы учения о субъекте преступления.

Формирование ряда методологических основ учения о субъекте преступления относится к теориям и правовым воззрениям И. Канта, Г.В.Ф. Гегеля, П.А. Фейербаха, И. Фихте и других философов и исследователей права. Так, в учении И. Канта особый интерес вызывает осмысление самого преступного поведения и лица, его совершающего. Представление о свободе воли, которая независима от определений чувственного мира, является основой уголовно-правовых построений Канта. Отсюда и вытекало понятие уголовной ответственности за действие, совершенное по решению человеческой воли. По Канту, всякое преднамеренное нарушение прав служит основанием того, что оно признается преступлением. При этом субъект преступления как физическое лицо обладает свободной волей, которую он рассматривает как желание, а правовым следствием провинности является наказание<sup>1</sup>.

Уголовно-правовая теория Гегеля предусматривает, что преступление — это проявление воли отдельного лица. Преступник — это не просто объект карательной власти государства, а субъект права, который наказывается в соответствии с совершенным преступлением<sup>2</sup>. По мнению Гегеля, воля и мышление представляют собой нечто единое, т. к. воля — это не что иное, как мышление, превращающее себя в наличное бытие. При этом наличность разума и воли выступает общим условием вменения. Вменяемость как свойство лица, совершившего преступное деяние, состоит в утверждении, что субъект как мыслящее существо знал и хотел. Невменяемость субъекта определяется тем, что само представление лица находится в противоречии с реальной действительностью, т.е. характер совершаемого действия не осознается им<sup>3</sup>.

© Арзуманян Артур Акопович, 2011

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия).

Согласно теории А. Фейербаха, преступление совершается не из чувственных стремлений, а из произвола свободной воли. В своей теории «психического принуждения» он отстаивал положение о необходимости применения к преступнику, наряду с физическим принуждением, которого недостаточно, и психического принуждения<sup>4</sup>.

Фихте, исходя из философии субъективного идеализма, утверждал, что уголовная ответственность наступает не только при совершении умышленного, но и неосторожного преступления. Он утверждал, что преступление зависит от свободы воли человека, т.е. свободы выбора преступником целей своего поведения<sup>5</sup>. Таким образом, Фихте подразумевал избирательность поведения субъекта при совершении преступного деяния.

В дальнейшем идеи свободы воли разрабатывались и изучались учеными различных уголовно-правовых школ: К. Бидингом, Н. Росси, О. Гарро, А.Ф. Кистяковским, В.Д. Спасовичем, Н.С. Таганцевым, Н.Д. Сергиевским и др.<sup>6</sup>

Представители антропологической школы придерживались противоположной точки зрения (Ч. Ломброзо, Р. Гарофало, Э. Ферри и др.). Они выработали учение о преступном человеке, практически полностью отрицающая волевую деятельность человека. Согласно этому учению, преступления совершаются в основном независимо от тех или иных общественных условий и, как правило, прирожденными преступниками. То есть прирожденный преступник обречен по судьбе. Он представляет собой тип человека, который отличается существенными физическими и нравственными особенностями и признаками.

Социологическая школа уголовного права (Ф. Лист, А. Принс, И.Я. Фойницкий и др.) выступала против признания того, что преступник, совершая преступное деяние, обладает «свободой воли, хотя он не свободен». Его действия на момент совершения преступления, как правило, обусловлены социальными факторами преступности<sup>7</sup>.

Несмотря на имеющиеся разногласия уголовно-правовых школ, их объединяет положение о том, что любое деяние совершается физическим лицом, т.е. человеком. Субъект преступления выступает необходимым элементом состава преступления, являющегося согласно ст. 8 УК РФ единственным основанием уголовной ответственности. Субъект преступления — это один из обязательных составляющих любого состава преступления, под которым понимается источник деятельности, направленной на объект<sup>8</sup>.

Для того чтобы признать лицо субъектом преступления, необходимо установить, что именно это лицо совершило преступление. Лицо считается совершившим преступление, если оно лично, собственными силами осуществило общественно опасное деяние, образующее состав определенного вида преступления.

При этом, по мнению А.Б. Мельниченко и С.Н. Радачинского, субъектом преступления признаются как исполнители, так и все другие соучастники преступления (организаторы, подстрекатели, пособники). Субъекты преступления — это не только лица, совершившие оконченные преступления, но и лица, виновные в приготовлении и покушении на преступления<sup>9</sup>.

Некоторые ученые предлагают заменить понятие «субъект преступления» на понятие «субъект уголовной ответственности», которое определяется как «совершившее предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние физическое лицо, обладающее вменяемостью и надлежащим возрастом»<sup>10</sup>. Согласно другой точке зрения, понятия «субъект преступления» и «субъект уголовной ответственности» различны по содержанию: субъект преступления — это лицо, которое несет в себе психическое отношение к своему потенциальному деянию и его последствию, а субъект уголовной ответственности представляет собой «лицо, признаки которого дифференцируют уголовную ответственность»<sup>11</sup>. Для уголовной ответственности в целом имеют значение и такие признаки, как пол и пожилой возраст лица (например, в российском уголовном праве они имеют значение при решении вопроса о возможности применения пожизненного лишения свободы и смертной казни). В зависимости от определенных признаков лица может дифференцироваться место отбывания им лишения свободы и т.д. В состав признаков субъекта уголовной ответственности входят, таким образом, помимо характеристик субъекта, являющихся признаками состава преступления, еще и «социально-этические характеристики личности с позиций “хороший — плохой”»<sup>12</sup>.

Несмотря на то обстоятельство, что уже с 40-х гг. прошлого века ученые-правоведы начали серьезные исследования понятия «субъект преступления», эволюция научных знаний о субъекте преступления не привела их к единой теоретической модели данного понятия.

В юридической литературе можно найти много определений субъекта преступления. Так, Н.С. Таганцев писал: «... Физическое лицо только тогда, в смысле юридическом, может быть виновником преступления, когда оно совмещает в себе известную сумму биологических условий, обладает, употребляя техническое выражение доктрины, способностью к вменению или невменяемостью». Н.С. Лейкина и Н.П. Грабовская рассматривали в качестве субъекта преступления физическое, вменяемое лицо, достигшее определенного возраста. Н.Г. Иванов считает, что «субъектом преступления признается физическое вменяемое лицо, достигшее определенного в законе возраста»<sup>13</sup>. С.В. Максимов полагает, что «...субъект преступления, т.е. лицо, способное нести уголовную ответственность за совершенное им умышленное или по неосторожности деяние, ответственность за которое установлена уголовным законом»<sup>14</sup>.

Н.Ф. Кузнецова и Ю.М. Ткачевский называют субъектом преступления человека, совершившего умышленно или неосторожно общественно опасное деяние, предусмотренное уголовным законом, который достиг установленного возраста, вменяем, а в отдельных случаях обладает некоторыми специальными признаками, указанными в соответствующей норме. Б.С. Утевский предлагал отказаться от традиционных понятий субъекта и построить новое — понятие, которое включило бы помыслы, чувства, прошлое, служебную и общественную деятельность лица, его заслуги перед обществом и государством, моральный и политический облик<sup>15</sup>.

Г.Н. Борзенков считает, что субъектом преступления является лицо, способное нести уголовную ответственность в случае совершения им умышленного или неосторожного общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом<sup>16</sup>. По мнению А.В. Наумова, «субъектом преступления по уголовному праву признается лицо, совершившее запрещенное уголовным законом общественно опасное деяние (действие или бездействие) и способное нести за него уголовную ответственность»<sup>17</sup>. Н.С. Шостак указывает, что субъектом преступления по уголовному праву признается физическое, вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения преступления установленного законом возраста уголовной ответственности<sup>18</sup>.

Несомненно, все приведенные точки зрения по поводу понятия «субъект преступления» имеют право на существование, но, по нашему мнению, некоторые из них излишне широко толкуют данное понятие, другие наоборот сужают его. Думается, что излишне включать в данное понятие помыслы, чувства, прошлое, служебную и общественную деятельность лица, его заслуги перед обществом и государством, его моральный и политический облик (Б.С. Утевский), а также форму вины, с которой может быть совершено преступление (Г.Н. Борзенков).

Напротив, некоторые авторы не включают в понятие «субъект преступления» необходимые признаки, которым он должен отвечать (Н.Г. Иванов, С.В. Максимов).

По нашему мнению, наиболее предпочтительна точка зрения Н.Ф. Кузнецовой и Ю.М. Ткачевского, т. к. в данном случае предусмотрены все необходимые признаки для привлечения человека к уголовной ответственности, а также учтен специальный субъект преступления. Однако в данном определении также имеется указание на формы вины, с которыми может быть совершено преступление, что, с нашей точки зрения, излишне для понятия «субъект преступления».

Исходя из вышесказанного мы предлагаем следующее определение понятия «субъект преступления»: это физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности, установленного уголовным законом, совершившее общественно опасное деяние и подлежащее уголовной ответственности, а в отдельно предусмотренных случаях обладающее специальными признаками, указанными в соответствующей норме Особенной части УК РФ.

В соответствии с положениями уголовного законодательства субъектом преступления может быть признано только физическое вменяемое лицо, достигшее возраста, установленного УК РФ для уголовной ответственности и совершившее общественно опасное посягательство на охраняемые законом общественные отношения. Данное понятие вытекает из содержания ст. 19 УК РФ. Следовательно, субъект преступления характеризуется определенными юридическими признаками, отсутствие хотя бы одного из которых исключает состав преступления. И только лицо, обладающее этими признаками, может быть признано виновным в совершении преступления.

Уголовный кодекс РФ не дает определение понятию «субъект преступления», заменяя его синонимом «лицо, совершившее преступление», но прямо указывает, что уголовной ответ-

ственности подлежит только физическое лицо, т. е. человек (ст. 19). При этом из содержания ст. 11–13 УК РФ следует, что в качестве физических лиц выступают как граждане Российской Федерации, так и иностранцы и лица без гражданства.

Юридические лица (предприятия, учреждения, иные организации и объединения), являющиеся субъектами гражданско-правовой ответственности (за нарушение договорных обязательств), и в отношении которых могут быть применены меры административного принуждения (например, прекращение операций по счетам), не признаются субъектами преступлений по УК РФ. Это связывается с классическим принципом уголовного права — принципом личной ответственности виновного, т.е. ответственности лишь вменяемого, достигшего определенного возраста физического лица, совершившего запрещенное уголовным законом преступное деяние. По справедливому замечанию А.В. Наумова, этот принцип — один из самых важных завоеваний человечества на его пути к цивилизации, прогрессу и демократии.

Необходимо отметить, что вопрос о признании юридических лиц субъектами преступлений по российскому уголовному законодательству является спорным, однако в проекте УК РФ ставился вопрос о признании субъектом преступления и юридического лица. Данная позиция не нашла закрепления в его окончательной редакции. Вместе с тем в литературе продолжают высказываться предложения о необходимости признания субъектами преступлений юридических лиц. Предусмотрена уголовная ответственность юридических лиц и в ряде зарубежных государств (Англия, США, Франция и др.).

В случаях, когда в процессе деятельности предприятий, учреждений или организаций охраняемым уголовным законодательством объектам наносится вред, к уголовной ответственности привлекается не юридическое лицо, виновное в совершении тех или иных действий либо бездействия, а конкретные физические лица. Так, например, при совершении преступления, предусмотренного ст. 251 УК РФ «Загрязнение атмосферы» ответственности подлежат не предприятия, в результате деятельности которых происходит загрязнение атмосферы, а лица, нарушающие правила выброса в атмосферу загрязняющих веществ.

Не признаются субъектами преступления и животные. Они могут выступать как орудия преступления и в данном случае к уголовной ответственности привлекаются лица, использующие их как таковых. Это положение подтверждает постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений»<sup>19</sup>, в котором говорится о том, что в случаях, когда в процессе совершения хулиганства лицо использует животных, представляющих опасность для жизни или здоровья человека, содеянное с учетом конкретных обстоятельств дела может быть квалифицировано по п. «а» ч. 1 ст. 213 УК РФ, т. е. хулиганство, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия.

<sup>1</sup> См.: Пионтковский А.А. Уголовно-правовые воззрения Канта, Фейербаха и Фихте // Ученые труды ВИЮН. М., 1940. Вып. 1. С. 64.

<sup>2</sup> См.: Пионтковский А.А. Учение Гегеля о праве и государстве и его уголовно-правовая теория. М., 1993. С. 164, 171.

<sup>3</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права / сост.: Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц; пер.: М.И. Левина, Б.Г. Столпнер. М., 1990. С. 89, 117, 165.

<sup>4</sup> См.: Шишов О.Ф., Рагог А.И. Буржуазные уголовно-правовые теории. М., 1966. С. 15.

<sup>5</sup> См.: Пионтковский А.А. Уголовно-правовые воззрения Канта, Фейербаха и Фихте. С. 165.

<sup>6</sup> См.: Павлов В.Г. Теоретические и методологические проблемы исследования субъекта преступления // Правоведение. 1999. № 2. С. 157.

<sup>7</sup> См.: Шишов О.Ф. Становление и развитие науки уголовного права в СССР: Проблемы Общей части (1917–1936): учебное пособие / под ред. В.А. Владимирова. М., 1981. С. 30.

<sup>8</sup> См.: Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев и др. М., 1983. С. 661.

<sup>9</sup> См.: Мельниченко А.Б., Радачинский С.Н. Уголовное право. Общая часть: учебное пособие для студентов юридических факультетов и специализированных вузов. Ростов н/Д, 2002. С. 89.

<sup>10</sup> Козлов А.П. Понятие преступления. СПб., 2004. С. 408.

<sup>11</sup> Там же. С. 410.

<sup>12</sup> Российское уголовное право. Общая часть / под ред. В.С. Комиссарова. СПб., 2005. С. 203.

<sup>13</sup> Российское уголовное право: в 2 т. Т. 1: Общая часть / под ред. А.И. Рагога. М., 2003. С. 210.

<sup>14</sup> Уголовное право. Общая часть / под ред. Л.Д. Гаухмана и С.В. Максимова. М., 2003. С. 90.

<sup>15</sup> См.: Советское исправительно-трудовое право / под ред. Б.С. Утевского. М., 1960. С. 75.

<sup>16</sup> См.: Российское уголовное право: в 2 т. Т. 1: Общая часть: учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Херай, В.С. Комиссарова, А.И. Рагога. М., 2006. С. 192.

<sup>17</sup> Наумов А.В. Российское уголовное право: курс лекций: в 2 т. Т. 1: Общая часть. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 210.

<sup>18</sup> См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Р.Р. Галиакбарова. Саратов, 1997. С. 154.

<sup>19</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

**А.А. Корнев**

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ**

Проблема распространения наркомании, злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами является актуальной практически во всех странах мира<sup>1</sup>. Незаконный оборот наркотических средств приобрел в последнее время глобальный масштаб и самым серьезным образом сказывается на социально-психологической атмосфере в обществе, отрицательно влияет на экономику, политику и правопорядок. Все это может привести к тому, что их незаконное распространение превратится в широкомасштабную угрозу для государственной безопасности, здоровья и благополучия народов России<sup>2</sup>.

Вопросы поиска действенных мер борьбы с наркотизацией общества возникли не сегодня. Первые отечественные исследования наркотизма относятся к концу XIX в. В 1885 г. по заказу губернатора Туркестанского края А.К. Абрамова было проведено исследование, в котором С.И. Моравицкий подробно изложил способы употребления (выращивания), виды и даже цены наркотиков<sup>3</sup>.

После октября 1917 г. наркомания рассматривалась как пережиток старого быта, которая должна быть уничтожена в кратчайшие сроки. Так, 31 июля 1918 г. было издано предписание Совета народных комиссаров № 7206–7212 «О борьбе со спекуляцией кокаином», нашедшее свое отражение в декретных полномочиях губернских подразделений чрезвычайной комиссии, наделавшихся правом уничтожения (расстрела) торговцев кокаином во внесудебном порядке<sup>4</sup>.

По данным исследований, проводившихся в СССР в начале 20-х гг. прошлого века, доля несовершеннолетних, принимавших наркотики, достигала 10 % от их общего числа<sup>5</sup>, а большая часть наркоманов-кокаинистов были моложе 20 лет<sup>6</sup>; в 1965 г. насчитывалось 10 тыс. больных наркоманией; в 1970 г. — 10,4, а в 1985 г. — уже 16,4 тыс.<sup>7</sup>

По оценкам специалистов, в настоящее время в России число лиц, регулярно потребляющих наркотики, колеблется в пределах 2–2,5 млн чел. в возрасте от 18 до 39 лет, что составляет почти 2 % населения страны. При этом наркомания каждый год продолжает набирать обороты. Так, если в 2009 г. было зарегистрировано около 555 тыс. потребителей наркотиков, при этом число больных наркоманией — около 358 тыс. чел., причем 87 % из них употребляли героин<sup>8</sup>, то в 2010 г. — зарегистрировано 621 366 тыс. потребителей наркотиков, а диагноз «наркомания» поставлен 422 749 лицам<sup>9</sup>. Как заявил в феврале 2010 г. заместитель директора ФСКН России О. Сафонов, по данным ООН, самое большое число наркозависимых — в Иране и Афганистане, третьей в этом списке значится Россия<sup>10</sup>.

В связи с этим Российским государством осуществляется комплекс мер, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее — незаконным оборотом наркотиков). В 1998 г. вступил в действие Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 6 апреля 2011 г.)<sup>11</sup>, попытки принятия которого предпринимались фактически с момента образования России как независимого государства. Отметим, что подготовка проекта указан-

© Корнев Андрей Анатольевич, 2011

Консультант департамента по обеспечению деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, его президиума и кадровой политики в правоохранительных органах Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров.

ного Закона была начата еще в 1992 г. в Верховном Совете РФ. По воспоминаниям его разработчиков, «первоначально предполагалось в одном законе урегулировать порядок законного оборота наркотиков, используемых в медицинских и научных целях, пересмотреть действующее административное законодательство об ответственности за правонарушения, связанные с наркотиками, усовершенствовать некоторые процессуальные нормы»<sup>12</sup>. Закон также должен был не только установить порядок легального оборота наркотиков, но и определить меры противодействия их незаконному обороту, ответственность за нарушения запретительных норм, условия лечения и реабилитации наркоманов. Однако впоследствии концепция комплексного закона была пересмотрена, т. к., по мнению многих критиков, не соответствовала сложившейся в отечественном законодательстве отраслевой структуре построения.

Указанный нормативный акт установил правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности. Одновременно им определены направления государственной политики, выполняющие роль приоритетных правовых ограничений, в частности государственная монополия на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков.

Впервые в нашей стране был определен порядок составления списков наркотических средств и психотропных веществ, подлежащих жесткому контролю<sup>13</sup>, т.е. Федеральный закон позиционировал Россию в качестве субъекта, активно формирующего и реализующего государственно-правовую политику противодействия наркотизации страны.

Российская Федерация, ратифицировав Единую конвенцию о наркотических средствах 1961 г. (с поправками, внесенными в нее Протоколом 1972 г.)<sup>14</sup> и Конвенцию о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., тем самым взяла на себя обязательство принимать в пределах своей территории любые специальные меры контроля, которые, по ее мнению, необходимы в отношении какого бы то ни было наркотического средства, включенного в Список I Единой конвенции о наркотических средствах с учетом его особо опасных свойств, а также — если существующие в стране условия делают это наиболее подходящим способом охраны здоровья и благополучия — вводить законодательные и административные меры, какие могут быть необходимы для того, чтобы выполнять принятые на себя обязательства (подп. «а», «б» п. 5 ст. 2, п. «а» ст. 4 Единой конвенции о наркотических средствах)<sup>15</sup>.

Такое регулирование основано на полном запрете оборота в России указанных средств и веществ как представляющих наибольшую опасность для здоровья и благополучия человека и направлено на защиту прав и законных интересов других лиц, обеспечение общественной безопасности и здоровья населения<sup>16</sup>.

Стратегия, методология и основные направления государственной политики в сфере оборота наркотиков, представленные в Федеральном законе, разработаны на основе накопленного международного и отечественного опыта в области противодействия незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими. В нем государство определяет пути контроля в этой сфере, меры противодействия незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими, разрабатывает наиболее эффективные меры по сокращению спроса и предложения на наркотики, а также вырабатывает стратегические направления этой деятельности.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотиков был издан Указ Президента РФ<sup>17</sup>, в соответствии с которым создан Государственный антинаркотический комитет<sup>18</sup>, контролирующий разработку мер, направленных на противодействие незаконному обороту наркотиков, в т. ч. на профилактику этого оборота, а также на повышение эффективности реализации федеральных целевых программ в этой области. Понимая, какую серьезную угрозу наркомания представляет здоровью населения, экономике страны, правопорядку, а также безопасности государства, Правительство РФ приняло срочную федеральную целевую программу противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту<sup>19</sup>, в которой намечены задачи по сокращению спроса на наркотики, что должно стать составной частью комплексной стратегии мер по противодействию их распространению.



Реализация стратегической задачи — противодействие незаконному обороту наркотиков — в полном объеме должна привести к значительному сокращению латентности производства и распространения наркотиков, сокращению незаконного культивирования наркотикосодержащих растений. Прежде всего, необходимо совершенствовать административно-правовые основы по противодействию незаконному обороту наркотиков, обеспечению эффективного режима финансового регулирования с целью недопущения проникновения преступников и их незаконных средств в национальную финансовую систему, регулированию антинаркотической деятельности<sup>20</sup>, предусматривающие:

а) совершенствование законодательства по основным стратегическим направлениям государственной антинаркотической политики;

б) совершенствование уголовно-правового и административно-правового законодательства в части, касающейся гармонизации диспозиционных конструкций с мерами уголовного наказания в зависимости от тяжести совершенных преступлений, более широкого использования административной преюдиции, обеспечения гибкости системы наказания, предусматривающей дифференциацию ответственности;

в) обеспечение административно-правового регулирования деятельности юридических и физических лиц, действия которых могут создавать условия, способствующие распространению немедицинского потребления наркотиков, особенно в группах риска;

г) внесение изменений в законодательство, предоставляющих возможность включения вопросов деятельности органов местного самоуправления в сфере профилактики немедицинского потребления наркотиков и антинаркотической пропаганды в перечень вопросов местного значения;

д) совершенствование законодательства в сфере информации и информатизации в части, касающейся разработки механизмов, препятствующих пропаганде потребления наркотиков, а также позволяющих более активно использовать средства массовой информации в пропаганде здорового образа жизни;

е) принятие мер, стимулирующих развитие международно-правовой базы сотрудничества, совершенствование и гармонизацию национальных законодательств государств — участников антинаркотической деятельности;

ж) создание законодательных и правовых условий, позволяющих гарантировать проведение антинаркотической пропаганды и профилактики в средствах массовой информации;

з) нормативно-правовое регулирование деятельности немедицинских организаций различных форм собственности, частных лиц в сфере профилактики немедицинского потребления наркотиков и реабилитации больных наркоманией.

Большое значение имеют правовые и оперативно-служебные меры по предотвращению незаконного изготовления, импорта, экспорта, оборота, распространения и утечки из законных каналов в сферу незаконного оборота прекурсоров, используемых при незаконном изготовлении наркотических средств и психотропных веществ, в т. ч. химических веществ-заменителей. В связи с этим необходимо обеспечить государственную монополию и лицензирование видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ<sup>21</sup>, координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

В борьбе с распространением наркотикосодержащих культур в полной мере используются рекомендованные международным сообществом программы правоохранительной деятельности и искоренения незаконного культивирования, которые должны быть согласованы с национальной политикой в области контроля за наркотиками, соответствовать конкретным правовым, социальным, экономическим, экологическим и культурным условиям того района, в котором предполагается реализация проектов.

В государственной политике в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ большое значение имеет международное сотрудничество. Его расширение и повышение эффективности в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и злоупотреблением ими на универсальном, региональном и двустороннем уровнях дают хорошие результаты. На международной арене Россия под эгидой ООН проводит работу по консолидации усилий международного сообщества по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и злоупотреблением

ими и выступает против легализации немедицинского потребления наркотиков и психотропных веществ и декриминализации правонарушений, связанных с ними.

Совершенствуется обмен оперативно-следственной информацией и разработка совместных стратегий расследования в целях борьбы с наркогруппировками, действующими в нескольких государствах; обеспечивается тесное взаимодействие правоохранительных органов и заинтересованных сторон при производстве уголовно-процессуальных и оперативно-следственных действий.

На современном этапе разрабатываются надежные методы использования современных средств связи между государствами в целях содействия оперативному обмену информацией в соответствии с требованиями национальной правовой системы.

Таким образом, в основу государственной политики заложены такие направления деятельности, как: установление строгого контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ; постепенное сокращение числа больных наркоманией, а также сокращение числа правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ; формирование в обществе негативного отношения к данному явлению; повышение эффективности существующего механизма борьбы с наркотической угрозой; своевременная разработка и принятие дополнительных мер по профилактике злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота; обеспечение сбалансированного подхода к борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Вместе с тем, учитывая масштабы международной угрозы, связанной с распространением наркотических средств и психотропных веществ и представляющей большую опасность для здоровья населения, необходимо:

1) проработать вопрос о совершенствовании механизма контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, принимая во внимание необходимость унифицирования законодательства государств — членов таможенного союза в этой сфере;

2) развивать государственную систему мониторинга наркоситуации, а также предусмотреть выделение Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков дополнительных денежных средств для обеспечения осуществления новой функции по мониторингу наркоситуации в России;

3) обобщить опыт работы в субъектах Федерации по противодействию наркоугрозе в целях его распространения;

4) рассмотреть вопрос о возможности создания системы принудительного лечения наркозависимых;

5) принять меры по отнесению веществ, контролируемых в России как сильнодействующих, к психотропным веществам в соответствии с международными антинаркотическими конвенциями;

6) создать на базе высшего и послевузовского профессионального образования систему подготовки кадров в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

7) усилить контроль за оборотом кодеинсодержащих препаратов, исключив их из перечня лекарственных средств, отпускаемых без рецепта врача.

Эти меры будут способствовать укреплению социально-политической и экономической стабильности страны, а также безопасности Российского государства.

<sup>1</sup> По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, в мире насчитывается более 200 млн чел., имеющих опыт употребления наркотиков, 110 млн злоупотребляют наркотиками и 25 млн чел. страдают зависимостью.

<sup>2</sup> Так, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ 12 мая 2009 г. № 537, наркомания определена как источник угрозы национальной безопасности (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444); см. также: Решение Совета Безопасности от 21 сентября 2001 г. «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и распространением наркомании в стране». URL: <http://www.narcom.ru/law/system/26.html> (дата обращения: 10.10.2011).

<sup>3</sup> См.: *Моравицкий С.И.* О наркотических и некоторых других ядовитых веществах, употребляемых населением Ферганской области. Казань, 1885; см. также: *Реймер Н.К.* Яды цивилизации (Медицинский очерк). СПб., 1899 (в книге содержатся подробные сведения о структуре потребляемых средств, социальном составе и образе жизни потребителей наркотиков).

<sup>4</sup> См.: Декрет ВЦИК от 20 июня 1919 г. «Об изъятии из общей подсудности в местностях, объявленных на военном положении» // СУ РСФСР. 1919. № 27, ст. 301.

<sup>5</sup> См.: Футер Я. О детях-наркоманах // Московский медицинский журнал. 1925. № 10.

<sup>6</sup> См.: Девиантность и социальный контроль в России (XIX–XX вв.). Тенденции и социологическое осмысление / отв. ред. Я.И. Гишинский. СПб., 2000.

<sup>7</sup> См.: Наркомания: методические рекомендации по преодолению наркозависимости / под ред. А.Н. Гаранского. М., 2000.

<sup>8</sup> См.: Тезисы доклада министра Т. Голиковой по теме: «Состояние и совершенствование наркологической службы Российской Федерации» на конференции «Наркология-2010». URL: <http://www.minzdravsoc.ru/health/prevention/21> (дата обращения: 10.10.2011).

<sup>9</sup> См.: Сайт Федеральной Службы РФ по контролю за оборотом наркотиков. URL: <http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/4052/index.shtml> (дата обращения: 10.10.2011).

<sup>10</sup> См.: URL: <http://ria.ru/spravka/20100422/225438645.html> (дата обращения: 10.10.2011).

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2, ст. 219; 2011. № 15, ст. 2039.

<sup>12</sup> См.: Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ / под ред. А.Н. Сергеева. М., 2000. С. 92.

<sup>13</sup> В соответствии с указанным Федеральным законом Правительство РФ утвердило перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России. См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 (в ред. от 7 июля 2011 г.) «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27, ст. 3198; 2011. № 29, ст. 4473.

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон от 23 ноября 1995г. № 172-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Протоколу 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4554.

<sup>15</sup> Подробнее об этом см.: Определения Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 290-О-П; от 8 февраля 2007 г. № 292-О-П; от 17 июля 2007 г. № 619-О-О, от 17 июня 2010 г. № 832-О-О; от 27 января 2011 г. № 57-О-О. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 октября 2010 г. № 1420-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Указ Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» (в ред. от 27 января 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 43, ст. 5167; 2011. № 5, ст. 713.

<sup>18</sup> См.: Положение «О Государственном антинаркотическом комитете», и Положение «Об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации», утвержденные Указом Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» (в ред. от 27 января 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 43, ст. 5167; 2011. № 5, ст. 713.

<sup>19</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 561 «О Федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы» (в ред. от 26 января 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 38, ст. 3820; см. также: Постановление Правительства РФ от 11 января 2006 г. № 7 «О Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы» (в ред. от 26 мая 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3, ст. 304; 2011. № 23, ст. 3317. Об установления целей, задач и порядка организации мониторинга наркоситуации см.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 485 «Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3808.

<sup>20</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 24, ст. 3015.

<sup>21</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2008 г. № 249 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список I в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 10 декабря 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 15, ст. 1556; 2010. № 51, ч. 3, ст. 6943.

**В.В. Понявин**

## **ОБЪЕКТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ИЗГОТОВЛЕНИЕМ И ОБОРОТОМ ПОДДЕЛЬНЫХ ЦЕННЫХ БУМАГ И ПЛАТЕЖНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Статьи 186 и 187 УК РФ, регламентирующие ответственность за изготовление и оборот поддельных денег, ценных бумаг и платежных документов, включены законодателем в гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности». В уголовно-правовой науке до

© Понявин Виталий Владимирович, 2011

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия).

настоящего времени нет единого мнения относительно понятия видового объекта преступлений, входящих в состав этой главы.

Так, Л.Д. Гаухман называет объектом гл. 22 УК РФ, «общественные отношения, обеспечивающие экономическую деятельность, под которой понимается совокупность всех звеньев общественного производства, распределения, обмена»<sup>1</sup>.

В.Е. Мельникова в качестве видового объекта экономических преступлений рассматривает «группу однородных взаимосвязанных общественных отношений, которые складываются в сфере экономической деятельности»<sup>2</sup>.

Не содержит принципиальных отличий и позиция Л.Д. Ермаковой, которая определяет, что видовым объектом преступлений в сфере экономической деятельности служат общественные отношения, возникающие в целях осуществления нормальной экономической деятельности по производству, распределению, обмену и потреблению материальных благ и услуг<sup>3</sup>.

С точки зрения И.А. Клепицкого, видовым объектом преступлений, входящих в гл. 22 УК РФ, является «народное хозяйство как комплекс общественных отношений в сфере производства, распределения и потребления имущественных ценностей, обеспечивающих удовлетворение имущественных интересов человека, общества и государства, а равно разумный баланс в реализации этих интересов»<sup>4</sup>.

Более широко рассматривает объект преступлений в сфере экономической деятельности Б.В. Волженкин, к которому он относит охраняемую государством систему общественных отношений, складывающихся в сфере экономической деятельности в обществе, ориентированном на развитие рыночной экономики, или, другими словами, установленный порядок осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг<sup>5</sup>.

Более предметно и логично, на наш взгляд, подходит к научному определению понятия «объект преступлений», входящих в гл. 22 УК РФ, Н.А. Лопашенко, которая рассматривает в качестве видового объекта преступлений экономические отношения, строящиеся на принципах осуществления экономической деятельности, под которыми понимаются основные начала, идеи, исходные положения, выработанные практикой общественно-экономической жизни, лежащие в основе любой экономической деятельности. К принципам осуществления экономической деятельности автор относит: свободу экономической деятельности, осуществление ее на законных основаниях, добросовестную конкуренцию субъектов экономической деятельности, их добропорядочность, запрет заведомо криминальных форм их поведения<sup>6</sup>.

Таким образом, большинство авторов, формулируя в том или ином виде объект гл. 22 УК РФ, сходятся во мнении, что им являются общественные отношения, складывающиеся в сфере экономической деятельности.

Дискуссия вокруг видового объекта преступлений, предусмотренных гл. 22 УК РФ, в значительной мере предопределяется тем обстоятельством, что непосредственный объект преступлений, предусмотренных ст. 186 и 187 УК РФ, в уголовно-правовой литературе также понимается неоднозначно.

Так, например, А.Н. Гув обособляет непосредственный объект преступления, предусмотренного ст. 186 УК РФ, от непосредственного объекта преступления, предусмотренного ст. 187 УК РФ. В качестве первого он понимает установленный порядок эмиссии и обращения денег и ценных бумаг, а в качестве последнего — систему расчетов, банковскую систему, установленный порядок предпринимательской деятельности<sup>7</sup>. Однако, исходя из понимания объекта преступления как охраняемых уголовным законом общественных отношений, которым преступлением причиняется вред или создается угроза причинения вреда, данные определения нельзя считать правильными.

Непосредственным объектом преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, по мнению И.А. Клепицкого, являются общественные отношения в части денежного обращения и оборота ценных бумаг, а непосредственным объектом преступлений, предусмотренных ст. 187 УК РФ, — финансовые отношения в части безналичного денежного обращения, система безналичных расчетов<sup>8</sup>.

Б.В. Волженкин определяет объект преступлений, предусмотренных ст. 186 и 187 УК РФ, как установленный порядок обращения денег и ценных бумаг<sup>9</sup>.

Непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 186 и 187 УК РФ, как считает Н.А. Лопашенко, выступают общественные экономические отношения, основанные на принципе запрета заведомо криминальных форм поведения субъектов экономической деятельности<sup>10</sup>.

Г.А. Есаков выделяет в качестве объекта преступной подделки ценных бумаг и платежных документов общественные отношения, возникающие в сфере денежного обращения и кредитного регулирования<sup>11</sup>.

Приведенные авторские суждения, обладая несомненными достоинствами, на наш взгляд, недостаточно аргументированны. Для подтверждения этого тезиса следует обратиться к истории возникновения и развития денег как средства платежа. В качестве наличных денег в различные исторические периоды использовались металлы — бронза, железо, медь, серебро, золото. Позже появились металлические деньги (монеты), одинаковые по весу, размеру и составу сплавов. К XIX в. для монет большинства стран мира были установлены серебряный и золотой стандарты, т. е. они содержали определенное количество золота и серебра. Бумажные деньги (казначейские билеты) появились в Европе в XVII в., а в России (ассигнации) — в 1729 г. Бумажные деньги выпускались и гарантировались государством и могли быть обменены на определенное количество золота в соответствии с номиналом. Однако появление, а затем и рост дефицита бюджета вызвал расширение эмиссии бумажных денег и обмен их на золото был прекращен<sup>12</sup>. Таким образом, бумажные (наличные) деньги приобрели самостоятельную ценность.

Нехватка в нужное время наличных денег у хозяйствующих субъектов (разница во времени между производством товара и его реализацией) привела к возникновению кредита, кредитных денег и кредитных бумаг<sup>13</sup>. К кредитным деньгам в разные периоды истории человечества относились: вексель, чек, кредитные карты<sup>14</sup>. К кредитным бумагам относились такие бумаги, которые сейчас называются ценными бумагами (акции, облигации и др.).

Сущность кредита определяется как движение стоимости на началах возвратности в интересах реализации общественных потребностей. Основными функциями кредита являются перераспределительная и функция замещения действительных денег кредитными операциями<sup>15</sup>.

Таким образом, ценные бумаги и кредитные карты используются в сущности для перемещения действительных бумажных денег (наличных денег), являющихся самостоятельной ценностью, без их непосредственного использования. Другими словами, ценные бумаги и кредитные карты находят применение в безналичном денежном обороте. Аналогичную функцию выполняют платежные документы и расчетные банковские карты. Эта функция является основной и для ценных бумаг, и для кредитных и расчетных карт, и для платежных документов. Разница лишь в том, что с использованием ценных бумаг и кредитных карт деньги передаются с условием возврата через какой-то период времени, а с использованием расчетных карт и платежных документов — без такого условия.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что при изготовлении и обороте поддельных денег вред причиняется наличному денежному обращению, а при изготовлении и обороте поддельных ценных бумаг, кредитных или расчетных карт и платежных документов — безналичному денежному обращению и кредитным отношениям.

С учетом того, что финансовые отношения — это «экономические связи, взаимодействия, отношения в денежной форме»<sup>16</sup>, а денежное обращение — это «процесс непрерывного движения денег в наличной и безналичной формах»<sup>17</sup>, непосредственный объект преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных денег, ценных бумаг, кредитных или расчетных карт и платежных документов можно определить как финансовые отношения в части денежного обращения и кредитные отношения.

В свою очередь, непосредственным объектом преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных денег, выступают финансовые отношения в части наличного денежного обращения, а непосредственным объектом преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных ценных бумаг, кредитных или расчетных карт и платежных документов, — финансовые отношения в части безналичного денежного обращения и кредитные отношения. Таким образом, несмотря на то, что ответственность за изготовление и оборот под-

дельных ценных бумаг, кредитных или расчетных карт и платежных документов определена разными статьями УК РФ (186 и 187), эти преступления объединены общим объектом.

Безналичный денежный оборот способствует сокращению издержек денежного обращения (уменьшаются расходы на печатание и пересылку денег), а также приводит к росту скорости денежного обращения и экономического оборота в целом. В настоящее время безналичный денежный оборот составляет 90 % от всего денежного обращения<sup>18</sup>.

Общественная опасность изготовления и сбыта поддельных денег, по мнению Б.С. Болотского, состоит в следующем:

- упущенная выгода за неполученную прибыль от неосуществленной эмиссии;
- снижение доверия к денежным знакам на внутреннем и внешнем рынках;
- дискредитация органов государственного управления и правоохранительных органов России;
- способствование росту инфляции;
- искусственное увеличение внутреннего и внешнего государственного долга;
- нарушение прерогативы государства на эмиссию денежных знаков;
- снижение уровня управляемости макроэкономическими процессами посредством эмиссии денежных знаков<sup>19</sup>.

Данный перечень представляется вполне обоснованным. Исключив из него вред, причиняемый непосредственно наличному денежному обращению, и учитывая, что ценные бумаги, платежные карты и платежные документы являются средством безналичного денежного оборота, общественную опасность изготовления и оборота поддельных ценных бумаг, платежных карт и платежных документов можно охарактеризовать следующим образом:

- 1) нарушается баланс между товарной и денежной массами. Поскольку деньги (как наличные, так и безналичные) есть только средство обмена, их количество должно равняться количеству производимого в стране товара;
- 2) вследствие нарушения равенства между товарной и денежной массами растет инфляция;
- 3) подрывается доверие к финансовым инструментам, таким как ценные бумаги и платежные документы;
- 4) снижается способность государства регулировать экономику при помощи финансовых инструментов;
- 5) причиняется прямой имущественный ущерб субъектам экономической деятельности. Изготовление и сбыт одного поддельного векселя, банковского сертификата или платежного поручения позволяет распорядиться в преступных целях миллионами рублей.

Вместе с тем количественные показатели регистрации преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных ценных бумаг и платежных документов, характеризуются положительной динамикой. Так, количество преступлений, предусмотренных ст. 187 УК РФ, зарегистрированных органами внутренних дел РФ, постоянно растет: в 2005 г. — 1809; в 2006 г. — 1447; в 2007 г. — 4587; в 2008 г. — 6008; в 2009 г. — 7325<sup>20</sup>. В последние годы тенденция роста сохраняется.

Значительный рост преступлений в этой сфере служит не только препятствием дальнейшему развитию финансовых отношений в России, но и создает реальную угрозу стабильности всей финансовой системы нашей страны. Логичен в этой связи вывод о том, что с учетом явного преобладания объема безналичного денежного обращения над наличным особую значимость приобретает эффективное уголовно-правовое противодействие изготовлению и обороту поддельных средств безналичного денежного обращения, в качестве которых выступают ценные бумаги, платежные карты и платежные документы.

<sup>1</sup> См.: Гаухман Л.Д., Максимов С.В. Преступления в сфере экономической деятельности. М., 1998. С. 111.

<sup>2</sup> Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть / под общ. ред. Б.В. Здравомыслова. М., 1996. С. 180.

<sup>3</sup> Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. М., 2009. С. 140.

<sup>4</sup> Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений. М., 2005. С. 49.

<sup>5</sup> См.: Уголовное право России. Часть Особенная: учебник для вузов / под ред. Л.Л. Кругликова. М., 2004. С. 245–246.

- <sup>6</sup> См.: *Лопашенко Н.А.* Преступления в сфере экономики: авторский комментарий к уголовному закону (раздел VIII Уголовного кодекса РФ). М., 2006. С. 213–214.
- <sup>7</sup> См.: *Гуев А.Н.* Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (для предпринимателей). М., 2000.
- <sup>8</sup> См.: *Клепицкий И.А.* Указ. соч. С. 442, 444.
- <sup>9</sup> См.: Уголовное право России. Часть Особенная: учебник для вузов / под ред. Л.Л. Кругликова. С. 248.
- <sup>10</sup> См.: *Лопашенко Н.А.* Указ. соч. С. 493, 500.
- <sup>11</sup> См.: Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник / под ред. А.И. Рарога. М., 2004. С. 257, 260.
- <sup>12</sup> См.: Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / отв. ред. В.К. Сенчагов, А.И. Архипов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 89.
- <sup>13</sup> См.: Там же.
- <sup>14</sup> См.: Там же. С. 90.
- <sup>15</sup> См.: Деньги, кредит, банки: учебник / под ред. О.И. Лаврушина. 6-е изд., стер. М., 2007. С. 247.
- <sup>16</sup> *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 402.
- <sup>17</sup> *Горбунова О.Н., Грачева Е.Ю.* Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2004. С. 207.
- <sup>18</sup> См.: Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. 2-е изд., перераб. и доп. С. 30.
- <sup>19</sup> См.: *Болотский Б.С.* Фальшивые деньги (фальшивомонетничество) / под ред. В.Д. Ларичева. М., 2002. С. 73.
- <sup>20</sup> По официальным данным ГИАЦ МВД РФ. URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 10.05.2011).

В.В. Степанов

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПРОВЕРКА ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПЛЕНИИ  
(к 100-летию со дня рождения доктора юридических наук,  
профессора В.А. Познанского)**

Стадия возбуждения уголовного дела призвана, прежде всего, служить щитом, ограничивающим гражданина от необоснованного воздействия на него государственной машины, неправомерного вовлечения лица в уголовно-процессуальные отношения. Несмотря на то, что в законодательстве предусмотрена система правовых гарантий, призванная оградить гражданина от незаконного возбуждения уголовного дела, тем не менее, практика правоохранительных органов свидетельствует не только об игнорировании во многих случаях этих предписаний, но и об их недостаточности и необходимости совершенствования.

В журнале «Социалистическая законность» (1951. № 7) была опубликована статья В.А. Познанского «Возбуждение уголовного дела». Как отметила редакция журнала, она разделяла в основном взгляды автора и объявила завершённой дискуссию по статье Р.Д. Рахунова<sup>1</sup>.

Сам факт обсуждения этой проблемы свидетельствовал, с одной стороны, о стремлении Прокуратуры СССР (журнал был ее органом) обеспечить законность возбуждения уголовных дел, с другой, значении, которое придавали представители уголовно-процессуальной науки правильному разрешению комплекса вопросов, связанных с начальным этапом уголовного судопроизводства.

Как это не покажется парадоксальным, но опубликованная 60 лет назад в условиях действия УПК РСФСР 1923 г. статья В.А. Познанского не потеряла актуальности и сейчас. Объясняется это, на наш взгляд, тремя обстоятельствами: 1) законодатель, как и прежде, игнорировал многие важные положения, выводы и рекомендации, предлагавшиеся наукой; 2) недостатки в практической деятельности, к сожалению, носят перманентный характер; 3) в деятельности правоохранительных органов эти недостатки обусловлены негативными явлениями, господствующими в обществе.

К сожалению, на протяжении многих десятилетий негативные явления в деятельности, связанной со стадией возбуждения уголовных дел, не уменьшаются. Более того, они имеют тенденцию к возрастанию.

В Краснодарском крае, как заявил Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка, «выявлены многочисленные случаи вынесения незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, о приостановлении предварительного расследования. Только в Кущевском районе комиссией Генеральной прокуратуры поставлен вопрос об отмене 1,5 тысяч таких процессуальных решений и восстановлении на учет 242 преступлений, укрытых органами внутренних дел»<sup>2</sup>.

© Степанов Владимир Васильевич, 2011

Заслуженный юрист РФ, Заслуженный работник высшей школы РФ, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений (Саратовская государственная юридическая академия).



В 2010 г., по требованию прокуроров, было отменено более 34 тыс. постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел<sup>3</sup>. Эти факты обнажают всю глубину проблемы. Причем, такая ситуация не локализована отдельными районами, регионами, субъектами Федерации. Для объективных специалистов-практиков и лиц, занимающихся исследованием данной проблемы в научных целях, очевидно, что кризис носит системный и всеобъемлющий характер<sup>4</sup>. Он обусловлен комплексом социальных, правовых, экономических, политических и иных факторов. Укажем лишь некоторые из них. В правовой регламентации имеют место два существенных недостатка. Уголовно-процессуальное регулирование не охватывает многих аспектов деятельности по проверке информации о преступлении. Эти пробелы частично восполнялись внесением дополнений в УПК, а также подзаконными актами различного уровня<sup>5</sup>. Однако это не может обеспечить законность принятия решений в этой стадии, т. к. в уголовно-процессуальной деятельности они должны основываться на нормах УПК РФ. Уголовно-процессуальная регламентация обеспечивает законный порядок при получении и разрешении сообщений о преступлении на всей территории Российской Федерации.

Как показывает анализ практики возбуждения уголовных дел, отказа в таковом, надзор и контроль в сфере этой деятельности со стороны уполномоченных лиц и органов далеко не всегда системный, объективный и эффективный. На деятельности соответствующих должностных лиц не может не отражаться господствующая в обществе коррупция. Она проявляется в различных формах: от действий, направленных на воспрепятствование приему заявлений от граждан, «заказов» на возбуждение уголовных дел, до незаконного отказа от их возбуждения.

Широкое распространение получило «внутреннее» противодействие законному решению вопроса, оказываемое заинтересованными сотрудниками различных правоохранительных структур. Одна из причин этого — коррумпированность сотрудников правоохранительных органов, как непосредственно связанных с рассмотрением сообщений о преступлениях, так и иных лиц из числа сотрудников этих органов, заинтересованных в принятии угодных им решений.

Важным средством в устранении недостатков, связанных с возбуждением уголовных дел, явилось бы систематическое использование института обжалования заинтересованными лицами незаконных действий (ч. 5 ст. 144, ч. 2 ст. 145 УПК РФ). Инертность, низкая правовая культура, нежелание заниматься отстаиванием своих законных прав и интересов приводят к тому, что незаконные решения не отменяются.

В.А. Познанский отмечал, что в стадии возбуждения уголовного дела значительный интерес представляет «... предварительная проверка материалов, на основании которой решается вопрос о возбуждении уголовного дела...», т. к. она является одной из важных гарантий правильного «... возбуждения уголовного дела и тем самым успешной борьбы с преступностью»<sup>6</sup>.

Стадия возбуждения уголовного дела включает комплекс действий и отношений. Предварительная проверка представляет один из элементов структуры возбуждения уголовного дела. Неправильно было бы преувеличивать значимость отдельных элементов. Лишь их единство обеспечивает правильное возбуждение уголовного дела.

Естественно, возникает вопрос: во всех ли случаях необходимо осуществление проверки поступившего сообщения о преступлении? Широкое распространение получил взгляд, в соответствии с которым проверка необходима в случаях, когда в имеющихся материалах не содержатся достаточные данные для возбуждения уголовного дела. В связи с этим поступающие в правоохранительные органы материалы дифференцировали на две группы: материалы, нуждающиеся в проверке, и материалы, содержащие достаточную информацию о преступлении, и таким образом, основания для проверочных действий отсутствуют. Такая трактовка содержится во всех частных методиках, когда речь идет об особенностях возбуждения уголовного дела по определенной категории преступлений.

Между тем следует четко дифференцировать характер проверочных действий. Материалы второй группы не нуждаются в проверке, сопровождающейся собиранием дополнительных сведений. Это не означает, что, вообще, отсутствует какая-либо проверочная деятельность. В отличие от фактической проверки, заключающейся в проведении действий, направленных на собирание как дополнительных, так и новых материалов, в данном случае осуществляется мыслительная проверка. Она заключается в анализе имеющихся сведений, их синтезе, т. е. в

осмыслении сведений, содержащихся в имеющихся материалах. Заключительный этап этой творческой деятельности состоит в их оценке. Объем такой мыслительной проверки может быть различным и зависит от объема изучаемого материала, характера криминальной деятельности и других обстоятельств. На этот вид проверочной деятельности впервые обратили внимание Н.В. Жогин и Ф.Н. Фаткуллин<sup>7</sup>.

Применительно к деятельности, связанной с проверкой информации о преступлении, заслуживает внимания вопрос о правильном ее наименовании. В процессуальной, криминалистической литературе, а также в ведомственных подзаконных актах ее называют по-разному: предварительной либо доследственной проверкой. Термин «доследственная проверка» не приемлем, т. к., во-первых, не всегда за проверкой следует расследование; во-вторых, он содержит обвинительное начало, т. к. презюмируется обязательное осуществление расследования. Наименование «предварительная проверка» четко указывает на то, что она предшествует другим действиям: возбуждению уголовного дела либо отказу в таковом, либо передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения — в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

Термин «предварительная проверка сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях» употребляется в нескольких значениях. Прежде всего, предварительная проверка как правовая категория представляет институт стадии возбуждения уголовного дела, включающий совокупность норм, определяющих ее содержание, формы и средства осуществления. Предварительная проверка регламентирует деятельность компетентных органов и лиц по получению, регистрации, проверке информации о преступлениях, на основе которой решаются вопросы о возбуждении уголовного дела, отказе в таковом либо направлении сообщения по подследственности, либо в суд. Предварительная проверка как научная категория есть совокупность теоретических положений, определяющих ее понятие, предмет, пределы, средства и методы осуществления.

Предварительная проверка как практическая деятельность осуществляется при проверке информации о конкретном совершенном или готовящемся преступлении. Важнейший вопрос предварительной проверки — ее предмет. В связи с этим следует различать два аспекта этой проблемы. Первый — обусловлен объемом фактических данных, которые необходимы для обоснованного решения задач стадии возбуждения уголовного дела. Под данными понимаются обстоятельства, относящиеся к обстоятельствам события, по поводу чего осуществляется проверочная деятельность, и которые необходимы для принятия правильного в соответствии с УПК решения. Эта сторона деятельности проверяющих непосредственно связана с основанием возбуждения уголовного дела. Второй блок предмета отражает уголовно-процессуальные требования, предъявляемые к акту возбуждения уголовного дела. Он представляет категорию, синтезирующую обстоятельства, имеющие отношение к законному решению вопроса о возбуждении уголовного дела. Элементами этого блока являются повод, основание для возбуждения уголовного дела (ст. 140 УПК РФ) и обстоятельства, исключающие возбуждение уголовного дела<sup>8</sup>.

Одновременное установление всех элементов во всех случаях не всегда необходимо. Однако во всех случаях подлежит исследованию основание для возбуждения уголовного дела. Что же касается повода, то его проверка необходима только в тех случаях, когда возникают какие-либо сомнения в его подлинности. Проверка обстоятельств, исключающих возбуждение уголовного дела, необходима в случае сомнений об их наличии.

Таким образом, очевидна избирательность в проверке двух последних обстоятельств. Это дает основание говорить о факультативности их проверки.

Деятельность по проверке информации о подготавливаемом или совершенном преступлении всегда осуществляется в связи с конкретным поводом, обуславливающим эту деятельность. Осуществление предварительной проверки вне связи с поводом либо негодным, не соответствующим действительности поводом, должно рассматриваться как незаконная деятельность. Поэтому для того чтобы проверка не проводилась вхолостую, необходимо, прежде всего, убедиться в доброкачественности и достоверности повода. Значимость повода в структуре проверочной деятельности находит объективное подтверждение в том, что законодатель ст. 140 УПК РФ назвал «Поводы и основание для возбуждения уголовного дела».

Негодность повода может быть обусловлена следующими факторами: 1) подлогом заявления, сообщения; 2) несоблюдением процессуальных условий обращения в правоохранительные органы; 3) иными причинами: отсутствием необходимых требований в оформлении обращений.

Типичными случаями подлогов заявления, сообщения являются: а) заявление фактически исходит не от того лица, от имени которого оно подписано, хотя такое лицо существует; б) в сообщении от имени учреждения, предприятия, организации, должностного лица при наличии ряда действительных реквизитов подпись должностного лица подделана; в) все реквизиты такого сообщения вымышленные; г) заявление подписано от имени вымышленного лица.

Отдельную группу составляют ситуации, связанные с особенностями привлечения к уголовному преследованию по отдельным категориям преступлений:

а) в соответствии со ст. 23 УПК РФ, если деяние, предусмотренное гл. 23 УК РФ, причинило вред исключительно коммерческой или иной организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, и не причинило вреда интересам других организаций, а также интересам граждан, общества и государства, то уголовное дело возбуждается по заявлению руководителя данной организации или с его согласия;

б) уголовные дела частного обвинения (ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 129 и ст. 130 УК РФ) возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего, его законного представителя;

в) уголовные дела частного-публичного обвинения (ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132, ч. 1 ст. 136, ч. 1 ст. 137, ч. 1 ст. 138, ч. 1 ст. 139, ст. 145, ч. 1 ст. 146 и ч. 1 ст. 147 УК РФ) возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя. В то же время следователь, а также с согласия прокурора дознаватель возбуждают уголовное дело о любом преступлении частного и частного-публичного характера, и при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы (ч. 4 ст. 20 УПК РФ).

Нельзя не отметить многочисленные попытки расширить содержание проверки. Они связаны с выходом за пределы правовых предписаний, которые содержатся в УПК, несмотря на то, что назначение стадии возбуждения уголовного дела — обеспечить обоснованное решение вопроса о возбуждении уголовного дела или отказе в таковом. Расширение ее полномочий в рамках существующей правовой регламентации неизбежно приводит к нарушениям законности. Такие отступления возможны по двум причинам: во-первых, потому, что не все вопросы возбуждения уголовного дела полно и четко урегулированы; во-вторых, потому, что сложившаяся в стране ситуация с отношением к соблюдению законности позволяет отступать от требований закона (неэффективность судебного контроля, прокурорского надзора, контроля со стороны компетентных лиц следственных комитетов), что часто связано с нереагированием на нарушения.

Одно из таких неправильных направлений — попытки обосновать расширение предмета проверки, включив в него соби́рание доказательств для уголовного дела с учетом перспектив расследования в случае возбуждения уголовного дела. При этом забывают об ограниченности целей этой стадии. Они обусловлены лишь соби́ранием признаков преступления, достаточных для возбуждения уголовного дела, т. е. минимума фактических данных. Такие рамки соби́рания сведений позволяют незамедлительно возбудить уголовное дело и приступить к расследованию — стадии уголовного судопроизводства, которая представляет следователю широкие возможности для соби́рания доказательств. Стремление соби́рать доказательственный материал в стадии возбуждения уголовного дела неизбежно обуславливает несвоевременность возбуждения уголовного дела.

В этом отношении проблема заключается в том, что проверка сообщений о преступлении нередко осуществляется оперативно-розыскными органами в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 28 декабря 2010 г.)<sup>9</sup>. Она, как правило, связана с проверкой, осуществляемой негласными методами. Это существенно влияет на сроки проверки, методы ее осуществления, характер деятельности. Последнее обстоятельство и связано с особенностями соби́рания сведений и их объемом.

Документирование фактов оперативно-розыскными органами связано с тем, что многие обстоятельства могут устанавливаться негласными методами. В связи с этим необходимо их документальное подтверждение. Собираение соответствующей информации выходит за рамки лишь решения задач возбуждения уголовного дела. Это объективная специфика осуществляемой оперативно-розыскными органами проверки сообщений о преступлениях.

Вопрос о сборе материалов для использования в будущем расследовании имеет две стороны: правовую и теоретическую. Первая предопределяется тем, в какой стадии осуществляется сбор доказательств. Не вдаваясь во всестороннее обсуждение, ограничимся констатацией того, что, с точки зрения логики, структура судопроизводства, сбор доказательств относятся к прерогативе предварительного расследования. Это подтверждается, в частности, тем обстоятельством, что доказывание (ст. 84 УПК РФ) осуществляется для установления обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ, в которой четко указывается: «При производстве по уголовному делу подлежат доказыванию ...».

Поэтому многочисленные мнения о доказывании, сборе доказательств в стадии возбуждения уголовного дела не имеют правовой основы.

Подобная постановка вопроса обусловлена, на наш взгляд, тем, что законодатель оставил без внимания «судьбу» материалов, собранных в стадии возбуждения уголовного дела. Они достаточно разнообразны и их дальнейшее использование должно быть дифференцированным.

В условиях правового вакуума по этому вопросу закономерно обращение к нему научной мысли. Представляется, что кардинальное решение возможно в двух вариантах: 1) в УПК должно быть предусмотрено дальнейшее использование рассматриваемых материалов; 2) ликвидация стадии возбуждения уголовного дела как самостоятельного этапа уголовного процесса.

Один из элементов предмета — основание для возбуждения уголовного дела. Его удельный вес в структуре элементов объясняется тем, что в отличие от двух других, проверка которых носит ситуативный характер, основание во всех случаях является объектом проверки.

В УПК РФ основание определяется в самом общем виде; под ним понимается «наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления» (ч. 2 ст. 140). Безусловно, указание на достаточность данных вызывает на практике наибольшую сложность.

Каковы критерии достаточности? Можно ли четко определить количество признаков, которые могут рассматриваться как достаточные для возбуждения уголовного дела?

Несмотря на сложности, возникающие на практике, тем не менее, нельзя не отметить, что подобная формула может быть признана удовлетворительной. Невозможность более четкого формулирования связана с тем, что многообразие составов преступлений объективно исключает конкретизацию основания.

Формула «достаточные данные» ставит проблему определения объема минимума признаков, позволяющих возбудить уголовное дело.

Невозможность всеобъемлющего определения основания к возбуждению уголовного дела, на наш взгляд, обуславливает следующее решение этой крайне важной для практики проблемы: конкретные признаки или их совокупность, указывающие на преступление, должны разрабатываться в методиках расследования отдельного, определенного вида преступления или группы преступлений.

Что касается минимума фактических данных, достаточных для возбуждения уголовного дела, то решение этого вопроса носит индивидуальный, объективно-субъективный характер. Объективный — потому, что опирается на фактические данные, а субъективный — потому, что вывод об их достаточности для возбуждения уголовного дела делает конкретное лицо на основе индивидуальных представлений.

Субъективный подход отнюдь не означает произвольную оценку имеющихся сведений об их истолковании вопреки законам логики.

Успешная борьба с преступностью может быть лишь в ситуации осведомленности компетентных органов о совершенных либо подготавливаемых преступлениях. Уровень латентности преступности, как отмечают многие исследователи, весьма значителен. В этом случае нельзя говорить об эффективности деятельности правоохранительных органов. Поэтому одна из важных задач — разработка комплекса мероприятий законодательного, организационного и иного характера, направленных на обеспечение получения информации о преступлениях.

В силу разных причин значительная часть сведений о фактах совершения преступлений не доходит до правоохранительных органов. Это объясняется рядом существенных причин. Прежде всего, на этом отражается менталитет нашего народа, в основной массе негативно относящегося к сотрудничеству с правоохранительными органами. Крайне отрицательное воздействие на уровень взаимодействия населения с правоохранительными органами оказало имевшее место в 90-х гг. активное противодействие этому со стороны т. н. представителей демократических сил и поддерживающих их СМИ. Следствием этого послужило исключение из УК РФ ответственности за недонесение о преступлениях, как это имело место в УК РСФСР (ст. 189).

В этом же аспекте надо рассматривать и то обстоятельство, что из полномочий следователя исключена обязанность активной деятельности по выявлению преступлений. Предусмотрена лишь «пассивная» форма выявления преступлений — принятие, проверка сообщения о преступлении и принятие по ее результатам решения (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). Активная, целенаправленная деятельность не составляет элемента полномочий следователя. Это трудно, если невозможно обосновать какими-либо разумными соображениями, учитывая, что следователь — один из представителей сотрудников, которые непосредственно должны осуществлять борьбу с преступностью. О необходимости предусмотреть обязанность должностных лиц сообщать о преступлениях давно ставился вопрос в литературе<sup>10</sup>.

Деятельность правоохранительных органов по получению сведений о преступлениях ограничена той информацией, которая поставляется им по собственной инициативе граждан. Активная работа по собиранию таких сведений не ведется, кроме оперативно-розыскных органов, в обязанность которых входит обнаружение преступлений (ст. 2 Закона об ОРД).

Активизация работы правоохранительных органов возможна путем проведения в различных формах встреч с населением по вопросам борьбы с преступностью. Одна из таких форм работы — общественные приемные по жалобам населения. О результативности встреч с населением наглядно свидетельствуют встречи главы СК РФ с жителями станицы Кушевской и г. Гусь-Хрустальный<sup>11</sup>.

Эффективным средством устранения и предотвращения недостатков в приеме заявлений, их разрешении стал бы действенный общественный контроль за этой деятельностью. В этих целях должен быть разрешен доступ представителей общественности к ознакомлению с материалами, по которым принято определенное решение. В число таких общественных объединений могли бы войти юристы, в частности, пенсионеры, представители правозащитных общественных объединений, а также отдельные граждане.

К определению понятия «предварительная проверка» обращался ряд авторов. Нет необходимости анализировать большинство взглядов. Имеет смысл обратить внимание на некоторые, имеющие важное значение, положения.

Включение в понятие указания на то, что проверка основывается не только на законе, но и на подзаконных актах, представляется принципиально неприемлемым<sup>12</sup>. Предварительная проверка — процессуальная деятельность, которая должна основываться лишь на положениях, урегулированных УПК РФ. Все решения необходимо принимать лишь на основе УПК РФ. Это служит гарантией их законности. При этом следует исходить из того, что уголовно-процессуальное право регулирует функционирование уголовного судопроизводства, а подзаконные нормативные акты — административные отношения.

Нельзя не учитывать два обстоятельства: подзаконные акты или их отдельные положения нередко противоречат федеральным и иным законам; высок уровень отменяемости, изменяемости подзаконных актов.

Ограничение проверки лишь собиранием дополнительных сведений, материалов существенно сужает ее пределы<sup>13</sup>. Собираание дополнительных данных далеко не всегда вызывается необходимостью. Во многих случаях анализ и синтез представленных материалов бывает достаточным для принятия решения.

Существует два вида деятельности при рассмотрении сообщений о преступлениях: 1) проверки, не связанные с собиранием дополнительных материалов; 2) проверки, нуждающиеся в собирании новых данных, без которых невозможно принять обоснованное решение. В

первом случае проверка носит мыслительный характер, заключающийся в анализе имеющегося материала, его синтезе и логическом выводе.

Не соответствует реалиям проверочной деятельности утверждение, что целью проверки является установление достоверности, содержащейся в сообщении информации<sup>14</sup>.

Ошибочность подобного подхода обусловлена тем, что сама по себе достоверность информации не предопределяет результаты проверки. Информация может быть достоверной, но по данным, содержащимся в ней, невозможно принять какое-либо решение. Достоверность — категория, которая является не целью, а условием принятия решения. Это характерно для любой правомерной деятельности. За исключением случаев злоупотребления, компетентное лицо при принятии решения всегда учитывает достоверность или сомнительность информации, на основе которой принимается решение.

На наш взгляд, предварительная проверка — уголовно-процессуальный институт стадии возбуждения уголовного дела, цель которого состоит в анализе, синтезе и оценке информации, содержащейся в сообщении, а при необходимости — и собирании дополнительных данных путем использования законных методов и средств для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, отказе в таковом или направлении сообщения с имеющимися материалами по подследственности.

Таковы некоторые соображения относительно стадии возбуждения уголовного дела, которые хотелось высказать в связи со 100-летием со дня рождения В.А. Познанского.

<sup>1</sup> См.: *Познанский В.А.* Возбуждение уголовного дела // Социалистическая законность. 1951. № 7. С. 25.

<sup>2</sup> Российская газета. 2011. 12 янв.

<sup>3</sup> Российская газета. 2011. 18 мая.

<sup>4</sup> Об этом объективно свидетельствуют многочисленные факты отказов компетентных органов от приема заявлений о преступлениях, незаконных решений по результатам проверок и других нарушений. См., например: Российская газета. 2011. 20 янв.; 27 янв.; 8 февр.

<sup>5</sup> См., например: Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел РФ сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях: утв. Приказом МВД России от 13 марта 2003 г. № 158 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 26. Подобные инструкции приняты и в других ведомствах, обеспечивающих борьбу с преступностью.

<sup>6</sup> *Познанский В.А.* Указ. соч. С. 25.

<sup>7</sup> См.: *Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н.* Возбуждение уголовного дела. М., 1961. С. 167–168.

<sup>8</sup> В литературе основание для возбуждения уголовного дела рассматривается в широком и узком смыслах. В широком — имеются в виду все элементы второго блока предмета проверки, в узком смысле — лишь основание, предусмотренное ч. 2 ст. 140 УПК РФ.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349; 2011. № 1, ст. 16.

<sup>10</sup> См.: *Степанов В.В.* Предварительная проверка первичных материалов о преступлениях. Саратов, 1972. С. 130–131.

<sup>11</sup> См.: Бастрыкин зовет на прием // Российская газета. 2011. 27 янв.

<sup>12</sup> См., например: *Шурухов Н.Г.* Предварительная проверка заявлений и сообщений преступлениях. М., 1985. С. 11; *Савина Л.А.* Организация и тактика предварительной проверки сообщений об экономических преступлениях. М., 2006. С. 11.

<sup>13</sup> См.: *Шурухов Н.Г.* Указ. соч.

<sup>14</sup> См.: *Савина Л.А.* Указ. соч.

**Н.В. Баландина**

## **О СООТНОШЕНИИ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ И КРИМИНАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Решение вопроса о соотношении криминализации (декриминализации) общественных отношений находится в прямой зависимости от того, какой подход применяется при определении анализируемых понятий.

Понятие «криминализация деяний» широко используется теоретиками уголовного права, наука которого выработала несколько непротиворечивых его определений. Так, А.В. Наумов

© Баландина Надежда Викторовна, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Астраханский государственный технический университет).

понимает под криминализацией «законодательное признание определенных деяний преступными и наказуемыми, то есть установление за их совершение уголовной ответственности»<sup>1</sup>; А.И. Долгова определяет криминализацию как «процесс и результат установления уголовной наказуемости деяний»<sup>2</sup>. В.Н. Кудрявцев отмечает, что «криминализация — общее понятие, охватывающее как процесс, так и результат признания отдельных видов деяний преступными и уголовно наказуемыми»<sup>3</sup>. А.И. Коробеев полагает, что криминализация — это «процесс выявления общественно опасных форм индивидуального поведения, признания допустимости, возможности и целесообразности уголовно-правовой борьбы с ними и фиксация их в законе в качестве преступных и уголовно наказуемых»<sup>4</sup>. Н.А. Лопашенко предлагает понимать криминализацию как «отнесение того или иного общественно опасного деяния к ряду преступных деяний с установлением за него уголовной ответственности»<sup>5</sup>.

Феномен же «криминализация общественных отношений» может быть рассмотрен как в широком, так и в узком смыслах. В узком значении под криминализацией общественных отношений подразумеваются процесс и результат совершения гражданами и представителями власти деяний, запрещенных УК РФ под угрозой наказания. Результатом криминализации общественных отношений в обозначенном аспекте является рост преступности, под которой обычно понимают исторически изменчивое социальное явление, систему преступлений, совершаемых в соответствующем государстве (его части, регионе) за определенный период времени.

В широком понимании криминализация общественных отношений представляет собой деяния, которые наносят ущерб обществу, государству и являются по своей сути потенциально криминальными отношениями, но не запрещены при этом УК РФ под угрозой наказания (примерами таких деяний могут служить укрывательство преступлений небольшой и средней тяжести и тяжких преступлений, занятие проституцией, которые сегодня не признаются преступлениями) либо совершение правонарушений ненадлежащим субъектом (к примеру, лицом, не достигшим установленного законом возраста юридической ответственности) и пр. Эти отношения в совокупности с уголовно-противоправными и образуют сущность криминализации в широком понимании, которую можно определить как процесс и результат совершения членами общества (гражданами и представителями власти) потенциально противоправных, собственно противоправных, в т. ч. и преступных деяний. Эту мысль точнее всего, по нашему мнению, выразил Ю.Д. Блувштейн, отметив, что законодатель может признавать или не признавать хищением уклонение от уплаты налогов, но нет никаких оснований полагать, что с изменением правовой оценки этой объективно существующей категории человеческих поступков такое поведение не перестанет порождать социально вредные последствия<sup>6</sup>. Автор полностью разделяет приведенную точку зрения.

На основании вышеизложенного полагаем, что соотношение криминализации общественных отношений и криминализации деяний зависит именно от подхода к определению криминализации общественных отношений. В широком понимании она служит предпосылкой криминализации деяний. Теоретики уголовного права неоднократно отмечали, что в действительности возникновение или отмена уголовно-правового запрета, выраженные в форме волеизъявления законодателя, связаны (основаны) с существованием объективных оснований, причин и поводов криминализации. Понятие «основание криминализации» указывает на процессы, происходящие в материальной и духовной жизни общества, развитие которых порождает объективную необходимость уголовно-правовой охраны тех или иных ценностей<sup>7</sup>.

А.В. Наумов общим основанием криминализации (так же как и декриминализации) соответствующих деяний предлагает считать переоценку степени их общественной опасности<sup>8</sup>. Данная позиция разделяется большинством специалистов. При этом отметим, что критерием (основанием) криминализации следует считать именно степень общественной опасности, а не саму общественную опасность. Помимо степени общественной опасности, к основаниям криминализации деяний большинство исследователей относят также распространенность таких деяний с учетом целесообразности, а также процессуальной и криминалистической возможности уголовного преследования.

В юридической науке специальным исследованиям подвергалась и социальная обусловленность как криминализации, так и декриминализации деяний. Значение социальной обу-

словленности криминализации деяний и необходимости исследования и учета ее социально-экономических оснований трудно переоценить. «Уголовно-правовой запрет оправдан лишь тогда, когда общественной психологией и правосознанием та или иная разновидность отклоняющегося поведения воспринимается как требующая уголовно-правовой наказуемости»<sup>9</sup>, — пишет А.И. Коробеев. Неоправданное применение уголовно-правового закона без учета социальной обусловленности может повлечь разнообразные нежелательные результаты. «Помимо криминализации индивидуального сознания осужденных, ослабления поддерживаемых ими социально полезных связей и нарушения функционирования экономики из-за исключения значительного числа граждан из различных сфер хозяйства, необходимо отметить также снижение полученной до осуждения профессиональной квалификации преступников вследствие отбывания наказания и необходимость несения дополнительных затрат на их ресоциализацию в постпенитенциарный период»<sup>10</sup>.

Однако некоторые исследователи уделяют излишнее внимание социальной обусловленности уголовно-правовых запретов. К примеру, А.Д. Антонов считает, что «использование криминализации деяний в качестве инструмента осуществления социального контроля имеет смысл лишь в том случае, если посредством ее осуществления реализуются методы социального контроля, то есть ее применение должно быть эффективно. ...законодатель в идеале должен стремиться при осуществлении криминализации к снижению ее объема и увеличению интенсивности. Иными словами, уголовный закон должен защищать наиболее важные общественные отношения, воспринимаемые большинством населения как нуждающиеся в уголовно-правовой охране, притом защищать посредством установления суровых санкций»<sup>11</sup>.

Необоснованная криминализация ведет к конфликту между указанными статьями УК РФ и объективными социальными нормами, ибо согласно социальной шкале оценок данные деяния, как правило, не воспринимаются обществом как заслуживающие уголовного наказания (это и снижает практически до нуля процессуальную осуществимость преследования). Поэтому А.Д. Антонов предлагает перейти к «маленькому, но жесткому» Уголовному кодексу. Современный же УК РФ, по его мнению, далек от совершенства: несмотря на то обстоятельство, что часть малоопасных деяний с его принятием была декриминализована, в нем остается большое количество составов, скорее подходящих для Кодекса об административных правонарушениях.

А.М. Николаев разделяет такую позицию и утверждает, что многие деяния, которые сегодня признаются в Российской Федерации преступлениями, вполне могли бы быть взяты под контроль законодательства об административных правонарушениях, что в известной мере позволило бы снизить нагрузку на систему уголовной юстиции<sup>12</sup>. А.Д. Антонов предлагает включать в «маленький, но жесткий УК РФ» только такие составы преступлений, ответственность за совершение которых предусматривает наказание исключительно в виде лишения свободы.

С такой позицией сложно согласиться. Очевидно, что «маленький, но жесткий УК» будет обладать значительными недостатками, а именно: предусмотренные таким УК меры наказания будут достаточно строгими; минимум лишения свободы должен назначаться с высокого предела, притом, что не связанным с лишением свободы мерам будет отведено весьма скромное место; как следствие, будет весьма ограничена система освобождения от наказания; не являющиеся слишком опасными деяния попадут в сферу действия административной юстиции.

Автор разделяет мнение С.Ф. Милюкова, который отмечает, что «волюнтаристское вмешательство отечественного законодателя в систему наказаний, предпринятое в первой половине 90-х гг. (исключение из нее ссылки, высылки и других наказаний, не связанных с изоляцией от общества), усилило диспропорцию между сохранившимися видами наказаний»<sup>13</sup>. Криминологически не оправданные ограничения в применении ряда наказаний зачастую ставят суд перед дилеммой: либо отправить осужденного за решетку, либо вообще не применять к нему наказания. Статистические данные демонстрируют, что на сегодняшний день лишение свободы продолжает оставаться самым популярным видом наказания.

Все это обусловило необходимость реформирования современного российского уголовного законодательства, ибо в связи с переходом в начале 1990-х гг. к рыночным отношениям в экономике, к многопартийности в политике, к плюрализму мнений началась криминализация; в стране не просто повышался уровень преступности, последняя приобретала но-



вые формы, появлялись новые виды, а реакцией на произошедшие изменения и стало активное использование криминализации общественно опасных деяний. Именно в силу этих причин криминализация превратилась в первоначально преобладающую тенденцию в постсоветской уголовно-правовой политике<sup>14</sup>.

Учитывая целесообразность разработки иных видов наказания, не связанных с изоляцией от общества, в целях повышения эффективности воздействия на осужденных, Президент РФ Д.А. Медведев предложил, а Совет Федерации РФ принял и законодательно реализовал идею о смягчении УК РФ. Эта мера, призванная позволить суду применять дифференцированный подход при назначении наказания, выразилась в исключении нижних пределов некоторых санкций, возможности более широко применять такие альтернативные меры наказания, как штраф и принудительные работы<sup>15</sup>. Действительно, «исправительный эффект от тюремной системы очень низок. Количество рецидивов в стране, если учесть все меры наказания, составляет около 38,4 %. Но после лишения свободы этот показатель гораздо выше: 52 % тех, кто побывал в тюрьме, снова туда возвращаются. После условного осуждения — только 9 %. Эти данные говорят о том, что тяжелые условия заключения не исправляют людей, а часто еще более портят их. Лишение свободы служит базой криминальной профессионализации, а не институтом исправления. Число преступлений и число заключенных — есть результат сознательной политики государства»<sup>16</sup>.

Вместе с тем автор согласен с умеренной критикой т. н. «либерализации уголовного закона». Внесенные по предложению Президента изменения в УК РФ еще раз подчеркнули, что криминализация и декриминализация деяний — прежде всего, политический инструмент, один из эффективных методов правовой политики. Политический курс на гуманизацию и либерализацию наказаний «свернул» в сторону защиты прав предпринимателей. При этом ряд исследователей подчеркивают, что либерализация уголовного законодательства, выразившаяся в отмене нижних пределов санкций за некоторые преступления, с неизбежностью будет способствовать коррупционным проявлениям, превращая институт судейского усмотрения при назначении уголовного наказания в судейский произвол<sup>17</sup>.

Продолжая рассуждать о соотношении криминализации общественных отношений и криминализации деяний, следует отметить, что криминализация общественных отношений в узком понимании (связана исключительно с законодательным закреплением отдельных видов негативного правового поведения в качестве преступных и наказуемых) всегда производна от криминализации деяний. Это связано с тем, что вести речь о криминализации общественных отношений возможно лишь тогда, когда физическими лицами совершаются деяния, возведенные волей законодателя в ранг преступных и наказуемых. Такое понимание соотношения указанных процессов (и их результатов) преобладает на Западе. И вновь при этом важно подчеркнуть политическую природу криминализации деяний. Так, политика современного Российского государства, направленная на поддержку бизнеса в целях преодоления последствий экономического кризиса, обусловила декриминализацию отдельных составов преступлений в сфере экономики, обозначила необходимость установления уголовной ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр вне игровой зоны.

В заключение хотелось бы отметить, что именно криминализация общественных отношений должна служить предпосылкой криминализации деяний. Криминализация деяний как эффективное средство осуществления правовой политики государства должна быть социально обусловлена, т.е. направлена на предупреждение и борьбу с реально противоправным общественно опасным поведением, а также базироваться на принципах научной обоснованности, учета общественного мнения, приоритета общественных интересов, прогнозируемости и легитимности.

<sup>1</sup> Словарь по уголовному праву / отв. ред. А.В. Наумов. М., 1997. С. 176.

<sup>2</sup> Российская криминологическая энциклопедия / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2000. С. 272.

<sup>3</sup> Кудрявцев В.Н., Дагель П.С., Злобин Г.А., Яковлев А.М. и др. Основания уголовно-правового запрета: Криминализация и декриминализация / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. М., 1982. С. 17.

<sup>4</sup> Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 59.

<sup>5</sup> Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 362.

<sup>6</sup> См.: *Блушштейн Ю.Д.* О причинной обусловленности преступности // Криминология и уголовная политика М., 1985. С. 34.

<sup>7</sup> См.: *Кудрявцев В.Н., Дагель П.С., Злобин Г.А., Яковлев А.М. и др.* Указ. соч. С. 204.

<sup>8</sup> См.: Словарь по уголовному праву / отв. ред. А.В. Наумов. С. 176.

<sup>9</sup> *Коробеев А.И.* Указ. соч. С. 59.

<sup>10</sup> *Антонов А.Д.* Принципы криминализации общественно опасных деяний в уголовно-правовой науке // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 2000. № 4. С. 79–80.

<sup>11</sup> *Антонов А.Д.* Теоретические основы криминализации // Черные дыры в Российском законодательстве. 2002. № 2. С. 112.

<sup>12</sup> См.: *Николаев А.М.* Криминализация общественно опасных деяний, граничащих со сферой административных правонарушений (основания и направления совершенствования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 10.

<sup>13</sup> См.: *Милюков С.Ф.* Проблемы криминологической обоснованности российского уголовного законодательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 7.

<sup>14</sup> См.: *Недотко Ю.В.* Тенденции российской правовой политики постсоветского периода: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 18.

<sup>15</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/9637> (дата обращения: 15.04.2010).

<sup>16</sup> *Трунов И.* Основные тенденции правовой политики современной России. URL: <http://liberty.ru/columns/Antikorrupcioner/Osnovnye-tendencii-pravovoj-politiki-sovremennoj-Rossii> (дата обращения: 17.04.2011).

<sup>17</sup> См.: *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.

А.В. Малько, В.В. Нырков

### СТИМУЛИРУЮЩАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ИННОВАЦИЙ\*

В современный период на первый план все более активно выходит правовая политика, ибо без нее невозможно цивилизованно и гарантированно реализовать все остальные виды политики — экономическую, социальную, национальную и пр. Непродуманная и слабая правовая политика, сопряженная с несовершенной и пробельной юридической базой, с противоречиями в правовых актах, с нечеткими приоритетами ведет к сбоям и в осуществлении всех иных видов политики.

Кроме всего прочего, значение права в жизни российского общества резко возросло; увеличилось потоки правовой информации; значительно больше стало приниматься разного рода правовых актов; повысился статус ряда нормативных актов; складывается новая нормативно-правовая ситуация. Это связано еще и с тем, что наше общество, физические и юридические лица активнее стали использовать право для решения насущных проблем, разрешения разного рода конфликтов, выше стали ценить «миротворческие» и юридические средства.

Правовая политика представляет собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности.

Правовая политика — это, прежде всего, системная деятельность по оптимизации юридического ресурса, набор мер и действий, которые должны отвечать на проблемы и вызовы юридической жизни общества. Данная разновидность политики призвана управлять процессами правового развития конкретной страны, повышать степень упорядоченности и организации юридического бытия. Она необходима для формирования полноценной и эффективной правовой системы страны и находит свое преимущественное выражение в правовых актах. Актуальной задачей современной правовой политики выступает обеспечение научной обоснованности проводимых государством преобразований в юридической сфере.

Указанная политика, организуя саму правовую действительность, оптимизируя юридический инструментарий, имеет собственное содержание, самостоятельное значение наряду с другими видами политики, осуществляемыми государством.

© Малько Александр Васильевич, 2011

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Учреждения РАН Института государства и права РАН.

© Нырков Владимир Владимирович, 2011

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий сектором теории правовой политики Саратовского филиала Учреждения РАН Института государства и права РАН.

\* Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156).

Если же под правовой политикой понимать лишь часть любой иной политики, тогда у нее не будет собственной природы, необходимой суверенности, самостоятельности. В этом случае правовая политика — лишь придаток социальной, экономической, национальной и других видов политики. Конечно, в процессе осуществления всякой политики участвуют различные цели и средства. Однако все дело в содержании самой деятельности, в ее последствиях. Правовая политика потому и называется правовой, что связана с юридической деятельностью и соответствующим пространством, юридическими средствами и механизмами.

Под содержанием правовой политики, на наш взгляд, следует понимать совокупность свойств и элементов, в которых непосредственно выражаются ее сущность и социальная направленность. В широком социологическом (социально-политическом) плане содержание правовой политики представлено системой отношений, возникающих между различными субъектами политики по поводу государственного признания и официального обеспечения тех или иных социальных интересов в качестве юридически значимых.

В условиях все большего усложнения правовой жизни и проводимых в современной России преобразований правовая политика призвана играть особую роль, ибо является специализированной политикой в сфере права, деятельностью по преобразованию механизма правового регулирования.

Актуализация собственной правовой политики, «выход» ее на передние рубежи жизнедеятельности общества далеко не случайны. Это связано со следующими обстоятельствами.

Во-первых, правовая политика выступает гарантирующей разновидностью политики, ибо направлена на упорядочение самой правовой сферы, несущей в свою очередь цивилизованность и порядок экономическим, социальным, национальным и иным отношениям. Как известно, ни экономическая, ни социальная, ни национальная, ни иная внутренняя и внешняя политика не сможет полноценно и эффективно осуществляться без обеспечивающих их правовых средств.

Во-вторых, появление правовой политики есть реакция государства на заметное увеличение потоков юридической информации, которая далеко не всегда выступает внутренне согласованной. Признание принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации составной частью ее правовой системы, рост количества не только общефедеральных, но региональных и муниципальных нормативных актов и т.д. не могли не привести к увеличению различных нестыковок и рассогласований в правовом пространстве России.

В-третьих, заметное усиление роли права в жизнедеятельности общества и значимости правосознания в системе форм общественного сознания в силу демократизации страны, расширения договорных начал правового регулирования и т.п. предполагает и определенную координацию данного процесса со стороны власти, некую управляемость в общих интересах.

В-четвертых, качественное изменение в степени криминализации российского общества требует более основательного и комплексного реагирования на данные процессы, что может, прежде всего, воплотиться именно в системных действиях, т. е. в правовой политике. Дальнейшая криминализация общества, особенно рост организованной преступности и коррупции, могут стать непреодолимой преградой на пути модернизации российского общества, поставить под вопрос саму возможность построения демократического, правового государства. Такой организации бытия можно противопоставить лишь взятые в единстве позитивные силы, имеющие в своей основе четкую и последовательную программу юридических действий. С подобной программой можно будет гораздо увереннее и результативнее бороться с криминалом, отвоевывать у него противозаконную территорию, которую необходимо возвращать в лоно правового пространства.

В-пятых, появление новых полноценных и самостоятельных субъектов права — субъектов РФ, выстраивание подлинных федеративных отношений в России опять же связано с более продуманным и эффективным использованием юридического инструментария, с ростом авторитета права как «миротворческого» средства, что возможно лишь в рамках осуществления государством правовой политики.

Другими словами, правовая политика — это неизбежный элемент нового этапа правового развития общества. Она есть результат проявления закономерности объединения юриди-

ческих ресурсов (правотворческих, правоприменительных, интерпретационных, доктринальных и т.п.) для решения более сложных юридических проблем, возникающих в процессе социальной эволюции.

Правовая политика выступает сущностной основой для формирования всех ее разновидностей, что объясняется единством их природы и общностью признаков. Каждая из них представляет собой деятельность, осуществляемую в составе правовой политики, ее неотъемлемую часть, т. е. специальный, особый вид этой политики. В зависимости от предмета правового регулирования она может быть конституционной, гражданской, уголовной, административной, финансовой, налоговой, процессуальной и т.п.; в зависимости от уровней своего осуществления — международной; в сфере СНГ; в сфере создания союзного государства России и Беларуси; общедолевой; в субъектах РФ; муниципальной; локальной; в зависимости от области юридической деятельности — законодательной, исполнительной, судебной, прокурорской, нотариальной и т.д.; в зависимости от целей — текущей и перспективной; в зависимости от функций — праворегулятивной и правоохранительной; в зависимости от субъектов формирования — президентской, законодательной, правительственной, судебной и т.д.; в зависимости от доминирующих в ней юридических средств — стимулирующей, включающей в себя льготную и поощрительную, и ограничивающей, которая вбирает в себя запретительную, карательную и предупредительную и т.п.

В условиях нестабильности мировой экономики и обострения конкурентной борьбы на международной арене особую актуальность приобретает правовая политика по стимулированию деловой активности субъектов хозяйственной деятельности, по увеличению инновационной составляющей в развитии бизнеса.

Многие страны предприняли и продолжают предпринимать попытки, с одной стороны, по изменению законодательства с целью остановки экономического спада и стимулирования роста деловой активности, а, с другой стороны, государства осуществляют целый ряд шагов, направленных на увеличение доходов бюджета путем ужесточения налоговой политики. Так, были повышены нормы амортизации, периоды для переноса убытков на будущее или в прошлое (Великобритания, США), разрешено учитывать затраты в целях налогообложения на прибыль на более ранних стадиях (Китай). Ряд стран снизили ставки НДС (Великобритания, Франция, Португалия, Турция, Индия) и налога на прибыль (Япония, Турция, Нидерланды, Россия)<sup>1</sup>.

В период с 2008 по 2011 г. Российской Федерацией также были внесены весьма существенные изменения в законодательство, имеющие целью стимулирование хозяйственной активности предпринимателей посредством уменьшения административных «барьеров», введения специальных налоговых режимов, создания новых инструментов кредитования, увеличения числа правовых льгот и др.

Однако набирающий темп процесс глобализации мировой экономики на повестку дня перед Российским государством ставит вопрос о повышении уровня конкурентоспособности отечественного предпринимателя, об устранении доминирования сырьевого сегмента в экономическом развитии, об активизации борьбы за иностранные инвестиции и новые технологии. Реализуемые в стране государственно-правовые мероприятия по переходу на инновационный путь развития экономики до настоящего времени не дали какого-либо ощутимого результата.

Правовую политику по стимулированию инноваций в экономике представляется возможным определить как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур, институтов предпринимательства по созданию эффективного юридического механизма стимулирования деловой активности, по обеспечению правового режима наибольшего благоприятствования для широкого внедрения предпринимателями инноваций в свою хозяйственную деятельность.

Стимулирующая правовая политика как стратегия и тактика развития инновационной экономической деятельности в России позволит учитывать в будущем качественные изменения в экономической, социально-политической, правовой и духовной сферах социальной жизни, повысить эффективность всего механизма правового стимулирования активности хозяйствующих субъектов по внедрению инноваций. В рамках единой научно обоснованной стратегической и тактической модели стимулирующей политики возможна наиболее оптималь-

ная координация усилий государства, предпринимателей и научного сообщества в области юридического обеспечения модернизации экономики страны.

Разработка теории и концепции стимулирующей правовой политики в сфере инноваций должна иметь целью решение следующих научно-практических вопросов:

1) формирование целей, приоритетов и сопутствующего понятийного аппарата политики правового стимулирования инновационной активности предпринимателей;

2) отбор и применение наиболее оптимального комплекса юридических инструментов по формированию научно обоснованной стратегии и тактики стимулирующей политики на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях, обеспечение комбинированного использования правовых льгот, преференций, дотаций, стимулирующих налоговых режимов, средств по освобождению от налоговой нагрузки и т.д.;

3) определение ключевых субъектов стимулирующей правовой политики, их юридическо-го статуса и компетенции;

4) предложение комплекса мер по совершенствованию нормативно-правовой базы в области инвестиций и инноваций в экономике;

5) составление научно обоснованных прогнозов дальнейшего развития механизма правового стимулирования инновационной хозяйственной деятельности;

6) формирование специализированных стратегических и тактических программ по стимулированию процесса внедрения инноваций в отдельных секторах экономики;

7) разработка новых инструментов правового стимулирования инновационной активности предпринимателей;

8) координация стимулирующей правовой политики в экономике на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

9) Концепция стимулирующей правовой политики в сфере инноваций как доктринальный документ позволит в будущем выполнить три основные тесно связанные функции: разработка моделей планомерного развития российского законодательства в области инновационного развития экономики на федеральном уровне; определение унифицированного ориентира для дальнейшего развития законодательства субъектов РФ об инновациях и инвестициях; выбор средств координации деятельности правотворческих органов государственной и муниципальной властей.

На наш взгляд, одним из важнейших направлений обозначенной правовой политики в России должна выступить систематизация законодательства в области инвестиционной деятельности. В стратегическом плане представляется необходимой унификация нормативной базы по таким важнейшим для инноваций в экономике договорам, как лизинг и факторинг. Данные институты гражданского права выступают ключевыми правовыми инструментами по стимулированию инвестиционной деятельности, позволяя осуществлять наиболее экономичный и ускоренный вариант модернизации экономики. Если Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)»<sup>2</sup> принят и действует уже более 10 лет, то соответствующий акт в сфере факторинговой деятельности до сих пор находится лишь на этапе плановой разработки.

Подвергнуться систематизации, на наш взгляд, должен весь комплекс правовых норм, регулирующих инвестиционную деятельность. В качестве средства и результата унификации можно предложить разработку и принятие Инвестиционного кодекса РФ, который смог бы вобрать в себя и привести к единому знаменателю такие нормативные акты, как Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», а также позволил бы заложить правовые основы для инвестиционной политики в регионах.

Кроме того, в свете изложенного требует совершенствования и Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>3</sup> в виде существенных изменений и корректировки посредством установления дополнительных правовых положений, стимулов, в частности льгот и поощрений для малого и среднего бизнеса, активно внедряющего инновационные технологии в производство.

В качестве положительного примера осуществления стимулирующей правовой политики в последние годы можно выделить Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об осо-

бенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup>. Этот акт имеет своей целью оказание адресной государственной поддержки предприятиям малого бизнеса при помощи установления для них специального «льготного» способа приватизации — внеконкурсного выкупа арендованного ими государственного или муниципального имущества.

Следует признать своевременным и введение в действие Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»<sup>5</sup>, запускающего еще один механизм кредитования субъектов малого и среднего бизнеса на основе взаимопомощи в непростых условиях выхода российской экономики из кризиса.

Однако предпринимаемые государством меры по правовому стимулированию внедрения экономических инноваций далеко не всегда носят системный, научно обоснованный и своевременный характер и порой осуществляются с заметным опозданием, содержат внутренние противоречия и препятствия для реализации, имеют явную коррупционную направленность. И самое главное, на наш взгляд, у государства на федеральном и региональном уровнях до сих пор отсутствует единая и научно обоснованная концепция правовой политики по стимулированию инноваций в экономике. При этом за последние 10 лет на федеральном уровне был принят ряд концептуальных документов, отражающих те или иные направления правовой политики государства в сфере инновационного экономического развития: Основы политики Российской Федерации в области развития наук и технологий на период до 2010 года<sup>6</sup>, утвержденные Президентом РФ 30 марта 2002 г. № Пр-576; Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утвержденные Председателем Правительства РФ 5 августа 2005 г. № 273 п-177; Концепция федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технического комплекса России на 2007–2012 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 6 июля 2006 г. № 977-р; Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г., утвержденная Межведомственной комиссией по научно-инвестиционной политике Министерства образования и науки РФ. Перечисленные программы и концепции, к сожалению, так и не дали существенных результатов в деле развития отечественной экономики. Кроме того, они во многих своих положениях не согласованы друг с другом, принимались различными органами государственной власти, были подготовлены без широкого участия научных учреждений, носят декларативный характер, не предусматривают четкого механизма собственной реализации, и в основной своей массе их срок действия к сегодняшнему дню уже истек или вот-вот истекает. Российская экономика до сих пор продолжает «плыть по течению» без четко выверенных ориентиров в правовых документах.

Наряду со стратегической задачей по обеспечению устойчивого экономического развития на основе инноваций по настоящий момент в рамках стимулирующей правовой политики в отношении бизнеса не решены следующие тактические задачи:

уменьшение общей налоговой нагрузки на малый и средний бизнес посредством снижения ставок;

введение дополнительных правовых льгот для предпринимателей, стремящихся к внедрению новых технологий при осуществлении хозяйственной деятельности;

совершенствование «старых» и создание «новых» специальных налоговых режимов для инновационных предприятий;

устранение избыточного контроля и давления со стороны органов государственного управления в отношении малого и среднего бизнеса, совершенствование налогового администрирования по пути снижения административных барьеров;

развитие центров кооперации научно-исследовательских учреждений и институтов предпринимательства в форме технопарков, бизнес-инкубаторов при помощи правовых механизмов;

привлечение иностранных инвестиций и уменьшение оттока капитала из страны;

расширение доступа субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам, в т. ч. предоставляемым бизнесу со стороны государства;

стимулирование легальных форм предпринимательской и трудовой активности; формирование и развитие нормативной базы в сфере венчурного инвестирования и инновационного предпринимательства (например, надлежит разработать и принять федеральный закон «О венчурном инвестировании»<sup>7</sup>);

реальная защита прав интеллектуальной собственности;

унификация отечественного гражданского законодательства в сфере интеллектуальной собственности с международно-правовыми стандартами и др.

Выстраивание и реализация эффективной, системной и научно обоснованной стимулирующей правовой политики в данной связи чрезвычайно актуально, поскольку инновационное экономическое развитие немыслимо без соответствующей стабильно развивающейся правовой системы и законодательства. В этих условиях правовая политика по стимулированию инноваций есть конструктивное средство преодоления негативных моментов, сопровождающих данный процесс: она способствует минимизации коррупции при распределении бюджетных средств, направляемых для нужд развития малого и среднего бизнеса, в целях ускоренного внедрения инноваций в производстве, сфере оказания услуг; содействует согласованию нормативных актов различных уровней в указанной области путем устранения коллизий и пробелов в законодательстве; служит инструментом по рациональному, научно обоснованному и законному перераспределению материальных благ в пользу предпринимателей, использующих новейшие достижения науки и техники для развития своего бизнеса.

В качестве первоочередных конкретных мер и средств по совершенствованию стимулирующей правовой политики в России можно предложить использование следующих инструментов:

ежегодно разрабатывать, утверждать и реализовывать на уровне Правительства РФ программы (планы мероприятий) в области инвестиционной политики на текущий год, долгосрочную же концепцию правовой стимулирующей политики в сфере инвестиций и инноваций необходимо разработать, как минимум, на ближайшие 5 лет, придав ей официальный статус актом Президента РФ или Федерального Собрания РФ;

осуществить систематизацию инвестиционного законодательства в целях создания наиболее благоприятного правового режима для вложения частного капитала в инновационные бизнес-проекты (разработка Инвестиционного кодекса РФ);

совершенствовать благоприятный правовой режим в особых экономических зонах в России за счет комплексного сочетания налоговых, таможенных и иных преференций;

включить в перечень операций, не подлежащих обложению НДС, услуги, связанные с объектами интеллектуальной собственности;

не облагать НДС хозяйственные операции по реализации инновационной продукции;

установить ранее существовавшую в законодательстве «инвестиционную льготу» по налогу на прибыль организаций в отношении средств, инвестируемых предприятиями на расширение и модернизацию собственного производства;

ввести ускоренную амортизацию для вновь вводимого в эксплуатацию высокотехнологичного оборудования в первый же год эксплуатации вплоть до 100% его стоимости;

установить особые льготы по налогообложению прибыли, полученной предпринимателями в результате внедрения инноваций (например, налоговые каникулы — освобождение малых предприятий в инновационных секторах экономики от уплаты налога на прибыль в течение первых трех лет работы).

Подводя итог, необходимо отметить, что в современных условиях роль права в качестве инструмента стимулирования развития экономического развития неуклонно растет, надлежащее нормативно-правовое регулирование инноваций приобретает особое значение. При этом эффективность юридического воздействия на экономику во многом предопределяется уровнем научной обоснованности и системности проводимой государством правовой политики в данной сфере.

<sup>1</sup> См.: Концепция развития законодательства Российской Федерации до 2012 года, разработанная Торгово-промышленной палатой Российской Федерации / отв. ред. В.Б. Исаков. М., 2010. С. 77.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 1998. 5 нояб.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2007. 31 июля.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. 2008. 25 июля.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2009. 24 июля.



<sup>6</sup> Приложение № 2 к Приказу Госстроя России от 3 июня 2002 г. № 92.

<sup>7</sup> См.: Концепция развития законодательства Российской Федерации до 2012 года, разработанная Торгово-промышленной палатой Российской Федерации / отв. ред. В.Б. Исаков. С. 20.

**Б.А. Коканов**

## **ЭТАПЫ СОЗДАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБЩЕСТВА БЮДЖЕТНЫМИ НАУЧНЫМИ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

Принятие Федерального закона № 217 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»<sup>1</sup> предоставляет различные возможности для участников инновационного процесса:

для вузов и научных организаций появился новый легитимный экономический механизм, позволяющий продвигать созданные научные результаты и знания на рынок, участвовать в прибыли и управлении создаваемых с их участием предприятий;

выпускники получили возможность реализации идей и проектов и трудоустройства по специальности;

у российской экономики появилась возможность сформировать базу для расширения научно-технического и инновационного потенциала и снижения технологической зависимости от импорта.

Однако в результате отсутствия внятных методических рекомендаций и нежелания многих научных и образовательных учреждений делиться опытом создания малых инновационных предприятий выявились основные недоработки руководства вузов и НИИ:

главные участники реализации 217-ФЗ — вузы и НИИ (на самом деле главный участник — это научный работник, который желает на практике применить свои исследования);

сотрудники вузов готовы к созданию малых инвестиционных предприятий (далее — МИП) (здесь стоит отметить, что главное не организовать хозяйственное общество (далее — ХО), а правильно построить его работу, иначе это будут фирмы-однодневки, не способные конкурировать в условиях современного рынка);

основной показатель реализации указанного Закона — количество созданных МИП (как всегда, некоторые представители власти пришли к выводу о том, что чем больше, тем лучше. Забывая о качестве, руководство вузов и НИИ стремится создать огромное количество нежизнеспособных МИП);

разработчики могут выполнять функции менеджеров проектов (на наш взгляд, руководству вузов и НИИ стоит обратить внимание на тот факт, что для создания конкурентоспособного МИП стоит назначать специальных инновационных менеджеров, а разработчики должны лишь продолжать проводить исследования и улучшать продукт. Таким образом, каждый должен заниматься своим делом).

В результате этих недоработок могут иметь место следующие негативные последствия: изменение цели Федерального закона № 217-ФЗ в пределах компетенции Министерства образования РФ;

отсутствие подробных методических рекомендаций вузов;

отсутствие анализа результатов реализации указанного Закона с позиции его цели;

отсутствие оперативной реакции на текущие изменения.

Необходимо выработать основные положения по созданию ХО и помочь вузам и НИИ избежать ошибок при юридическом сопровождении учредительных документов.

Итак, бюджетным учреждениям науки и образования предоставлены следующие права:

© Коканов Бауржан Ахметович, 2011

Аспирант кафедры гражданского права (Астраханский государственный университет).

самостоятельно учреждать хозяйственные общества без согласия собственника их имущества. До этого момента по общему правилу, закрепленному в п. 4 ст. 66 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), учреждения могли быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества с разрешения собственника, если иное не установлено законом. Теперь бюджетному учреждению достаточно после создания ХО лишь уведомить собственника его имущества. Минобрнауки России уведомляется о создании хозяйственного общества в течение 7 дней с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о государственной регистрации хозяйственного общества.

Первоочередной ступенью для вузов стало внесение изменений в устав в части уставных видов деятельности. Внесение изменений в устав учреждения, предусматривающих создание учреждением ХО, осуществляется в установленном порядке и с учетом письма Минобрнауки России от 18 сентября 2009 г. № АХ-692/04, писем Рособразования от 21 сентября 2009 г. № 20-1398 и № 20-1399;

вносить в уставный капитал право на использование результатов интеллектуальной деятельности (далее — РИД), денежные средства и иное имущество. Здесь уже видна недоработка законодателя. Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»<sup>2</sup> снял ограничения на внесение бюджетными учреждениями средств на создание других организаций. Запрещающая норма данного Федерального закона дополнена положением «за исключением случаев, установленных федеральными законами». Однако законодателю стоит также внести соответствующие изменения в налоговый и гражданский кодексы.

Самый первый вопрос, возникающий при создании малого инновационного предприятия, — это выбор организационно-правовой формы. Из возможных организационно-правовых форм создаваемых при вузах ХО наиболее удобной является общество с ограниченной ответственностью, т. к. требует меньших затрат на создание и организацию работы, а также минимизирует ответственность учредителей. В дальнейшем нами будет использоваться данная форма.

Принципиальным вопросом при возникновении МИП является наличие экономической заинтересованности у учреждений в практическом применении РИД в реальном секторе экономики. В свою очередь перечень РИД, право использования которых может вноситься в уставный капитал хозяйствующих обществ по лицензионному договору, является закрытым и включает в себя следующие виды интеллектуальной собственности: изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, программы для ЭВМ, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау).

Вкладом бюджетных научных и образовательных учреждений в уставный капитал хозяйственных обществ является право использования результатов интеллектуальной деятельности (но не само исключительное право на такие результаты), что в целом снижает инвестиционную привлекательность данных проектов по внедрению результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые сохраняются за бюджетными научными и образовательными учреждениями. При этом внесенное в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества право использования РИД не может предоставляться хозяйственным обществом третьим лицам по договору, а также передаваться третьим лицам по иным основаниям.

Право использования РИД должно вноситься в уставный капитал ХО на основании решения учредителей (учредителя) о его создании непосредственно после внесения записи о государственной регистрации ХО в Единый государственный реестр юридических лиц путем заключения между учреждением и ХО лицензионного договора.

Следовательно, в уставный капитал ХО может вноситься лицензия, т.е. право использования результата интеллектуальной деятельности. Закон № 217-ФЗ не определяет вид такой лицензии. Поэтому следует ориентироваться на общие нормы части четвертой ГК РФ о видах лицензионных договоров. Так, если это простая (неисключительная) лицензия, то являющееся лицензиаром бюджетное научное или образовательное учреждение сохраняет за собой право выдачи лицензий другим лицам. В случае выдачи хозяйственному обществу исключительной лицензии бюджетное учреждение теряет право выдачи лицензий другим лицам. Если лицензионным договором не предусмотрено иное, лицензия предполагается простой (неисключительной). Договор подлежит государственной регистрации в случаях, когда результат интеллектуальной деятельности подлежит в соответствии с ГК РФ государственной регистра-

ции. Несоблюдение письменной формы или требования о государственной регистрации влечет за собой недействительность лицензионного договора.

Особо стоит обратить внимание на использование ноу-хау для оформления РИД, вносимых бюджетным учреждением в уставный капитал ХО. Оформление РИД в форме «ноу-хау» имеет ряд преимуществ. Не надо долго ждать выдачи патента или регистрации баз данных и программ. Не надо регистрировать в Роспатенте лицензионное соглашение в случае передачи прав пользования РИД. В то же время для оформления РИД в форме «ноу-хау» в вузе или НИИ необходимо наличие комплекта документов, определяющих порядок такой работы, который, скорее всего, имеется во всех таких учреждениях.

Закон № 217-ФЗ предусматривает для бюджетных научных и образовательных учреждений возможность привлечения третьих лиц в качестве соучредителей ХО, поскольку, как указывалось ранее, их собственные возможности в рассматриваемой сфере ввиду ограниченной правоспособности данных учреждений весьма незначительны. Однако при этом должны соблюдаться следующие условия.

Так, бюджетное научное или образовательное учреждение вправе привлекать других лиц в качестве учредителей (участников) хозяйственного общества, если доля данного учреждения в уставном капитале акционерного общества составит более чем 25 % или в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью — более чем 1/3. Предполагается, что указанные выше величины будут достаточны в качестве блокирующего пакета акций (долей) в целях сохранения контроля бюджетных научных и образовательных учреждений за созданными ХО. Некоторые бюджетные учреждения устанавливают размер долей в уставном капитале следующим образом: 1/2 доли вносит бюджетное учреждение в виде права на РИД и 1/2 доли физическое или юридическое лицо в виде денежных средств. Однако, как показывает практика, соотношение 50 на 50 является одним из наименее удачных из существующих, т. к. при возникновении противоречий между учредителями невозможность принятия ряда решений может парализовать работу МИП.

Кроме того, условием привлечения других лиц в качестве соучредителей ХО является обязанность оплаты их доли (акций) в уставном капитале хозяйственного общества денежными средствами не менее чем наполовину. При этом оставшаяся часть доли (акций) других лиц в уставном капитале может быть оплачена исключительными правами на РИД, лицензиями, а также материалами, оборудованием или иным имуществом, необходимым для практического применения (внедрения) РИД, исключительные права на которые или право использования которых вносятся в качестве вклада.

Денежная оценка права, вносимого в качестве вклада в уставный капитал ХО по лицензионному договору, утверждается решением общего собрания его учредителей (участников), принимаемым единогласно. Если при этом номинальная стоимость (увеличение номинальной стоимости) доли или акций участника ХО в его уставном капитале, оплачиваемых таким вкладом, составляет более чем 500 тыс. руб., он должен оцениваться независимым оценщиком. В принципе упомянутые нормы сконструированы по схеме п. 6 ст. 66 ГК РФ («Основные положения о хозяйственных товариществах и обществах»). На наш взгляд, в случае если МИП создается не как «фирма-однодневка», для оценки РИД стоит обращаться к независимым оценщикам.

При создании ХО большинство бюджетных учреждений устанавливают минимальный размер уставного капитала. Однако такая позиция представляется спорной по следующим основаниям: минимальный размер уставного капитала не позволяет созданному ХО даже начать работу по практическому применению РИД, не говоря уже о возможностях его доработки. Таким образом, уже при создании предприятия заложена невозможность реализации основной цели Закона № 217-ФЗ;

оценка неисключительной лицензии на право использования РИД в очень скромную сумму вряд ли вызовет «энтузиазм» Минобрнауки России, а также проверяющих органов.

Следующий этап — регистрация в налоговой инспекции. В перечень документов, направляемых в налоговый орган по месту регистрации будущего ХО, входят следующие: устав; заявление о государственной регистрации юридического лица (по форме Р11001), заверенное нотариально; выписка из протокола заседания ученого совета; протокол общего собрания созданного ХО; документ, подтверждающий оплату государственной пошлины.

Этот этап создания юридического лица наступает для коммерческого юридического лица сразу же после подготовки необходимых для создания и регистрации юридического лица документов. На данном этапе создания МИП документы для его регистрации передаются в регистрирующий орган, которым является налоговая служба по месту расположения ХО. Подавая документы для создания ХО по почте или лично, следует тщательно соблюдать процедуру их представления, описанную в Законе: пакет документов для создания и регистрации юридического лица отправляется по почте с уведомлением, с описью вложения и объявленной ценностью. Они должны быть поданы именно в тот налоговый орган, который обслуживает территорию расположения юридического адреса. При несоблюдении процедуры представления документов при создании МИП по почте или в другой налоговый орган налоговая служба может отказать юридическому лицу в регистрации.

В налоговой службе при создании ХО сведения о нем вносятся в реестр юридических лиц, в документы налоговой службы, пенсионного фонда и других небюджетных фондов. Кроме того, налоговый орган может проверять уникальность названия юридического лица при его создании.

Итогом данного этапа является получение из налоговой службы свидетельства о регистрации МИП, что будет означать завершение процесса его создания. При получении документов о регистрации юридического лица его учредители могут считать, что процесс создания ХО завершен, и приступить к своей уставной деятельности. После этого бюджетное учреждение должно уведомить Минобрнауки (а точнее центр исследования и статистики науки (далее — ЦИСН)) о вновь созданном ХО. Данное уведомление необходимо для вновь образованного юридического лица, т. к. после проверки ЦИСН вносит новое МИП в базу данных созданных хозяйственных обществ, которая используется различными фондами при предоставлении грантов инновационным предприятиям.

После регистрации у созданного МИП возникает такая важная проблема, как распоряжение доходами. Бюджетное учреждение имеет право самостоятельно управлять поступающими доходами от распоряжения долями (акциями) хозяйственного общества. И здесь существует ограничение. Доходы научных и образовательных учреждений от использования прав на РИД, созданные за счет бюджета, в полном объеме должны учитываться на лицевых счетах этих учреждений и расходоваться на финансирование следующих мероприятий: правовую охрану РИД; выплату авторских вознаграждений; осуществление уставной деятельности.

Для этого необходимы внесение соответствующих изменений в действующий устав учреждения и генеральное разрешение главного распорядителя бюджетных средств (Рособразования), которому подведомственно учреждение. Учреждение осуществляет управление долями (акциями) в уставном капитале хозяйственного общества в качестве участника в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных ст. 1 и 2 Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ. Права участника хозяйственного общества от имени учреждения осуществляет его руководитель.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 31, ст. 3923.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 51, ст. 6151.

**Е.О. Кузьмина**

### **О ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМ МЕТОДЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Участие государства в инновационной деятельности обусловлено особыми интересами, которые обозначены в новой редакции Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>1</sup>. В ч. 1 ст. 16 сформулированы цели поддержки инновационной деятельности: модернизация российской экономики, обе-

© Кузьмина Елена Олеговна, 2011

Соискатель кафедры таможенного, административного и финансового права (Саратовский государственный университет).

спечение конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг на российском и мировом рынках, улучшение качества жизни населения. Особые интересы обуславливают специальные формы участия государства в инновационной деятельности, среди которых выделяют три основных: управление инновационной деятельностью, поддержка инновационной деятельности и непосредственное участие в инновационной деятельности<sup>2</sup>. Остановимся на первой из них.

Управление есть целенаправленное воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние. Оно имеет своего рода командный характер. Административно-правовое управление облечено преимущественно в императивные юридические формы и выражается посредством деятельности государственных органов<sup>3</sup>. Содержанием этого воздействия является «упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития»<sup>4</sup>. Содержание управления в конкретной сфере деятельности можно раскрыть через конкретизацию основных общих функций управления, первой из которых является планирование, которое выражается в постановке целей, определении необходимых для их достижения ресурсных затрат, способов и сроков, а также форм и методов поэтапного контроля за деятельностью объекта управления<sup>5</sup>. В период демонтажа советской планово-распорядительной системы всеобъемлющего государственного планирования в российском обществе возникло предубеждение в отношении планирования вообще, что само по себе неверно. Как отмечает Е.В. Кудряшова, «без планирования государственное управление практически становится невозможным, планирование во все времена остается незаменимым инструментом в арсенале субъектов управления»<sup>6</sup>.

В последние годы в государственном управлении инновационной деятельностью используется преимущественно программно-целевой метод<sup>7</sup>, получивший формальное закрепление в качестве первого принципа государственной поддержки инновационной деятельности в ч. 3 ст. 16<sup>1</sup> последней редакции Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» как «программный подход и измеримость целей при планировании и реализации мер государственной поддержки».

Программно-целевое планирование — один из видов планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. При этом первичными являются именно цели, после чего определяются их достижения (логическая схема: цели — пути — способы — средства). Основным способом достижения целей и результатов выступают комплексные целевые программы. Целевая комплексная программа — это директивный адресный документ, представляющий собой увязанный по срокам осуществления, ресурсам и исполнителям комплекс экономических, производственных, организационных и других заданий, направленных на достижение поставленных целей наиболее эффективными путями<sup>8</sup>. Программно-целевое управление осуществляется итеративно, путем последовательного разбиения целей и построения дерева целей.

Программно-целевой метод ориентирован на достижение определенных целевых показателей социально-экономического развития страны путем согласованного объединения бюджетных ресурсов всех уровней бюджетной системы<sup>9</sup>. Его преимуществом считают возможность полной мобилизации всех имеющихся в распоряжении ресурсов<sup>10</sup>. Существует и ряд проблем, к которым относят малую возможность оперативного вмешательства (на определенном этапе развития это приводит к ослаблению связи между системой реализации целевой программы и теми задачами, для решения которых эта система создавалась), отсутствие методик точного расчета эффективности<sup>11</sup>. Последняя проистекает из того, что большинство целей верхнего, стратегического уровня, решаемых программно-целевым методом, слишком масштабны, хотя по мере их детализации и переходу к конечным целям оперативного уровня, достигаемым с помощью традиционных методов управления, степень измеримости возрастает.

Основным воплощением программно-целевого метода, предусмотренного в современном праве, являются целевые программы, которые представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских,

производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики<sup>12</sup>. «Инновационное развитие экономики» присоединилось к этому определению лишь в редакции постановления Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 927 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594»<sup>13</sup>, однако в настоящее время реализуется ряд программ в этом направлении. Среди них следует особо отметить «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технического комплекса России на 2007–2012 годы», «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы», «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы», «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 годы» и др. Статья 179 Бюджетного кодекса РФ устанавливает систему финансового обеспечения долгосрочных целевых программ: закрепляет полномочия по их утверждению, установлению порядка определения сроков реализации, принятия решений об их разработке и формировании.

Значение программно-целевого метода в государственном управлении в Российской Федерации раскрывается и в ст. 71 Конституции РФ (вопросы ведения Российской Федерации), в которой говорится о федеральных программах в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Важно отметить, что ни один метод (ни планово-директивный, характерный для советской экономики, ни программно-целевой, популярный в настоящее время) не могут быть одинаково эффективными во всех сферах деятельности, в каждой из которых по мере движения вниз по дереву целей все более важную роль начинают играть характерные только для этой сферы методы и инструменты их достижения, оказывая в результате совокупное влияние на эффективность программно-целевого метода именно в этой сфере регулирования.

Сферой, наиболее близкой к инновационной деятельности, применительно к которой программно-целевой метод изучен достаточно хорошо, является научно-техническая. При этом многие авторы считают выводы, полученные ими в отношении программно-целевого метода в научно-технической деятельности, справедливыми и для инновационной деятельности<sup>14</sup>. Такой подход представляется неверным. Чтобы оценить эффективность данного метода, важно понимать принципиальные отличия между инновационной и научной деятельностью.

На верхнем (стратегическом) уровне целеполагания в отношении научной деятельности легко расставить приоритеты, выделить отрасли, развитие которых необходимо для решения конкретных социально-экономических, внешнеполитических и иных задач, стоящих перед государством, например: ядерная физика в годы холодной войны и гонки вооружений; технологии освоения космоса во времена космической гонки; машиностроение, электроэнергетика, химия в 1970-е гг.<sup>15</sup> и т. д. В настоящее время порядок формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, а также перечня критических технологий закреплен в постановлении Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. «Об утверждении Правил формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»<sup>16</sup>).

Соответственно, научная деятельность нацелена на решение социально-экономических и иных задач, стоящих перед государством без промежуточного шага — получения экономического эффекта. Инновации же преследуют в первую очередь экономический эффект, при этом не важно, в какой сфере деятельности он будет достигнут. Исследования в области юзабилити (удобства использования) никогда не были приоритетными ни для России, ни для США, но инновации в этой сфере привели к баснословным прибылям компании Apple. То же самое справедливо для таких инновационных продуктов и услуг, как книжный интернет-магазин

Amazon, ксерокс компании Xerox, напиток Coca-Cola, доставка за одну ночь от FedEx, Hilton Hotels, Palm. Бесспорно, можно выделить перспективные сферы для инвестирования (вспомним интернет-бум в конце 90-х, растущий рынок недвижимости в 2000-х), но принцип определения этих сфер иной: исходя не из задач, стоящих перед государством, а из соображений экономической целесообразности, анализа рынка. Между тем ситуация на рынке (в отличие от глобальных задач, стоящих перед государством) меняется достаточно быстро. Не случайно авторы Концепции инновационного развития образования Новосибирской области, утверждают: «Традиционные отраслевые и программные подходы не успевают реагировать на стремительно происходящие изменения в обществе, стране и мире»<sup>17</sup>.

Таким образом, изначальный, стратегический уровень планирования, первичный для программно-целевого метода, в сфере инновационной деятельности практически отсутствует. Действительно, мы можем говорить об определенных показателях, таких как количество инноваций в определенной сфере (определяемое числом защищенных патентов) или экономический эффект от коммерциализации инновационных проектов. Характерной целью стратегического уровня для управления наукой является «развитие научно-технологического потенциала Российской Федерации в целях реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации». Типичная задача в сфере управления инновационной деятельностью заключается в реализации «приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации на основе крупных проектов коммерциализации технологий», а целевыми индикаторами «разработка 127–136 конкурентоспособных технологий, предназначенных для коммерциализации»; «внедрение 8–10 передовых коммерческих технологий» и т. д. Однако все названные характеристики являются частями одной федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технического комплекса России на 2007–2012 годы»<sup>18</sup>. На наш взгляд, смешение приоритетов, характерных для управления научной и инновационной деятельностью, не оправдано.

Федеральная целевая программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу»<sup>19</sup> является более целостной с точки зрения задач и показателей, она нацелена именно на инновации в определенной отрасли. При этом целью программы заявляется «переход фармацевтической и медицинской промышленности на инновационную модель развития». Эта цель сама по себе бессмысленна, содержание раскрывается только через индикаторы («доля медицинской техники и изделий медицинского назначения отечественного производства в денежном выражении — 40 процентов» и т.д.); можно сравнить, например, с целью федеральной программы «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы: «Развитие научно-технического и производственного базиса для разработки и производства наукоемкой электронной и радиоэлектронной продукции для решения приоритетных задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»<sup>20</sup>. Стратегический уровень целеполагания при использовании программно-целевого метода в управлении инновационной деятельностью заменяется тактическим.

В ч. 8 ст. 7 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» определяются направления, по которым осуществляется исследовательская деятельность в рамках этого проекта: 1) энергоэффективность и энергосбережение, в т. ч. разработка инновационных энергетических технологий; 2) ядерные технологии; 3) космические технологии, прежде всего, в области телекоммуникаций и навигационных систем; 4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств; 5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение<sup>21</sup>. Задавая эти направления, законодатель управляет именно научно-технической, а не инновационной деятельностью. Это вполне допустимо, если рассматривать проект «Сколково» как «инструмент слияния науки и производства с дальнейшим тиражированием его опыта по всей стране»<sup>22</sup>, что в целом соответствует положению ч. 2 ст. 1: его реализация «осущест-

вляется в целях развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов». Если же говорить именно об инновациях, то фиксация приоритетных направлений имеет, на наш взгляд, существенный негативный результат, который заключается в том, что когда государство объявляет определенные сферы «инновационными», оно, во-первых, посылает негативный сигнал в остальные сферы, что приводит к классическим реакциям организаций: снижение уровня риска, отказ от заказов с низкой эффективностью, свертывание инвестиций и т.д. Это не полностью компенсируется положительным сигналом. Наука изобилует примерами, когда в областях, объявленных приоритетными и обильно финансируемых, появляется множество бесперспективных, но убедительных исследований, отвлекающих финансовые и трудовые ресурсы (экспериментальное изучение торсионных полей, извлечение энергии из гранита<sup>23</sup>, астрологические и экстрасенсорные исследования<sup>24</sup> и т.д.). По словам С.П. Капицы, «ложные и фантастические проекты завладевают умами властей предрежащих, для них находятся средства, а коррумпированные эксперты их поддерживают. Часто такое слияние интересов власти и псевдонауки происходит под покровом секретности и таким образом укрывается от гласной критики»<sup>25</sup>. В этом отношении инновации не отличаются от науки, но последняя имеет внутренние механизмы самоочищения: ее развитие поступательно и накопительно; время отделяет реальные достижения от фиктивных. Кроме того, наука инертна, работа в «не перспективных» сферах будет продолжаться в академических кругах и при отсутствии государственной поддержки. Инновационная деятельность накопительного эффекта не имеет: если сегодня инновационный продукт не пользуется спросом и приносит убытки, завтра ситуация не изменится.

В юридической литературе высказывалась точка зрения о том, что одним из главных принципов построения национальной инновационной системы должна выступать универсальность, «которая позволяет обеспечить реализацию инновационных проектов в любой области промышленного или обслуживающего секторов экономики»<sup>26</sup>. Приведенные рассуждения дают основания считать, что программно-целевой метод в управлении инновационной деятельностью должен быть использован иначе, нежели в управлении научно-технической деятельностью. Отраслевой подход должен быть заменен ориентацией на поддержку инновационной деятельности во всех сферах экономики. Это значит, что необходимо принять одну комплексную федеральную целевую программу, цель которой — построение глобальной инновационной системы в масштабах государства, а конкретизация применительно к определенной отрасли может содержаться в подпрограммах (причем, различаться эти подпрограммы должны главным образом не методами, а исполнителями и распорядителями бюджетных средств). Это также означает, что важным критерием эффективности конкретной формы государственной поддержки будет являться ее универсальность, доступность для инноваторов из всех отраслей.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон РФ от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // Российская газета. 2011. 26 июля.

<sup>2</sup> См.: *Волынкина М.В.* Правовой инновационный опыт регионов // Журнал российского права. 2006. № 5.

<sup>3</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. М., 2001.

<sup>4</sup> Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

<sup>5</sup> См.: *Козбаненко В.А., Коломийцев С.П., Слепцов Н.С.* Государственное управление основы теории и организации: учебник: в 2 т. Т. 2 / под ред. В.А. Козбаненко. 2-е изд., с изм. и доп. М., 2002.

<sup>6</sup> *Кудряшова Е.В.* Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 51.

<sup>7</sup> См.: *Абаев А.Л.* Особенности региональной составляющей государственной инновационной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11.

<sup>8</sup> См.: *Райзберг Б.А., Лобко А.Г.* Программно-целевое планирование и управление. М., 2002.

<sup>9</sup> См.: *Матненко А.С.* Обеспечение софинансирования федеральных программ из региональных и местных бюджетов: конституционно-правовой аспект проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.

<sup>10</sup> См., например: *Никулина И.Е., Луков Д.В., Мозголин Б.С.* Современные особенности программно-целевого управления организацией // Известия Томского политехнического университета. 2006. Т. 309. № 3. С. 193.

<sup>11</sup> См.: *Блинов О.В.* Программно-целевые методы в институте государственного управления Российской Федерации // Материалы международного научного форума / отв. ред. А.И. Андреев и др. М., 2001.

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 28, ст. 2669.



- <sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 47, ст. 5665.
- <sup>14</sup> См., например: *Камболов М.А.* Административно-правовое регулирование научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 173–181.
- <sup>15</sup> См.: Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. Т. 24, кн. 2: Союз Советских Социалистических Республик. 3-е изд. М., 1977.
- <sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 18, ч. 2, ст. 2241.
- <sup>17</sup> Концепция инновационного развития образования Новосибирской области // Программа развития образования Новосибирской области. URL: [www.websib.ru/develop/page.php?article=87](http://www.websib.ru/develop/page.php?article=87) (дата обращения: 01.07.2011).
- <sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 44, ст. 4589.
- <sup>19</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2011 г. № 91 «О федеральной целевой программе «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 12, ст. 1628.
- <sup>20</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. № 809 «О федеральной целевой программе «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 51, ст. 6361.
- <sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970.
- <sup>22</sup> *Еременко В.И.* Об инновационном развитии экономики Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 12. С. 10.
- <sup>23</sup> См.: Лженаука и жизнь // Коммерсантъ. 2005. 16 сент.
- <sup>24</sup> См.: Чем угрожает обществу лженаука? (заседание Президиума РАН) 2003 // Вестник РАН. 2004. Т. 74. № 1. С. 8–27.
- <sup>25</sup> *Кувакин В.А.* Поругание разума. Предисловие составителя // Здравый смысл. 2001. № 4 (21). С. 4.
- <sup>26</sup> См.: *Котов Д.В.* Проблема управления инновационным развитием экономики: государство, регион, кластер // Нефтегазовое дело: электрон. науч. журн. 2010. URL: [http://www.ogbus.ru/authors/Kotov/Kotov\\_1.pdf](http://www.ogbus.ru/authors/Kotov/Kotov_1.pdf) (дата обращения: 01.07.2011).

И.С. Троекурова, К.А. Пелевина, Е.А. Нехорошева

### «СЕУЛЬСКИЙ КОНСЕНСУС» КАК РЕЗУЛЬТАТ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ФИНАНСОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ

Современное развитие мировой экономики характеризуется двумя основными процессами: во-первых, глобализация способствует росту взаимодействия и взаимозависимости субъектов мирового хозяйства, а, во-вторых, последствия финансового кризиса заставили мировое сообщество по-новому взглянуть на баланс сил и вес отдельных стран в международной финансовой архитектуре.

Одним из важных направлений реформирования международной финансовой архитектуры в посткризисный период становится пересмотр структуры представительства государств в Международном валютном фонде (МВФ). Динамично растущие страны с формирующимся рынком играют все более значимую роль в мировой экономике и это должно отражаться в процессе принятия решений МВФ, основным источником финансовых ресурсов которого являются взносы по квотам. Последние определяют количество голосов стран-участниц, а также лимиты на их доступ к финансовым ресурсам фонда. Квота государства-члена МВФ устанавливается исходя из относительного положения данной страны в мировой экономике.

До ноября 2010 г. различия и противоречия в преследуемых странами целях не позволяли достигнуть консенсуса по вопросу об изменении системы квот и голосов в МВФ. Так, решение о перераспределении квот в размере 1,1 % в пользу развивающихся стран, принятое в 2008 г., так и не было ратифицировано всеми странами. На встрече министров финансов G20 («Группы двадцати») в Лондоне (апрель 2009 г.) также не удалось решить вопрос о перераспределении квот. Однако четко обозначились позиции сторон. Страны BRIC (Бразилия — Россия — Индия — Китай, англ. Brasilia — Russia — India — China) настаивали на 7 %-ном перераспределении голосов в МВФ, США — 5 %, европейские страны — 3 %<sup>1</sup>. На саммите G20 в Питтсбурге (США, сентябрь 2009 г.) был достигнут определенный компромисс в 5 %, но страны BRIC, поддерживаемые другими развивающимися государствами (ЮАР, Аргентина и другие страны «Группы 24»), продолжали отстаивать свою позицию.

В ноябре 2010 г. в Сеуле прошел очередной саммит G20. Лидеры ведущих стран мира, несмотря на все противоречия, договорились перераспределить более 6 % квот в МВФ. Однако реально в пользу развивающихся экономик предусмотрено лишь 2,8 % перераспреде-

© Троекурова Ирина Степановна, 2011

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории (Саратовская государственная юридическая академия).

© Пелевина Ксения Александровна, 2011

Аспирант кафедры мировой экономики (Саратовский государственный социально-экономический университет).

© Нехорошева Екатерина Алексеевна, 2011

Студентка специальности «Мировая экономика» (Саратовский государственный социально-экономический университет).

ния квот (за счет уменьшения квот развитых государств). Остальные изменения произойдут уже между самими странами с развивающейся экономикой<sup>2</sup>.

В настоящее время страны BRICS (BRIC плюс South Africa) являются крупнейшими центрами экономического роста и обладают значительным интеграционным потенциалом в своих регионах. По итогам 2010 г. на долю входящих в BRICS экономик приходится 25,3 % (18,87 трлн долл.) мирового ВВП по паритету покупательной способности<sup>3</sup>.

Однако до «Сеульского консенсуса» доля голосов в МВФ наиболее динамично развивающихся экономик мира выглядела следующим образом: Китай — 4,00 %, Россия — 2,49 %, Индия — 2,44 %, Бразилия — 1,78 %, ЮАР — 0,78 %<sup>4</sup>. Из стран BRICS в десятку крупнейших держателей квот входили только Китай и Россия, замыкающая список. Индия и Бразилия занимали соответственно 11-е и 14-е места по размерам квот в фонде, ЮАР — 27-е<sup>5</sup>. Таким образом, сумма квот стран BRICS сегодня составляет чуть более 11 %, что не отражает реального экономического влияния данных государств.

Крупнейшим государством-членом МВФ являются США, квота которых в настоящее время составляет 42,1 млрд СДР (специальные права заимствования) (66,7 млрд долл.). Для одобрения решений МВФ необходимо «квалификационное большинство» — 85 % голосов. США обладают 16,7 % от их общего числа. Этого недостаточно для самостоятельного принятия решения, но позволяет блокировать важные решения фонда, в т. ч. и касающиеся вопросов его реформирования (табл. 1).

Таблица 1

#### Крупнейшие держатели квот в МВФ до «сеульского консенсуса»

Страна	Квота в МВФ, %	Квота в МВФ, млрд СДР	Квота в МВФ, млрд долл.	Доля голосов страны, %
США	17,67	42,12	66,74	16,73
Япония	6,56	15,63	24,76	6,23
Германия	6,11	14,57	23,08	5,80
Франция	4,51	10,74	17,02	4,29
Великобритания	4,51	10,74	17,02	4,29
Китай	4,00	9,53	15,09	3,81
Италия	3,31	7,88	12,49	3,15
Саудовская Аравия	2,93	6,99	11,07	2,80
Канада	2,67	6,37	10,09	2,55
Россия	2,49	5,95	9,42	2,39

Формально ни одна страна мира не может единолично диктовать МВФ какие-либо решения. Но если интересы развитых стран совпадают и они объединяются, то европейская треть плюс американский «голос» образуют большинство, необходимое для принятия многих решений. Развивающиеся страны при наличии скоординированных действий теоретически также в состоянии не допускать принятия не устраивающих их решений. Однако достичь согласованности большому числу разнородных стран сложно. Таким образом, развивающиеся страны присутствуют в МВФ только в качестве статистов, от которых ничего не зависит.

В результате договоренностей, достигнутых на Сеульском саммите, позиция группы BRIC в фонде вырастет на 3,46 процентных пункта и достигнет 14,18 %. В частности, доля России составит 2,71 %, Китая — 6,39 %, Индии — 2,75 % и Бразилии — 2,32 %. Следует отметить, что квота Бразилии увеличилась на треть в связи с необходимостью поддержки страны, имеющей трудности с большим притоком капитала. Данное обстоятельство перевело Бразилию в разряд «перепредставленных» стран<sup>6</sup>.

Однако квота ЮАР уменьшилась с 0,78 % до 0,64 %.

В целом интересы стран BRIC были удовлетворены. В порядке убывания размера квоты первая десятка будет включать: США, Японию, Китай, Германию, Великобританию, Францию, Италию, Индию, Россию и Бразилию. Доля Китая станет третьей, превысив квоты Германии,

Франции и Великобритании, и, что выглядит как политический компромисс, немного не дотянет до Японии (табл. 2).

Таблица 2

### Крупнейшие держатели квот в МВФ после «сеульского консенсуса»

Страна	Квота в МВФ, %	Доля голосов страны, %
1. США	17,41	16,48
2. Япония	6,46	6,14
3. Китай	6,39	6,07
4. Германия	5,59	5,31
5. Великобритания	4,23	4,02
6. Франция	4,23	4,02
7. Италия	3,16	3,02
8. Индия	2,75	2,63
9. Россия	2,71	2,59
10. Бразилия	2,32	2,22

Перераспределение общей квоты в пользу стран BRIC произошло за счет уменьшения голосов у европейских стран<sup>7</sup>. В целом Европа утратила часть своего влияния, поскольку число ее представителей в Исполнительном совете МВФ было сокращено с 8 до 6. Однако страны ЕС, как и раньше, располагают крупнейшим групповым пакетом голосов в МВФ, а США по-прежнему будут обладать фактическим правом вето при принятии ключевых решений.

Близок к блокирующему и совокупный пакет голосов стран BRICS. При поддержке только одного Казахстана, чья квота увеличилась с 0,18 % до 0,24 %, страны группы смогут повлиять на принятие решения в фонде.

Тем не менее, если исходить из действующей формулы расчета квот, представленность и России, и Китая в фонде останется недостаточной.

Переток лишь 2,8 % квот от развитых стран к развивающимся обуславливается несовершенной формулой распределения квот и голосов в МВФ. Действующая формула расчета квот представляет собой средневзвешенное значение четырех переменных — ВВП (с весом 50 %), открытости экономики (30 %), экономической изменчивости (15 %) и золотовалютных резервов (5 %), помноженное на коэффициент сжатия  $K$  (0,95). При этом переменная ВВП на 60 % состоит из ВВП, измеряемого на основе рыночных обменных курсов, и на 40 % — на основе обменных курсов по паритету покупательной способности.

По мнению экспертов развивающихся стран, существующая формула расчета квоты однозначно выгодна богатым государствам. Особенно от нее выигрывают крупные финансовые центры, такие как Великобритания, Люксембург, Швейцария. Во многом это объясняется схемой расчета показателя экономической открытости, рассчитываемого путем сложения стоимости экспорта и импорта товаров и услуг, доходов от инвестиций, денежных трансфертов. Такой порядок учитывает всю сумму торговых потоков, не принимая во внимание состояние торгового баланса страны. Отсюда не удивительно, что страны, обладающие значительным дефицитом баланса по текущим операциям, нередко получают большую сумму по рассматриваемому параметру формулы, чем страны, сводящие баланс с профицитом, как, например, Китай. Много вопросов и к определению показателя экономической изменчивости, рассчитываемого как среднее квадратичное отклонение за 5-летний период суммы следующих параметров: экспорта товаров и услуг; доходов, полученных от вложенных за рубежом инвестиций, от полученных из-за рубежа денежных трансфертов; суммы притока в страну иностранного капитала.

Комплексный пересмотр действующей формулы расчета квот должен быть завершен к 1 января 2013 г. В 2014 г. предполагается провести первый раунд перераспределения квот по новым правилам. Ожидается, что перебалансирование квот приведет к увеличению квот динамично развивающихся стран в соответствии с их относительным положением в мировой экономике.

В ходе дискуссий по реформе МВФ обсуждаются также следующие вопросы: развивающиеся страны предлагают добавить в формулу расчета квот показатель, характеризующий численность населения. Это бы существенно увеличило долю их представительства в МВФ (рис. 1);

предлагается определять долю голосов страны в МВФ согласно доле ее ВВП по паритету покупательной способности в мировом ВВП. Китай мог бы претендовать почти на 12 % голосов в МВФ (рис. 2). В случае принятия данной формулы за базовую страны BRICS могли бы получить более чем 20 % голосов в МВФ.

Стоит отметить, что обе данные инициативы не находят достаточной поддержки, т.к. в первом случае — численность населения — не отражает платежеспособности, ликвидности страны, а во втором — ВВП по паритету покупательной способности (ППС) не может быть использован как единственный показатель для характеристики положения страны в мировой экономике;

еще один вопрос, не раз поднимавшийся в т. ч. и Россией, касается выборов руководства МВФ. На сегодняшний день руководителем МВФ может быть только гражданин Европы;

наиболее важным и осмысленным изменением должно стать расширение «корзины валют», на основе которых рассчитываются специальные права заимствования (СДР). Сейчас в состав «валютной корзины» входит четыре валюты — американский доллар, евро, японская иена и британский фунт стерлингов.



Рис. 1. Структура населения мира

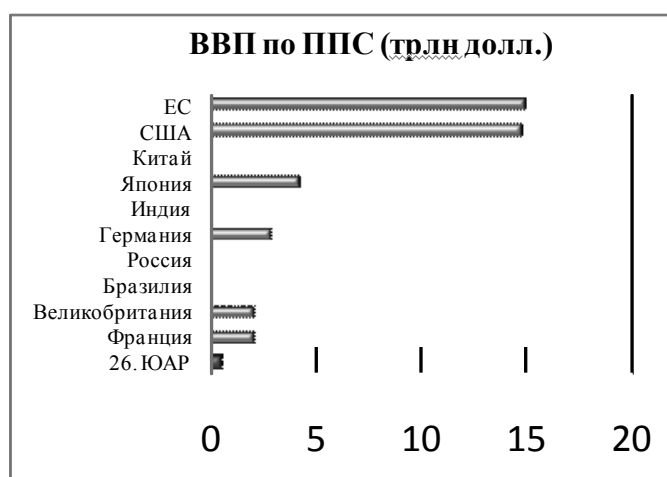


Рис. 2. Крупнейшие страны по размеру ВВП, рассчитанному по ППС

Согласно требованиям МВФ, в «валютную корзину» должны включаться валюты стран-эмитентов (или валютных союзов — как в случае с евро), обладающих самой большой стоимостью экспорта товаров и услуг за последние 5 лет (табл. 3). Китай уже давно является одним из мировых лидеров по экспорту, поэтому юань рассматривается как наиболее перспективная валюта для расширения «валютной корзины» СДР. Пересмотр «валютной корзины» проводится раз в 5 лет, дата следующего пересмотра — 2015 г. Однако из-за шаткого положения доллара и евро, а также возможной второй волны глобального финансового кризиса МВФ может обойти формальности. Но с другой стороны, китайская валюта очень медленно укрепляется и, по данным Банка международных расчетов (BIS), в общем валютном обороте в 2010 г. составляла лишь 0,9 % против 84,9 % долл., 39,1 % евро, 19 % иены и 12,9 % фунта стерлингов<sup>8</sup>. Данное обстоятельство позволяет не спешить с пополнением «валютной корзины» СДР, но в любом случае обновленная «валютная корзина» должна быть более репрезентативной и способствовать подъему и ликвидации дисбалансов мировой экономики.

Таблица 3

Структура «валютной корзины» в МВФ

Период	USD	EUR	JPY	GBP
1999–2000	39 %	32 %	18 %	11 %
2001–2005	45 %	29 %	15 %	11 %
2006–2010	44 %	34 %	11 %	11 %
2011	41,9 %	37,4 %	9,4 %	11,3 %

В целом реформирование МВФ идет достаточно активно. Рассмотренное перераспределение квот является лишь промежуточным результатом изменения структуры представительства стран в фонде. В дальнейшем продолжится пересмотр баланса сил в сторону развивающихся стран, особенно стран BRICS. Изменение современной международной финансовой архитектуры позволит развивающимся странам оказывать большее влияние на развитие мировой экономики, более справедливо распределять финансовые возможности МВФ.

<sup>1</sup> Высказывания А.Л. Кудрина информационным агентствам на встрече Министров финансов G20: Решение о перераспределении квот в капитале МВФ может быть принято в 2010 г. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=8064> (дата обращения: 13.02.2011).

<sup>2</sup> См.: *Костенко Н., Оверченко М.* Саммит G20 не дал четких ответов на острые вопросы // Ведомости. 2010. 12 нояб.

<sup>3</sup> Factbook 2011. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (дата обращения: 03.04.2011).

<sup>4</sup> URL: [http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418\\_table.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418_table.pdf) (дата обращения: 13.02.2011).

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: *Журавлев С.* Печатный станок на валютной войне // Эксперт. 2010. 21 нояб.

<sup>7</sup> Исключением стала Испания, чей экономический рывок в предкризисный период позволил увеличить страновую квоту с 1,43 до 2 %. Quota Shares of 20 Largest Members. URL: <http://www.imf.org/> (дата обращения: 11.02.2011).

<sup>8</sup> URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/680864/cat/86/> (дата обращения: 13.02.2011).

**Н.В. Найденова**

## **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО КАПИТАЛА И ЕГО РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ**

В докризисный период рост отечественной экономики в определяющей степени явился результатом благоприятно складывающейся конъюнктуры на мировых энергетических рынках. Однако дальнейшее устойчивое и эффективное экономическое развитие невозможно без крупномасштабной модернизации всей экономической системы. Повышение и поддержание высокого уровня и качества жизни большинства граждан страны в современных усло-

© Найденова Наталия Владимировна, 2011

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории (Саратовская государственная юридическая академия).

виях возможно лишь в экономике, структура которой соответствует требованиям инновационного развития, основными факторами роста являются наука и образование.

Модернизация экономики в России предполагает решение целого комплекса задач, среди которых приоритетными являются следующие: завершение налоговой реформы, ориентированной на более справедливое и рациональное налогообложение; судебной реформы, нацеленной на обеспечение независимости суда, доступности правосудия, исполнения законов и судебных решений; реформы жилищно-коммунального хозяйства; пенсионной реформы; реформы образования; административной реформы, без которой невозможно выровнять условия конкуренции и остановить бюрократический произвол и коррупцию. Собственно модернизация современной российской экономики означает осуществление структурных изменений, формирование производственной структуры, характерной для информационного общества. Такая структура предполагает повышение в ВВП и экспорте доли информационных продуктов, продуктов с высокой добавленной стоимостью. Для этого необходимо применение современных, более эффективных технологий, в т. ч. в области организации производства и управления; крупномасштабная замена изношенного и устаревшего оборудования; налаживание производства высокотехнологичных продуктов; более глубокая интеграция в мировые инновационные процессы и освоение всех важных нововведений; переподготовка, переобучение кадров, возможность овладения новыми профессиями, массовое распространение новых знаний.

Несмотря на, казалось бы, всеобщее осознание необходимости модернизации, она встречает сопротивление в разных формах, за которым скрыто противостояние частного бизнеса и бюрократии.

Вполне очевидно, что модернизация экономики требует значительных финансовых ресурсов. По опыту развитых социально-экономических систем, известно, что бремя расходов на крупномасштабные проекты по модернизации брало на себя не только государство, но и все общество, в т. ч. и «высший класс». К примеру, полная перестройка экономики США 1930–1960-х гг., заложившая основы постиндустриального общества, сопровождалась сокращением богатства высших слоев общества. К 1964 г. число миллиардеров сократилось до 13-ти, по сравнению с 32-мя в 1928 г. Создав высокотехнологичную экономику, США стали занимать лидирующие позиции в мире по объему производимого ВВП, в т. ч. на душу населения, по уровню бюджетных расходов, а, следовательно, по уровню и качеству жизни большей части населения страны. Сегодня, по данным Forbes, из 100 самых богатых людей мира 32 американца и уже 18 россиян. При этом, если суммарные состояния 39 самых богатых американцев равны 22 % расходной части бюджета США, то 14 богатейших россиян контролируют средства, эквивалентные 138 % ежегодных расходов федерального бюджета Российской Федерации<sup>1</sup>. Такое социальное расслоение свидетельствует о том, что богатые россияне готовы извлекать в России прибавочную стоимость, но не готовы нести издержки, связанные с модернизацией. Это обусловлено рядом причин.

Одна из них кроется в институциональных условиях социально-экономической системы. Казалось бы, имея более высокую, чем в странах ЕС, рентабельность инвестиций наша экономика должна быть привлекательной для инвесторов. Но по таким показателям, как «независимость и эффективность судебной системы», «прозрачность и надежность финансовой отчетности», «стабильность и предсказуемость финансовой и налоговой политики», «уровень корпоративного менеджмента», наша страна к началу XXI века заняла одно из последних мест, и одно из лидирующих мест по показателю «уровня коррупции». В этой связи логичен вывод, что для привлечения инвестиций крайне необходимы радикальные изменения институциональных условий социально-экономической системы.

Другая причина того, что отечественный бизнес не спешит нести издержки, связанные с модернизацией, заключается в низкой оценке значения интеллектуального капитала как особого актива фирмы. В экономике с сырьевой специализацией выручка и прибыль объективно ассоциируются с нефтью, газом, металлами, древесиной, но никак не с людьми, работниками, человеческим капиталом. Не многие российские бизнесмены сегодня осознают стремительные изменения условий конкуренции.

Завоевание конкурентных преимуществ в современной экономике связано не только с техникой, технологиями, но и с преобразованием самих условий хозяйствования, организации производства, управления, активов фирмы, формированием *интеллектуального капитала*. Преобладающее значение приобретает конкуренция, основанная на открытии нового това-

ра, новой технологии, нового источника сырья, нового типа организации. В условиях такой конкуренции завоевание стратегического преимущества возможно лишь путем постоянного совершенствования производственного процесса и продукта. Наиболее успешной стратегией становится создание «нового рыночного пространства». Победа над конкурентами на сложившемся рынке обеспечивает лишь краткосрочное преимущество в области издержек, качества, но в скором времени оно будет использовано конкурентами. И только поиск незанятого рыночного пространства и создание экономических благ, у которых просто нет непосредственных конкурентов, может обеспечить долгосрочное конкурентное преимущество.

Сырьевая специализация, отличающая современную российскую экономику, не только не дает конкурентного преимущества, но и делает страну полностью зависимой от цен на мировых рынках сырья.

Для завоевания долгосрочного конкурентного преимущества как необходимого условия устойчивости экономического развития решающее значение приобретают инновации, причем не резкие изменения, а накопление сбалансированных взаимосвязанных изменений продукта, производства и организации. Инновации становятся непрерывным социальным процессом, в котором после решения одних проблем решаются новые. Коренные перемены происходят в производстве, предпринимательстве, наемном работнике. К нему предъявляются качественно новые требования, повышающие его статус от «частичного рабочего» до уровня человеческого и интеллектуального капитала. Интеллектуальный капитал становится особым активом фирмы, столь же важным, как финансовые и материальные активы. Если под человеческим капиталом понимается сумма знаний и навыков работника, полученная и накопленная им в процессе обучения, образования, практического опыта, то отличительной чертой интеллектуального капитала является способность к овладению новыми знаниями, генерированию идей, инновационной деятельности, трансформации знаний (результатов научных исследований, разработок, научно-технических достижений) в новое или усовершенствованное экономическое благо.

Эффективность и конкурентоспособность современной фирмы определяется ее интеллектуальным капиталом, так же как эффективность и конкурентоспособность национальной экономики — совокупным интеллектуальным капиталом.

В 90-е гг. чрезмерное увлечение либеральной экономической политикой привело вместо декларируемой высокой эффективности к сырьевой специализации, нарастанию технологической деградации экономики, *значительным потерям человеческого, интеллектуального капитала*, оказавшихся невостребованными. И эта тенденция сохраняется в России уже более двух десятилетий.

Количественным выражением потерь интеллектуального капитала России может служить динамика численности персонала, занятого исследованиями и разработками, исследователей в различных областях науки, исследователей, имеющих ученую степень. С 1995 по 2010 гг. численность персонала, занятого в Российской Федерации исследованиями и разработками, ежегодно сокращалась в среднем на 15 тыс. чел. К 2010 г. она сократилась на 30,58 %, по сравнению 1995 г., составив 736540 чел., в т. ч. количество исследователей сократилось на 28,88 %; техников — на 41,52 % (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика численности персонала, занятого исследованиями и разработками\***

Персонал, занятый исследованиями и разработками	Годы					
	1995, чел.	2000, чел.	2005, чел.	2009, чел.	2010, чел.	2010 г. к 1995 г., %
всего, чел.	1061044	887729	813207	742433	736540	69,43
в т. ч.						
исследователи	518690	425954	391121	369237	368915	71,12
техники	101371	75184	65982	60045	59276	58,47
вспомогательный персонал	274925	240506	215555	186995	183713	66,82
прочий персонал	166058	146085	140549	126156	124636	75,06

\* URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-06.htm;21-09.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-06.htm;21-09.htm); URL: [www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/nauka/nauka4/htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/nauka4/htm) (дата обращения: 18.10.2011).



За период 1995–2009 гг. наблюдалось также существенное сокращение количества исследователей технических наук — на 33,68 %; сельскохозяйственных — на 26,88 %; общественных — на 26,47 %. Небольшой рост численности исследователей отмечался лишь в гуманитарных науках (на 3,45 %) (табл. 2).

Таблица 2

**Динамика численности исследователей по областям науки, чел.\***

Области науки	Годы				
	1995	2000	2005	2009	2009 г. к 1995 г., %
естественные	114335	99834	91570	89856	78,59
технические	342906	274955	249358	227403	66,32
медицинские	16781	15539	15672	16652	99,23
сельскохозяйственные	18077	14390	13724	13217	73,12
общественные	18049	13259	12497	13272	73,53
гуманитарные	8542	7977	8300	8837	103,45

\* URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-06.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-06.htm); [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-09.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-09.htm) (дата обращения: 15.04.2011).

В рассматриваемом периоде не однозначно менялся качественный состав исследователей, о котором можно судить по динамике численности исследователей, имеющих ученую степень. В 2009 г. доля исследователей с ученой степенью в общей численности исследователей возросла до 27,43 по сравнению с 22,45 % в 1995 г. Однако общая численность исследователей с ученой степенью сократилась с 116465 до 101275 чел., или на 13,04 %. При этом доля докторов наук в числе исследователей, имеющих ученую степень увеличилась с 16,6 % в 1995 г. до 24,98 % в 2009 г. с одновременным повышением их абсолютного количества на 5965 чел., или на 30,86 %. В то же время количество кандидатов наук сократилась с 97135 до 75980 чел., что составило 78,22 % к численности 1995 г. Судя по этим данным, часть ученых с кандидатской степенью повышала интеллектуальный капитал, защитив докторские диссертации, но соответствующего замещения молодыми учеными, новыми кандидатами наук не происходило. Если учесть, что около 25 % докторов наук — старше 70 лет, то снижение количества молодых ученых не может не вызывать опасения относительно воспроизводства научных кадров (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика численности исследователей, имеющих ученую степень\***

Год	Численность исследователей, имеющих ученую степень		в том числе			
			доктора наук		кандидата наук	
	чел.	% от общего числа исследователей	чел.	% от числа исследователей, имеющих ученую степень	чел.	% от числа исследователей, имеющих ученую степень
1995	116465	22,45	19330	16,60	97135	83,40
2000	105911	24,86	21949	20,72	83962	79,28
2005	99428	25,42	23410	23,54	76018	76,46
2009	101275	27,43	25295	24,98	75980	75,02
2009 г. к 1995 г., %	86,96	—	130,86	—	78,22	—

\* URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-09.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/lssWWW.exe/Stg/d5/21-09.htm) (дата обращения: 20.03.2011).

Очень часто ученые не имеют нормальных условий для проведения научных исследований и потому далеко не все заканчивают докторантуру или аспирантуру с защитой диссертации.

В 2010 г. из 1259 выпущенных докторантов диссертацию защитили 26,69 %, из 33763 аспирантов — 28,47 % (табл. 4). Одна из причин — недостаточное финансирование научных исследований. В современной России затраты на 1 исследователя в 3 раза меньше среднемирового уровня и в 5 раз меньше, чем в США и Германии<sup>2</sup>. Отсутствие условий для проведения научных исследований приводит не только к эмиграции молодых ученых, но и к «внутренней миграции» в более престижные и высокооплачиваемые сферы экономики.

Таблица 4

**Прием и выпуск докторантов и аспирантов в 2010 г.\***

Ученые	Всего, на конец года, чел.	Принято, чел.	Выпущено, чел.	Из них с защитой диссертации	
				чел.	%
Докторанты	4418	1650	1259	336	26,69
Аспиранты	157437	54558	33763	9611	28,47

\* URL: [www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/nauka/nauka5/htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/nauka5/htm) (дата обращения: 18.10.2011).

Актуальной для российской науки, как и в целом для экономики, является также проблема мотивации работника к производительному труду, повышению собственного интеллектуального капитала. Согласно расчетам Организации Объединенных Наций часовая оплата ниже трех долларов выталкивает человека из нормального воспроизводственного процесса, притупляет его мотивацию.

Известно, что в советский период мы отставали от экономически развитых стран по производительности, но в еще большей степени отставали по уровню оплаты труда, особенно если сравнивать уровень оплаты труда наемных работников по отношению к производительности труда. Диспропорция в оплате труда в результате рыночных реформ у нас не только не была устранена, но и резко обострилась за годы реформ. В период с 1990 по 1998 г. реальная заработная плата (в неизменных ценах 1991 г.) снизилась в 2,5 раза, в то время как производительность труда — в 1,5 раза<sup>3</sup>. Таким образом, на один доллар заработной платы наш среднестатистический работник производил в 2,5–3 раза больше ВВП, чем, например, в США.

С 2006 г. ситуация с оплатой труда в России стала улучшаться, в т. ч. и сфере науки и образования, которые непосредственно влияют на формирование и развитие интеллектуального капитала. Среднечасовая начисленная заработная плата в сфере научных исследований и разработок вернула свою функцию материального стимулирования, достигнув в 2008 г. уровня 5,64 долл. (табл. 5), который согласно расчетам ООН соответствует нормальному воспроизводству человеческого капитала. В сфере образования номинальная среднечасовая заработная плата также повышалась, однако пока только начала приближаться к нормальному воспроизводственному уровню, достигнув в 2008 г. уровня 2,59 долл. Повышение номинальной заработной платы в сфере образования и научных исследований и разработок, несомненно, является положительной тенденцией. Однако, если сравнить с постиндустриальными экономиками, к примеру с США, где минимальная заработная плата в 2009 г. составляла 7,25 долл. в час<sup>4</sup>, среднечасовая заработная плата наемного работника в гражданском секторе — 20,44 долл., заработная плата профессора университета от 5000 до 10000 долл. в месяц<sup>5</sup>, в то время как у его российского коллеги 600–700 долл. в месяц, становится очевидным, в таких условиях у нас еще долго не будет стимулов к повышению уровня интеллектуального капитала, и «утечка мозгов» из России будет продолжаться. Как отмечалось выше, в 2009 г. количество докторов наук в Российской Федерации составляло 25295 чел. В то же время только в США работает более 16000 докторов наук — выходцев из бывшего СССР<sup>6</sup>. Таким образом, российская экономика не только теряет квалифицированные кадры, интеллектуальный капитал, но и неэффективно расходует ограниченные ресурсы: финансирует подготовку специалистов и ученых не для своей экономики, а для других.

Таблица 5

**Среднечасовая начисленная заработная плата работников  
по видам экономической деятельности\***

Год	Всего		Научные исследования и разработки		Образование	
	руб.	долл.**	руб.	долл.**	руб.	долл.**
2005	60,3	2,10	76,0	2,64	36,6	1,27
2006	75,0	2,85	96,3	3,66	47,2	1,79
2007	95,1	3,87	127,3	5,19	59,5	2,42
2008	122,3	4,16	165,7	5,64	76,2	2,59

\* URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_36/lssWWW.exe/Stg/d2/08-15.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_36/lssWWW.exe/Stg/d2/08-15.htm) (дата обращения: 15.04.2011).

\*\* Рассчитано по официальному обменному курсу за соответствующий год.

Несомненно, как положительную можно отметить тенденцию увеличения в последние годы расходов федерального бюджета на финансирование науки и внутренних затрат на исследования и разработки. В 2000 г. они составляли 0,24 и 1,05 % к ВВП, а в 2009 г. — 0,56 и 1,24 % к ВВП соответственно<sup>7</sup>. Однако для формирования и развития интеллектуального капитала как фактора модернизации экономики такое финансирование недостаточно.

В крупнейших и быстроразвивающихся экономиках мира на формирование интеллектуальных активов, в частности на НИОКР, затрачивают огромные финансовые ресурсы (табл. 6). На фоне этих стран Россия выглядит весьма скромно, уступая не только ЕС, США и Японии, но также Китаю и Индии по объему расходов на НИОКР. В 2010 г. доля расходов на НИОКР в российском ВВП, по предварительным данным, была чуть выше, чем в Индии и на уровне Китая и составила 1,0 %. Причем обе эти страны планируют увеличить долю расходов на НИОКР в ВВП в 2011 г. Россия намеревается сохранить долю этих расходов на прежнем уровне, правда, повысив их абсолютный уровень. Учитывая то, что из всех рассматриваемых в табл. 6 стран население России (141,9 млн чел.) превосходит только население Японии (127,51 млн чел.), особенно «впечатляет» показатель расходов на НИОКР на душу населения — 156 долл., по которому Россия лишь немного обошла Индию с показателем 98 долл. и Китай — 109 долл. с их миллиардным населением, но в 8 раз отстает от США; в 7 — от Японии; в 4 — от Европейского Союза. Следует также отметить, что около 80 % всех расходов на НИОКР в Японии приходится на частных инвесторов. В США этот показатель составляет около 70 %, в Европейском Союзе — более 60 %.

Таблица 6

**Расходы на НИОКР в ведущих и быстроразвивающихся экономиках мира\***

Страны	Доля расходов на НИОКР в общемировых расходах, 2009 г., %	Объем расходов на НИОКР		Расходы на НИОКР на душу населения, 2010 г., долл.	Доля расходов на НИОКР в ВВП	
		2010 г., млрд долл.	план на 2011 г., млрд долл.		2010 г., %	план на 2011 г., %
ЕС	24,0	328,9	—	658	2,0	3,0
США	35,0	389,2	405,3	1261	3,2	2,7
Япония	12,6	142,0	144,1	1114	3,0	3,3
Китай	11,1	141,4	153,7	109	1,0	1,4
Россия	2,0	22,1	28,0	156	1,0	1,0
Индия	2,5	111,9	—	98	0,9	1,0

\* URL: [www.nta-nn.ru/news/item/?ID=172843](http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=172843); [www.strf.ru/material.aspx?d\\_no=28654&CatalogId=353&print=1](http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=28654&CatalogId=353&print=1); [www.strsnas.ru/vvp\\_2009.html](http://www.strsnas.ru/vvp_2009.html); [www.vesti.ru/doc.html?id=414734](http://www.vesti.ru/doc.html?id=414734); [www.demoscope.ru/weekly/2010/0435/barom01.php](http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0435/barom01.php); [www.finanal.ru/002](http://www.finanal.ru/002); [www.rg.ru/gazeta/rg-spec/2010/11/24.html](http://www.rg.ru/gazeta/rg-spec/2010/11/24.html); <http://newsmake.net/interesting> (дата обращения: 15.04.2011).

Для модернизации и инновационного развития экономики России расходы на НИОКР необходимо увеличить до 3 % ВВП, что даст возможность достичь примерно нынешнего уровня затрат на НИОКР в развитых экономиках. Источниками финансирования НИОКР и других направлений формирования интеллектуальных активов должны служить не только средства государства, но частного бизнеса. Вновь обращаясь к опыту постиндустриальных экономик, можно заметить, что ежегодные инвестиции корпораций США в интеллектуальные активы (НИОКР, подготовку персонала, патенты, оптимизацию систем менеджмента и т.д.) составляют около 12 % ВВП, практически не уступая объему инвестиций в основной капитал<sup>8</sup>. Исследовательский бюджет автопроизводителя «Toyota» составил в 2010 г. 9,5 млрд долл., швейцарского фармацевтического гиганта «Roche» – 6,5 млрд долл., «Microsoft» — 6 млрд долл.<sup>9</sup> У современных российских компаний «культура инновационной деятельности практически отсутствует»<sup>10</sup>, — заявила министр экономического развития РФ Э. Набиуллина на заседании комиссии по модернизации и технологическому развитию 31 января 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что пример инновационной деятельности должны показывать государственные корпорации и государственные компании. Пока у них опытно-конструкторские работы преобладают над научно-исследовательскими, что свидетельствует о продолжении внедрения заготовок прежних лет. В 2011 г. расходы на НИОКР в крупнейших российских компаниях планируется увеличить на 68 % по сравнению с 2010 г. Вместе с тем долю бюджетных средств намерено снизить с 69 до 61 %<sup>11</sup>.

Итак, дальнейшее эффективное и стабильное социально-экономическое развитие России невозможно без проведения модернизации, которая, в свою очередь, предполагает ускорение инновационного развития, повышение роли человеческого и интеллектуального капитала, качества образования и науки. Несмотря на то, что в России уровень образования — один из самых высоких в мире, его вклад в ВВП значительно меньше, чем в среднем в мире. Это связано с отставанием современной российской науки, особенно прикладных исследований, что, в свою очередь, обусловлено недостаточным финансированием. Чтобы указанные процессы не стали необратимыми, необходимо повышение престижа научной работы, создание возможностей для занятий научными исследованиями, увеличение расходов на формирование и развитие интеллектуального капитала, финансирования развития науки, причем не только за счет бюджета, но за счет частного бизнеса.

<sup>1</sup> URL: [www.rg.ru/2008/10/01/modernizatciya.html](http://www.rg.ru/2008/10/01/modernizatciya.html) (дата обращения: 15.04.2011).

<sup>2</sup> URL: [www.strf.ru/material.aspx?d\\_no=28654&CatalogId=353&print=1](http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=28654&CatalogId=353&print=1) (дата обращения: 28.04.2011).

<sup>3</sup> Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / рук. авт. кол.: Д.С. Львов, А.Г. Поршнева. М., 2002. С. 23.

<sup>4</sup> URL: [www.dol.gov,U.S.Department.of.Labor.\(DOL\)](http://www.dol.gov,U.S.Department.of.Labor.(DOL)) (дата обращения: 12.03.2011).

<sup>5</sup> URL: [www.researcher-at.ru/index.php?option](http://www.researcher-at.ru/index.php?option) (дата обращения: 22.02.2011).

<sup>6</sup> Science and Engineering Indicators 2010. National Science Board. W., 2010.

<sup>7</sup> URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/IssWWW.exe/Stg/d5/21-19.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/IssWWW.exe/Stg/d5/21-19.htm); [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/IssWWW.exe/Stg/d5/21-20.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/IssWWW.exe/Stg/d5/21-20.htm) (дата обращения: 18.04.2011).

<sup>8</sup> URL: [www.strf.ru/material.aspx?d\\_no=28654&CatalogId=353&print=1](http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=28654&CatalogId=353&print=1) (дата обращения: 17.04.2011).

<sup>9</sup> URL: [www.cybersecurity.ru/prognoz/106479.html](http://www.cybersecurity.ru/prognoz/106479.html) (дата обращения: 17.04.2011).

<sup>10</sup> URL: [www.nian.ru/?id=384043&temptate=jandex](http://www.nian.ru/?id=384043&temptate=jandex) (дата обращения: 10.03.2011).

<sup>11</sup> URL: [www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d\\_no=36741](http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=36741) (дата обращения: 15.04.2011).

**А.В. Тимофеев**

## **ИТОГИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ ИНТЕГРАЦИИ В РАМКАХ ШОС**

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — субрегиональная международная организация, членами которой являются Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. Декларация о ее создании была подписана главами шести государств 15 июня 2001 г. в Шанхае. Целью ШОС является стабилизация обстановки в Центральной Азии, укрепление

© Тимофеев Антон Владимирович, 2011

Аспирант кафедры мировой экономики (Саратовский государственный социально-экономический университет).

дружбы и добрососедства между государствами-участниками, развитие сотрудничества в политической, экономической, научной и других сферах в условиях противоречивого процесса глобализации. Общая территория стран ШОС охватывает более 3/5 всей площади Евразийского материка (61 %) и составляет около 30,2 млн км<sup>2</sup>, а совокупный демографический потенциал — 1,533 млрд чел., т. е. 22,1 % населения земного шара. Важен и тот факт, что ШОС — это первая крупная международная организация, в которой не представлены страны Запада.

ШОС — открытое объединение с прозрачными целями, задачами, принципами и механизмами взаимодействия, что неоднократно подчеркивали представители стран-участников. «Нет таких стран, с которыми не могла бы сотрудничать Шанхайская организация в тех или иных формах. Нет таких тем, по которым Шанхайская организация сотрудничества не могла бы налаживать и развивать свое взаимодействие»<sup>1</sup>, — отмечал еще в 2002 г. В.В.Путин.

Состав членов ШОС не менялся с момента создания организации. Это можно объяснить, прежде всего, объективными причинами, такими как завершение институционального строительства ШОС, стремление внедрить и отработать механизмы сотрудничества в «оригинальном» составе, т.е. государств с наработанным немалым опытом практических совместных действий, а также отсутствие четкого порядка принятия в члены организации иных государств.

С момента создания ШОС статус стран-наблюдателей получили Иран, Индия, Пакистан и Монголия. На встрече на высшем уровне в 2009 г. статус участников дискуссий в рамках ШОС получили Беларусь и Шри-Ланка. Расширенный состав ШОС пока представляет собой шаткий альянс, который, тем не менее, привлекает все больше внимания на международной арене.

В июне 2011 г. в столице Казахстана Астане состоялся юбилейный саммит ШОС. В качестве гостей были приглашены президенты Афганистана и Туркменистана, высокопоставленные представители международных организаций, в т. ч. ООН, СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ и АСЕАН.

За 10 лет существования ШОС превратилась в активную и уважаемую региональную структуру, интерес к которой проявляют Египет, Непал, Сербия, Катар, Азербайджан, Турция и другие страны. Заметные успехи достигнуты в координации усилий по обеспечению региональной безопасности. Осуществляется военное сотрудничество; проводятся многосторонние антитеррористические учения; спецслужбы обмениваются чувствительной информацией, согласовывают общий список террористических организаций, ведут совместную борьбу с наркоторговлей. 20 лет назад едва ли можно было представить такой уровень доверия и сотрудничества между, например, Россией и КНР. Определенные достижения, хотя и не столь впечатляющие, есть в сфере экономики, культуры и образования.

10-летие своего создания Организация ознаменовала принятием следующих документов:

1. Астанинская декларация десятилетия ШОС — это развернутый документ с оценками мировой ситуации, той роли, которую организация играет в регионе и на международной арене, который вызовет продуктивную дискуссию, тем более что обстановка в мире, в районе действия ШОС и в соседних регионах, будь то Афганистан, Ближний Восток и Северная Африка, создает определенные проблемы.

2. Антинаркотическая стратегия государств-членов ШОС на 2011–2016 гг. и Программа действий по ее реализации — документы, направленные на укрепление нормативной базы организации в борьбе с серьезной угрозой, затрагивающей все государства, входящие в нее. К выполнению стратегии будут подключаться не только члены организации, но и государства-наблюдатели, как это уже происходит в рамках региональной антитеррористической структуры, где наряду с государствами-членами ШОС все более активно начинают работать Индия, Иран, Пакистан и Афганистан.

Как заметил в свое время немецкий канцлер Отто фон Бисмарк, «война — слишком серьезное дело, чтобы доверять ее генералам». В этом смысле борьба с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом не исключение. Поэтому вести ее только силовыми инструментами, как показывает многолетний опыт НАТО в Афганистане, контрпродуктивно<sup>2</sup>.

3. Меморандум об обязательствах государства-заявителя в целях получения статуса государства-члена ШОС (документ послужит дальнейшему формированию правовой базы для расширения ШОС).

До недавнего времени все государства ШОС и большинство экспертов придерживались мнения, что от количественного роста организации до поры до времени стоит воздерживаться, т. к.

первоначально необходимо укрепить ее в существующем составе, наладить механизмы работы, набраться опыта. Именно поэтому в мае 2006 г. на заседании Совета министров иностранных дел (СМИД) ШОС была достигнута негласная договоренность о моратории на прием новых членов. Негласной она была потому, что, по сути, противоречила Хартии организации, провозглашавшей ее открытой. Этот мораторий подтверждался на заседаниях Совета глав государств ШОС (СГГ) в июне 2006 г. в Шанхае, в августе 2007 г. в Бишкеке и в июне 2010 г. в Ташкенте.

Нежелание принимать новых членов объяснялось техническими причинами — отсутствием механизма присоединения. Однако в июне 2010 г. на заседании Совета глав государств в Ташкенте было одобрено «Положение о порядке приема новых членов». В документе четко сформулированы критерии, которым должен соответствовать претендент. Согласно Положению, государство, желающее стать полноправным членом ШОС, должно принадлежать к Евро-Азиатскому региону, иметь дипломатические отношения со всеми странами ШОС и поддерживать с ними активные торгово-экономические связи, обладать статусом наблюдателя или партнера по диалогу, не находиться под санкциями СБ ООН. Кроме того, оно не должно находиться в состоянии вооруженного конфликта с другим государством или государствами.

Формально главными темами саммита в Астане стали вопросы о том, предоставят ли нет Афганистану статус наблюдателя в ШОС, переведут ли из наблюдателей в действительные члены организации Иран, Индию и Пакистан. Ничего этого не случилось. Шансы Афганистана стать полноправным участником «шанхайского» клуба были изначально равны нулю. Согласно положению о приеме членов в ШОС ее двери закрыты для страны, находящейся под санкциями ООН. Приему же Индии препятствует Китай, который опасается усиления традиционного соперника патронируемого КНР Пакистана<sup>3</sup>.

В последнее время ряд государств изменил отношение к мораторию на прием новых членов. Так, Таджикистан по культурно-историческим причинам поддерживает заявку Ирана. Именно поэтому в Душанбе до последнего возражали против включения в Положение о порядке приема новых членов критерия об отсутствии санкций СБ ООН. Однако Таджикистану все же пришлось уступить давлению остальных, опасавшихся, что принятие Ирана поведет организацию к серьезной конфронтации с Западом.

Российская позиция связана с активной поддержкой кандидатуры Индии, которая зафиксирована в тексте российско-индийской декларации об углублении стратегического партнерства, подписанной во время официального визита в Россию в декабре 2009 г. премьер-министра Республики Индия Маномохана Сингха. Присоединение такой крупной и в целом успешно развивающейся страны, как Индия, превратило бы ШОС в самую большую международную структуру в мире после ООН по совокупному населению входящих в нее государств. Значительно увеличился бы политический вес организации, а также ее экономическая привлекательность для развивающихся стран<sup>4</sup>.

Расширение ШОС может быть произведено не столько за счет института членства, сколько путем наделения статусом наблюдателя или партнера по диалогу ряда стран (Турция, Непал, Республика Корея, Туркменистан)<sup>5</sup>. При этом исследователи предлагают не останавливаться на применении имеющихся форм сотрудничества с наблюдателями и привлекать их также к работе в рамках Делового совета, Межбанковского объединения, Университета ШОС, Центра по чрезвычайным ситуациям, а также Энергетического клуба, который может быть образован.

Противники расширения ШОС говорят, что чем больше участников, тем сложнее управление организацией и менее эффективен ее аппарат. Однако это не всегда так. Аппарат изначально страдает недостаточной эффективностью и расширение парадоксальным образом может дать толчок к его реформе. Принятие других стран уже будет означать серьезные изменения, к тому же новички посмотрят на устройство постоянных органов свежим взглядом.

Существует проблема постоянных органов ШОС, прежде всего, Секретариата, расположенного в Пекине. Сегодня он по сути не является самостоятельным органом международной организации, проводящим собственный курс. Это конгломерат представителей государств-членов, МИДы которых могут в любое время направить туда на работу любого сотрудника или отозвать его. Естественно, такие сотрудники подчиняются в большей степени не генеральному секретарю, а национальным министерствам. Любой мельчайший вопрос (командировка на мероприятие в другую страну или выделение небольшой суммы из бюджета) должен со-

гласовываться со СМВД. В этих условиях в Секретариате отсутствует корпоративная этика, у структуры нет собственного лица и корпоративных интересов. От такого органа вряд ли можно ожидать разработки стратегических планов и предложений, отличных от тех, что предлагает та или иная страна.

Между тем опыт большинства эффективных международных организаций (ООН, ЕС, АСЕАН и других) показывает, что сотрудники их постоянных органов должны быть международными чиновниками, т. е. не зависеть от своих правительств. Для проведения линии государства, например в ООН, существует национальный представитель. Сотрудник же ООН, будь он гражданином России, Франции, США или Камеруна, подчиняется руководителю в организации, а не посольству своей страны. Только в этих условиях он может думать об интересах организации в целом и активно продвигать их.

Для реформы Секретариата ШОС необходимо, во-первых, предоставить этому органу право без оглядки на СМВД и МИДы стран-членов распоряжаться бюджетом ШОС, и, во-вторых, организовать прием на все должности по конкурсу и по контракту, действие которого раньше срока его истечения можно прекратить лишь по решению самого Секретариата. Следует предусмотреть возможность обжалования трудовых конфликтов в суде государства пребывания Секретариата либо в специально созданном органе ШОС. При этом квоты на занятие должностей гражданами той или иной страны вполне могут быть сохранены.

Конечно, в этом случае правительства потеряют полный контроль над своими гражданами, работающими в Секретариате, но это послужит оздоровлению организации. Ведь не секрет, что порой Секретариат рассматривается как место, куда можно направить не лучшего работника, а того, кто не слишком необходим МИДУ (либо перед пенсией, либо в связи с его недостаточной активностью, либо по другим причинам).

Другой организационный вопрос — реформа консенсусного метода принятия решений. Уже сегодня формальное понимание консенсуса позволяет Узбекистану фактически блокировать сотрудничество в экономической и культурной сферах. Ташкент категорически отказывается участвовать в образовательных программах, в частности в Университете ШОС, а также в его Молодежном совете. Конечно, позицию всех членов ШОС необходимо уважать, вызвана ли она нежеланием чуждого влияния в молодежной среде или реальными опасениями относительно качества образования в других странах. Например, в Узбекистане нежелание идти на взаимное признание дипломов о высшем образовании объясняют тем, что в некоторых странах ШОС дипломы продаются в подземных переходах.

Однако отсутствие интереса к совместным проектам со стороны одного члена не должно блокировать возможность сотрудничества между остальными. Здесь можно воспользоваться опытом других международных организаций. Например, в Уставе АСЕАН (ст. 20) имеется положение о том, что если не удастся достичь консенсуса по какому-то вопросу, он может быть передан на рассмотрение саммита. На практике действует механизм, согласно которому государства, не заинтересованные в том или ином проекте, просто не участвуют в нем, не мешая при этом другим. Опыт же Евросоюза показывает, что расширение организации ведет к постепенному отходу от принципа консенсуса.

Экономика — наиболее слабое направление деятельности ШОС, многосторонние программы фактически отсутствуют. В отчетах обычно фигурируют цифры двустороннего сотрудничества, которое, в принципе, развивалось бы и без ШОС (хотя ее существование и оказывает стимулирующее воздействие). О необходимости интенсификации экономического взаимодействия президент Д. Медведев говорил как на Екатеринбургском (2009 г.), так и на Ташкентском (2010 г.) саммитах организации.

Подключение к ШОС таких крупных экономик, как индийская и пакистанская, могло бы стимулировать экономическое сотрудничество, дать толчок к началу реализации многосторонних проектов. Обе эти страны обладают солидным потенциалом в экономической, научной и культурно-образовательной области.

Основная проблема экономического сотрудничества — отсутствие механизма финансирования многосторонних проектов. Бюджет ШОС слишком скромный, да и не предназначен для этих целей. Давно ведутся разговоры о Фонде или Банке развития ШОС, однако пока безрезультатно. Китай фактически настаивает на создании банка, в котором голоса распределя-

лись бы в зависимости от размера взноса. Другие опасаются, что взнос Китая окажется наибольшим и он будет контролировать банк, использовать его средства в своих интересах.

Россия предлагает Фонд развития (специальный счет) как механизм финансирования предпроектных работ, прежде всего, в таких областях, как энергетика, транспорт, высокие технологии. При этом предполагается, что реализация самих проектов будет фиксироваться Межбанковским объединением ШОС. Ряд российских министерств полагает, что в случае создания банка Китай, обладающий большими финансовыми возможностями, будет в нем доминировать, а российским интересам скорее отвечает активное использование созданного в рамках ЕврАзЭС Евразийского банка развития, в котором российская доля значительно превышает доли других участников.

Такая позиция представляется недальновидной. Банк ШОС с участием Китая обладал бы более значительными финансовыми возможностями, чем Евразийский банк развития (где активным участником, кроме России, является лишь Казахстан), причем часть средств можно было бы направлять и на проекты в России. Кроме того, Россия получила бы возможность влиять на китайское финансовое участие в проектах в рамках ШОС, тогда как сегодня КНР и так уже в одностороннем порядке выделяет значительные средства на льготные кредиты среднеазиатским членам ШОС (на данный момент более 12 млрд долл.), но исключительно в собственных интересах, без какого-либо участия России. Как раз сегодняшняя ситуация, а не создание банка, ведет к экономическому доминированию Китая в регионе. Что касается способности и желания финансировать крупные многосторонние проекты Межбанковским объединением ШОС, то они представляются сомнительными. К тому же соотношение сил в нем не отличается от соотношения финансовых возможностей государств ШОС в целом.

В интересах России согласиться на создание банка развития ШОС, предусмотрев при этом, чтобы Китай и Россия вносили в его капитал равные доли (по образцу бюджета ШОС), и, соответственно, обладали равным числом голосов. Принятие Индии в ШОС, с этой точки зрения, было бы также крайне полезно, т. к. и она могла бы внести в банк долю, равную китайской и российской, и тем самым исключить возможность чьего-либо одностороннего доминирования<sup>6</sup>.

Хозяин саммита в Астане Президент Казахстана Н.Назарбаев, передавая председательство в организации на следующий год Китаю и его председателю Ху Цзиньтао, сформулировал ряд «добрых дел ШОС», которые должны обеспечить «реальную альтернативу глобальной нестабильности»:

1) обеспечение кибербезопасности путем создания электронных границ, другими словами, ограничение Интернета (в кулуарах саммита обратили внимание, что эта идея прозвучала спустя неделю после того, как ООН объявила право доступа к Интернету одним из основных прав человека);

2) создание водно-продовольственного комитета на уровне глав советующих национальных ведомств для решения проблем, которые раздирают между собой страны Центральной Азии.

Затянулось разрешение вопросов пограничного разделения между рядом стран-членов ШОС, своего пика эта проблема достигает в сезон подачи воды, энергоносителей, обостряя таким образом двусторонние отношения государств<sup>7</sup>. Цены на продовольствие растут, остро стоит вопрос питьевой воды. Необходимо оградить народы ШОС от этих проблем;

3) создание единого Центра прогнозтики ШОС;

4) создание единой валюты, привязанной к золоту и отвязанной от доллара.

Своп-операции (обмен определенным количеством валюты), которые сейчас происходят между странами ШОС в рамках двусторонних соглашений, являются первым шагом к созданию наднациональной валюты.

Президент Казахстана неоднократно заявлял, что считает существующую мировую финансовую систему ущербной. Во время глобального экономического кризиса он предложил создать в мире «транзитализм»: систему, основанную на наднациональных валютно-расчетных единицах.

Кроме того, Казахстан уже несколько раз выступал за объединение валют со своими соседями: объединить валюты ЕврАзЭС (Казахстан, Россия, Беларусь, Кыргызстан и Таджикистан), а новую расчетную единицу назвать «евразом» или «евразией». В середине 2009 г. он также предлагал сформировать единую валюту для ШОС<sup>8</sup>.



Несмотря на видимые успехи, у ШОС остаются проблемы. К примеру, в прошлом году организация оказалась беспомощной, когда на юге Кыргызстана вспыхнул межнациональный конфликт. Впрочем, в аналогичной ситуации оказалась и другая региональная организация по обеспечению безопасности — ОДКБ. Как пояснил российский Президент Д. Медведев позицию ОДКБ, никто не имеет права вмешиваться во внутренние дела суверенного государства.

В такой ситуации выход один — трансформация ШОС в площадку экономического партнерства. Напомним, что именно по такому пути в свое время развивались страны Азиатского региона. На фоне глобальной борьбы коммунизма и капитализма в регионе возникли военно-политические блоки при поддержке США, однако не все они выжили. Зато впоследствии эти же страны создали устойчивые «бизнес-клубы», которые также занимались проблемой укрепления региональной безопасности.

Например, АСЕАН — Ассоциация стран Юго-Восточной Азии — сегодня численность населения, проживающего в странах-участницах организации, составляет около 500 млн чел., а их общий ВВП достигает 700 млрд долл., но главное — АСЕАН выступает динамичной торгово-экономической площадкой и стимулирует рост национальных ВВП.

Основной принцип подобных «бизнес-организаций» — укрепление региональной безопасности через экономическое сотрудничество. Так, в Бангкокской декларации АСЕАН сформулированы две цели развития организации: формирование экономического, социального, культурного развития стран-членов и установление мира и стабильности в регионе через приверженность принципам Устава ООН. Устойчивый рост национальных экономик способствовал снижению бедности в странах Азии, что признали представители Всемирного банка и Международного валютного фонда, а значит лишил благоприятной почвы терроризм и экстремизм.

Очевидно, что ШОС должна вести работу по профилактике терроризма, экстремизма и сепаратизма в регионе. Однако сами по себе эти меры дают низкий показатель, если их не подкреплять экономическими инструментами. И в данном случае у ШОС очень большие перспективы. Если в АСЕАН объем внутреннего рынка составляет 500 млн чел., то в ШОС — 1,4 млрд. Если объем совокупного ВВП стран АСЕАН достигает 700 млрд долл., то у государств ШОС он более 1,5 трлн долл. Следовательно, по «технико-экономическим показателям» организация в 2 раза опережает АСЕАН. Для успеха остается конвертировать имеющиеся возможности в экономической рост стран ШОС.

Однако время ставит перед организацией новые задачи. По сути, сегодня решается вопрос: будет ли ШОС развиваться как клуб государств, деятельность которого ограничивается в основном заседаниями и громкими заявлениями, или же превратится в серьезный международный механизм, сравнимый по влиянию с АСЕАН или АТЭС, а, возможно, и превосходящий их. С учетом трудно предсказуемой ситуации в Центральной Азии, где нельзя исключить события, аналогичные «арабскому пробуждению», ШОС как наиболее весомая региональная организация может скоро оказаться более чем востребованной.

<sup>1</sup> См.: Екатеринбургская декларация глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества // Президент России: сайт. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/66](http://news.kremlin.ru/ref_notes/66) (дата обращения: 12.06.2011).

<sup>2</sup> См.: *Королев А., Мамаев М.* Юбилейный Рубикон. Шанхайская организация сотрудничества прошла испытание временем 14 июня 2011 г. URL: [http://www.zpress.kg/news/news\\_only/6/32666/273.ru](http://www.zpress.kg/news/news_only/6/32666/273.ru) (дата обращения: 15.06.2011).

<sup>3</sup> См.: *Дубнов А.* Шанхайская организация стала по-настоящему китайской // Московские новости. 2011. 16 июня.

<sup>4</sup> См.: *Воробьев В.* Десятилетний инвестор с миллионами на счету. ШОС готова поддержать инновационные проекты из единого «кошелька» // Российская газета. 2011. 16 мая.

<sup>5</sup> См.: Шанхайская организация сотрудничества: от становления к всестороннему развитию: материалы Третьего заседания форума ШОС // Книги и брошюры НКСМИ. М., 2008. Т. 5.

<sup>6</sup> См.: *Лукин А.В.* Россия в глобальной политике: Нужно ли расширять ШОС? URL: [http://www.zpress.kg/news/news\\_only/6/32588/105.ru](http://www.zpress.kg/news/news_only/6/32588/105.ru) (дата обращения: 12.06.2011).

<sup>7</sup> См.: Кыргызстан предложил создать в ШОС механизм разрешения спорных вопросов. URL: [http://www.zpress.kg/news/news\\_only/5/32722/6.ru](http://www.zpress.kg/news/news_only/5/32722/6.ru) (дата обращения: 14.06.2011).

<sup>8</sup> Назарбаев предложил ШОС создать резервную валюту. URL: [http://www.zpress.kg/news/news\\_only/9/32737/518.ru](http://www.zpress.kg/news/news_only/9/32737/518.ru) (дата обращения: 18.06.2011).

В.В. Попов

**ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВОГО ПРАВА И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
О НАЛОГАХ И СБОРАХ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Проблема соответствия законодательства принципам права являлась и остается одной из актуальных для юридической науки.

Принцип в науке — это основополагающее теоретическое знание, не являющееся ни доказуемым, ни требующим доказательства<sup>1</sup>. В.И. Даль определяет принцип как научное начало, основу, от которой не отступают<sup>2</sup>.

С.Н. Братусь подчеркивал: «Необходимо признать, что основные принципы какой-либо отрасли права мы должны обнаружить в самих нормах, составляющих в совокупности данную отрасль, но если они там прямо не сформулированы, то они должны быть обнаружены из общего смысла самих норм»<sup>3</sup>.

С.С. Алексеев констатирует, что принципы права образуют стройную систему, существующую объективно. Познать ее — значит найти ключ к эффективному «строительству» права, принимающему во внимание свойства и возможности «строительного материала» права<sup>4</sup>.

По мнению А.В. Малько, принципы права представляют собой «отправные идеи (начала, положения), характеризующие его сущность, содержание и назначение, а также определяющие законодательную и правоприменительную деятельность»<sup>5</sup>.

В общей теории права традиционно не разграничивают понятия «правовые принципы» и «принципы права». Е.А. Лукашова в этой связи говорит: «Правовые принципы тождественны... принципам права, а различие между ними может быть проведено лишь условно, поскольку, будучи воплощенными в системе права, правовые принципы остаются принципами правосознания и оказывают воздействие на функционирование всей системы правового регулирования»<sup>6</sup>.

Отмечается, что «принципы права закрепляются законодателем обычно в используемых им формах права — конституциях и начальных статьях кодексов, иных законов, а также иногда и в иных нормативных правовых актах и договорах (соглашениях) ... Однако законодатель, как правило, прямо не указывает на определяющее, руководящее, решающее значение закрепленных в формах права именно правовых принципов и принципов права, т. е. отсутствует законодательное закрепление требования о соответствии содержащихся в них норм права этим принципам, в том числе при реализации норм права, и в законодательстве ничего не говорится о последствиях их несоответствия данным принципам, т.е. их нарушения в правовом регулировании. Тем самым правовым принципам ... законодательно не придается действительное праворегулятивное значение, они остаются во многом декларативными и их приоритетный праворегулятивный потенциал не реализуется...»<sup>7</sup>.

© Попов Василий Валерьевич, 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия).

С этим стоит согласиться, т. к. реальной ответственности за несоблюдение принципов права, даже и декларируемых в нормативных правовых актах, нет.

Зачастую принимаемое законодательство просто не соответствует принципам, которые считаются общеправовыми. В этой связи Д.А. Ковачев выделяет понятия «реальность» и «фиктивность принципов права». Он считает, что принцип реален, если законодательство отражает и закрепляет объективно существующую закономерность, и принцип в действительности претворяется в жизнь. В то же время принцип фиктивен, если закономерность, которую он выражал, перестала существовать и на ее месте появилась и стала действовать другая закономерность<sup>8</sup>.

Данные положения применимы и к сфере налогообложения в отношении реализации принципов налогового права в законодательстве о налогах и сборах. Ф.К. Франк писал: «На основе общих принципов налогового права осуществляется взаимосвязь и взаимовлияние процессов разработки существенных положений науки налогового права и становления основных институтов налогового законодательства, что дает возможность формировать налоговую политику государства на федеральном, региональном и местном уровнях с учетом необходимости защиты основных прав и свобод человека в условиях рыночной экономики»<sup>9</sup>.

Д.А. Смирнов выделяет общие международные принципы налогового права и принципы внутригосударственного (национального) налогового права. При этом принцип внутригосударственного (национального) налогового права, в свою очередь, объединяет общие принципы налогового права и частные (институционные) принципы<sup>10</sup>.

Ф.К. Франк, рассматривая принципы налогового права в широком и узком смыслах, в узком аспекте относит к ним только «конституционные принципы, регулирующие процессы налогообложения и устраняющие недостатки существующей налоговой системы», т. е. закрепленные в Конституции РФ<sup>11</sup>. Им же приводится достаточно обширная группировка принципов налогового права, закрепленных в Основном Законе, в т. ч.: принцип публичной цели взимания налогов и сборов, развивающий положение о социальном характере государства (ч. 1 и 2 ст. 7 Конституции РФ); принцип установления налогов и сборов в должной процедуре (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ); принцип равного налогового бремени (ч. 2 ст. 6 и ст. 57 Конституции РФ) предполагает, что равенство должно достигаться посредством справедливого перераспределения и дифференциации налогов и сборов (п. 5 постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы»<sup>12</sup>);

принцип единства налоговой политики развивает установленный в Конституции РФ принцип единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8) и др.<sup>13</sup>

Однако для большей их действенности указанные принципы должны найти свое закрепление в нормах Налогового кодекса РФ, в противном случае они будут носить лишь сугубо декларативный характер. Тем более, установление в соответствии с п. 3 ст. 75 Конституции РФ даже в федеральном законе основных принципов налогообложения не является гарантией их реализации, хотя на прямое действие положений Основного Закона неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в своих решениях. Так, в постановлении от 27 мая 2003 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишниковой, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова»<sup>14</sup> Конституционный Суд РФ определяет, что «в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определенными, ясными, недвусмысленными. Неопределенность содержания правовой нормы ... допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым — нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона»<sup>15</sup>.

В связи с этим А. Голощанов отмечает, что лицам, участвующим в деле для защиты своих прав, и правоприменительным органам необходимо иметь в виду непосредственное и опосредованное действие конституционных норм и принципов с целью грамотного их примене-

ния<sup>16</sup>, что, думается, должно стать ориентиром целей, к которым необходимо стремиться российскому государству в законотворческой деятельности.

Исходя из того, что отдельные принципы налогового права (налогообложения) не закреплены законодательно, А.В. Демин разделяет их на закрепленные нормативно и выведенные путем толкования. Здесь особая роль принадлежит судебным органам, особенно высшим судебным органам Российской Федерации, наиболее часто обращающимся к применению аналогии права именно при решении налоговых споров, что связано «с противоречивостью, пробельностью и несистематизированностью налоговых норм»<sup>17</sup>.

В любом случае принцип налогового права получает особый статус, если он зафиксирован в качестве принципа в законодательстве о налогах и сборах. Истинность принципа определяется его соответствием нормам законодательства. Именно действующее законодательство о налогах и сборах служит основой для первоначального формулирования или модификации принципов налогообложения.

Еще в 1996 г. О.А. Фомина говорила о том, что в налоговом праве нет единого правового акта, в котором бы концентрировались все основные положения указанной подотрасли права<sup>18</sup>.

Сложилась ситуация, когда судебные решения основываются на нормах налогового закона, вводимых в действие по специальной процедуре ввиду значимости налоговых отношений, и в то же время на т. н. принципах налогообложения, часто не имеющих даже определенного содержания, тем более налоговые законы — это основное средство защиты прав налогоплательщиков от фискальных притязаний государства. Поэтому практика, когда суд обосновывает свои решения принципами, которые сам же и формулирует, таит серьезную опасность для интересов налогоплательщиков и стабильности налоговых отношений<sup>19</sup>.

К настоящему времени уже более 10 лет действует Налоговый кодекс РФ<sup>20</sup> (далее — НК РФ), но сказать, что в нем закреплены все принципы налогового права, было бы неправильно, поскольку он включает лишь отдельные принципы, разработанные наукой финансового, в т. ч. налогового права. Тем не менее, как подчеркивают специалисты, направленность общих принципов налогообложения и сборов — это ограничение свободы государства в области финансов, снижение налогового произвола, создание основ справедливого, умеренного и соразмерного налогообложения<sup>21</sup>.

Указанные принципы защиты в целом вытекают из презумпции невиновности налогоплательщиков. Определение презумпции нашло свое закрепление и в НК РФ, согласно п. 7 ст. 3 которого «все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов)».

Как отмечает М.В. Карасева, презумпции появились в финансовом законодательстве в той сфере правотворчества, которая практически не использовала их как специальный прием правового регулирования<sup>22</sup>.

Между тем Г.А. Бакирова резюмирует, что «несмотря на закрепление презумпции невиновности налогоплательщика в Налоговом кодексе Российской Федерации, правовых механизмов для его реализации становится все меньше и меньше, что, несомненно, влечет нарушение прав и законных интересов налогоплательщиков»<sup>23</sup>. Это связано с тем, что законодатель через дополнение и изменение норм НК РФ нивелирует значение презумпции невиновности как правового принципа.

В любом случае в связи с все большей интеграцией Российской Федерации в мировое правовое и экономическое пространство российскому законодателю приходится идти по пути постепенного закрепления принципов права в сфере налогообложения, в т. ч. международного, в положениях законодательства о налогах и сборах.

<sup>1</sup> См.: Краткая философская энциклопедия / сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М., 1994. С. 363.

<sup>2</sup> См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1980. Т. 4. С. 431.

<sup>3</sup> Братусь С.Н. Предмет и система гражданского права. М., 1963. С. 137.

<sup>4</sup> См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 69.

<sup>5</sup> Теория государства и права: учебник / отв. ред. А.В. Малько. М., 2006. С. 43.

<sup>6</sup> Лукашова Е.А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. 1970. № 6. С. 21–25.

<sup>7</sup> Тузов Н.А. Проблема приоритетности принципов в правовом регулировании (судопроизводстве) // История государства и права. 2009. № 15. С. 7.

- <sup>8</sup> См.: *Ковачев Д.А.* Конституционный принцип: понятие, реальность и фиктивность: очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999. С. 30.
- <sup>9</sup> *Франк Ф.К.* Формирование правового механизма реализации общих принципов налогового права // Законодательство и экономика. 2004. № 9. С. 25.
- <sup>10</sup> См.: *Смирнов Д.А.* Классификация принципов налогового права: постановка проблемы // Финансовое право. 2006. № 4. С. 24–25.
- <sup>11</sup> См.: Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.
- <sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 16, ст. 1909.
- <sup>13</sup> См.: *Франк Ф.К.* Указ. соч. С. 26–27; см. также: Налоговое право: учебное пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 68–79.
- <sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 24, ст. 2431.
- <sup>15</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 17, ст. 1657.
- <sup>16</sup> См.: *Голощапов А.* Прямое действие конституционных норм и принципов // Законность. 2004. № 4. С. 49.
- <sup>17</sup> *Демин А.В.* Общие принципы налогообложения (анализ судебно-арбитражной практики) // Хозяйство и право. 1998. № 2. С. 95.
- <sup>18</sup> См.: *Фомина О.А.* Источники налогового права зарубежных стран. М., 1996. С. 12.
- <sup>19</sup> См.: *Соловьев В.А.* Принципы налогообложения в актах Конституционного Суда РФ и арбитражных судов // Налоговые споры: теория и практика. 2007. № 10.
- <sup>20</sup> См.: Часть первая Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2011. № 1, ст. 16; Часть вторая Налогового кодекса РФ от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; Российская газета. 2011. 11 марта.
- <sup>21</sup> См.: Налоговое право: учебное пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. С. 63–64.
- <sup>22</sup> См.: *Карасева М.В.* Презумпции и фикции в части первой Налогового кодекса Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 72.
- <sup>23</sup> *Бакирова Г.А.* Развитие принципа невиновности налогоплательщика в российском законодательстве и судебной практике // Налоги и налогообложение. 2007. № 2.

**Е.Е. Новикова**

## **СТРЕСС КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПСИХОСОМАТИЧЕСКИХ РАССТРОЙСТВ ОБУЧАЮЩИХСЯ. НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ**

Здоровье — это первая и важнейшая потребность человека, определяющая его способность к труду и обеспечивающая гармоническое развитие личности. По определению Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) «здоровье — это состояние физического, духовного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов». Становление и адаптация личности в современном мире невозможны без психического и соматического здоровья. Здоровым принято считать человека, у которого гармонично развиваются потенциальные физические и творческие возможности, делающие его зрелым, работоспособным и активным членом общества. Для него характерны целенаправленность, адекватность и упорядоченность действий. Именно социальная значимость выступает основным критерием, который определяет его достоинства.

Студенты — один из социальных слоев населения, нуждающихся в специальном отношении и охране здоровья. Успешная подготовка высококвалифицированных кадров невозможна без использования потенциальных возможностей студентов, укрепления и охраны их здоровья. Тем не менее, возрастные соматические и психические особенности, адаптация к новому статусу, высокая умственная нагрузка создают фон для развития различной патологии. Поэтому профилактика заболеваний остается приоритетным направлением охраны здоровья этой категории. Однако до настоящего времени многие потенциальные возможности использования студентами различных профилактических мер используются далеко не полностью. Многие не считают прохождение диспансеризации нужным и полезным. Кроме того, большинство студентов обращаются за медпомощью только для получения необходимых различных справок или уже при прогрессировании заболеваний.

© Новикова Елена Евгеньевна, 2011

Кандидат медицинских наук, доцент кафедры правовой психологии и судебной экспертизы (Саратовская государственная юридическая академия).

Активное выявление патологических изменений на ранних стадиях — одна из важнейших целей реализации возможностей успешного лечения различных заболеваний. Современные методы диагностики, широко внедряемые в различных областях медицины, высококвалифицированные консультации и помощь, к сожалению, недоступны при исследовании здоровья студентов. В настоящее время отсутствует четкая дифференциация групп повышенного риска заболеваемости. Безусловно, это объясняется рядом условий: несовершенством законодательной и правовой базы организации медицинской помощи студентам, недостаточным объемом разъяснительной работы, отсутствием высокоэффективных, быстрых способов и методов выявления лиц с повышенным риском развития различной патологии.

Для выявления факторов риска заболеваемости у группы студентов IV курса дневного отделения Саратовской государственной юридической академии был проведен опрос методом анонимного анкетирования. Вопросы составлены для получения данных в следующих направлениях:

*определение физического статуса* (рост, вес, занятия спортом, оценка собственной физической подготовки, стремления поддержания своей физической формы, динамики веса);

выявление факторов риска *заболеваний сердечно-сосудистой системы* (наследственность, наличие перенесенных ранее фоновых заболеваний, воспалительных заболеваний, провоцирующих развитие миокардитов, эндокардитов, миокардиодистрофии, нарушений питания, употребление табака и алкоголя, малоподвижный образ жизни, избыточный вес, стрессы);

выявление факторов риска возникновения *онкологических заболеваний* (наследственность, хронические фоновые заболевания, обращение за медицинской помощью, стационарное лечение, малоподвижный образ жизни, нарушение питания, стрессы, регулярность флюорографического обследования);

выявление факторов риска *заболеваний органов дыхания* (регулярность флюорографического обследования, курение, наличие хронических и фоновых заболеваний);

выявление патологии *репродуктивной системы у лиц женского пола* (гинекологический анамнез, жалобы, кратность обращения к гинекологу, наличие хронических заболеваний, выявление патологии беременности и родов);

выявление патологических аспектов, способствующих снижению успеваемости.

Особое внимание уделялось изучению психического состояния студентов во время экзаменационной сессии. В связи с этим были разработаны модель базы данных для хранения результатов тестирования, пользовательский интерфейс для работы с базой данных, пользовательский интерфейс для работы с тестом. Для достижения решения поставленной задачи использованы следующие технологии: язык программирования «C#», среда разработки «Microsoft Visual Studio 2008».

Опрошены 185 студентов в возрасте 20–21 года, из них лиц женского пола — 71 чел., мужского — 114.

Каждому разделу вопроса было присвоено определенное количество баллов, исходя из степени важности риска заболеваемости. Так, например, вопрос «Часто ли Вы болеете простудными заболеваниями?» был оценен следующим образом «реже 1 раза в год» — 0 баллов, 1 раз в год — 0,5 балла, «2–3 раза в год» — 2 балла, «чаще 3 раз в год» — 3 балла. Если опрошенный отвечал положительно на вопрос о наличии у близких родственников (мать, отец, бабушка, дедушка) онкологической патологии или заболеваний сердечно-сосудистой системы, то эти ответы оценивались от 3 баллов.

Были выделены следующие группы риска: незначительный (0–4 балла), средний (5–7 баллов), высокий (8–10 баллов) и очень высокий (более 10 баллов) уровень риска развития заболеваний (табл. 1).

Таблица 1

#### Данные результатов анализа анкет и оценка степени риска

Степень выраженности риска	Незначительная, чел.	Средняя, чел.	Высокая, чел.	Очень высокая, чел.
женщины	13	15	18	25
мужчины	39	33	21	21
Итого	52 (28,1 %)	48 (25,9 %)	39 (21,1 %)	46 (24,9 %)

Более подробно были изучены анкеты респондентов со средним, высоким и очень высоким уровнем риска развития заболеваний. Индивидуальный анализ анкетных данных позволил выявить риск развития различных заболеваний (в частности, у некоторых опрошенных прослеживалось наличие риска по нескольким системам):

сердечно-сосудистой системы наблюдался у 58 студентов (31,5 %);

онкологических заболеваний у 33 (17,5 %);

заболеваний органов дыхания у 48 (25,9 %);

патологии репродуктивной системы у лиц женского пола у 36 (50,7 %) из 71.

Как видно из представленных данных, широко используемые на практике признаки позволяют отнести часть студентов к категории повышенного онкологического риска, риска развития заболеваний сердечно-сосудистой и дыхательной систем, что требует критической оценки с позиций практической медицины, а также четкой процессуальной регламентации. Обращает на себя внимание тот факт, что многие девушки вообще ни разу не обращались к гинекологу, а ведь осмотр шейки матки на зеркалах — обязательная часть наружного онкологического осмотра, который должен проводиться при диспансеризации. Недостаток самой системы диспансеризации заключается в том, что основные подразделения вузов, кафедры, факультеты (деканаты) не информированы о студентах, состоящих на диспансерном наблюдении или подлежащих диспансерному наблюдению по причине хронического заболевания. Организация диспансерного наблюдения требует совершенствования и привлечения к лечебно-профилактическому наблюдению за студентами не только врачей, но и деканатов, кураторов групп.

Широко известно, что все большую распространенность приобретают психосоматические расстройства у подростков и лиц молодого возраста. Психосоматические расстройства — это расстройства функций органов и систем, обусловленные психическими, в частности аффективными, нарушениями, возникающие в функционально перегруженных, конституционально-неполноценных или поврежденных висцеральных системах. Специфические психосоматические заболевания — ишемическая болезнь сердца, гипертония, язвенная болезнь желудка и двенадцатиперстной кишки и другие — характеризуются определенными проявлениями и течением. Клинические и научные исследования многих авторов<sup>1</sup> в изучении широкого круга соматических (и нервно-психических) заболеваний показали, что на происхождение, течение, а также исход заболевания оказывают те или иные негативные эмоциональные переживания людей. Патогенез складывается из значительного числа факторов, ведущими из которых являются психотравмирующие факторы (накопление отрицательных эмоций). Нередко эти заболевания называют стресс-зависимыми<sup>2</sup>.

В процессе анализа анкет нами было отмечено, что лишь 8,6 % (8,5 % среди женщин, 8,8 % среди мужчин) опрошенных не испытывают волнения во время экзаменационной сессии (табл. 2 и 3).

Таблица 2

**Абсолютные показатели эмоционального реагирования у женщин**

Характер реагирования	Тип темперамента				Всего
	Холерик	Меланхолик	Сангвиник	Флегматик	
Не испытывают волнения	—	1	5	—	6 (8,5 %)
Постоянно сильно волнуются	7	4	7	2	20 (28,2 %)
Выраженность эмоций зависит от преподавателя	8	—	8	—	16 (22,5 %)
Незначительное волнение	6	2	20	1	29 (40,8 %)

**Абсолютные показатели эмоционального реагирования у мужчин**

Характер реагирования	Тип темперамента				Всего
	Холерик	Меланхолик	Сангвиник	Флегматик	
Не испытывают волнения	1	—	7	2	10 (8,8 %)
Постоянно сильно волнуются	1	1	4	—	6 (5,3 %)
Выраженность эмоций зависит от преподавателя	8	2	25	4	39 (34,2 %)
Незначительное волнение	19	5	29	6	59 (51,7 %)

Обращает на себя внимание факт зависимости выраженности эмоционального реагирования от личности преподавателя (29,7 % среди всех опрошенных).

Организация помощи студентам может быть основана на принципе ограждения от стрессорных факторов и динамическом наблюдении. Нивелирование негативного влияния личности преподавателя на студента может быть обеспечено введением базового тестового и (или) дистанционного контроля, хотя бы для получения оценки «удовлетворительно». Введение модульной системы обучения с целью исключения накопления информации, ее переизбытка может изменить подход не только к изучению того или иного предмета, но и облегчить его понимание, изменить психологическое отношение к итоговой аттестации.

Исследование путем компьютерного анкетирования (с использованием самой элементарной компьютерной программы) может быть рекомендовано как скрининг при массовых профилактических осмотрах. Даже на занятиях по информатике могут быть выделены необходимые 15 мин. для выявления факторов риска заболеваемости. Проведенные исследования по выявлению факторов риска заболеваний указывают на необходимость своевременного выявления среди студентов лиц, подверженных развивающимся дисфункциям систем организма. Данное обследование дает возможность заподозрить патологические изменения в доклинической фазе развития, позволит выявить факторы риска, связанные с образом жизни, сформировать индивидуальные нормативы, выявить резервы адаптационных возможностей организма. С помощью быстрой обработки фактического материала на доклиническом этапе могут проводиться детализация анкетных сведений, даваться необходимые рекомендации. Используя мониторинг компьютерного анкетирования, возможно установить наличие заболевания до клинических его проявлений, рекомендовать помощь квалифицированных специалистов, а значит, и улучшить результаты лечения.

Создание лабораторий психодиагностики при высших учебных заведениях — также один из важных аспектов решения основополагающей задачи профилактики различной патологии. Динамическое наблюдение квалифицированных психологов позволит не только интенсифицировать учебный процесс, но и способствовать регрессированию некоторых патогномичных факторов и субъективных патологических изменений. Это позволяет рекомендовать психодиагностику для обследования на начальном этапе диспансеризации (выявления групп «риска»), а также в программе долгосрочного наблюдения за диспансеризованными и здоровыми лицами с целью выявления изменений, способствующих развитию соматических расстройств.

<sup>1</sup> См.: *Александр Ф., Сенсник Ш.* Психосоматический подход в медицине // Психосоматика: взаимосвязь психики и здоровья: хрестоматия / сост. К.В. Сельчонок. Минск, 1999. С. 129–151; *Александр Ф.* Психосоматическая медицина. М., 2000; *Карвасарский Б.Д.* Медицинская психология. Л., 1982; *Менделевич В.Д.* Клиническая и медицинская психология. М., 1998.

<sup>2</sup> См.: *Гиндикин В.Я., Семке В.Я.* Соматика и психика. М., 1998; *Любан-Плоцца Б., Пельдингер В., Крегер Ф., Ледерах-Хофман К.* Психосоматические расстройства в общей медицинской практике. СПб., 2000; *Психосоматическая проблема: психологический аспект* / под ред. Ю.Ф. Полякова, В.В. Николаевой. М., 1992; *Тополянский В.Д., Струковская М.В.* Психосоматические расстройства. М., 1986.



## ЮБИЛЕИ

---

### ЮБИЛЕЙ В.И. ПОРОХА

Историческая и научная общественность России и Саратова отмечает 65 лет со дня рождения видного ученого, доктора исторических наук, профессора Владислава Игоревича Пороха.

Владислав Игоревич родился в г. Астрахани 11 октября 1946 г. Успешно окончив в 1965 г. среднюю школу № 19 г. Саратова, поступил в Саратовский государственный университет на исторический факультет. Затем работал в школе № 1 г. Саратова преподавателем истории. В 1971 г. поступил в аспирантуру Ростовского-на-Дону университета на исторический факультет. С января 1974 г. и по настоящее время работает профессором кафедры теоретической и прикладной политологии Саратовской государственной юридической академии. В 1973 г. им была защищена кандидатская диссертация на тему «Общественно-политическая и литературно-издательская деятельность И.С. Аксакова в годы первой революционной ситуации». В 1999 г. защитил докторскую диссертацию на тему «М.И. Семевский в общественной жизни России в 60-е – начале 90-х годов XIX века». Сфера его научных интересов — история России XIX в., а в последнее время — политические процессы в современной России. Он опубликовал свыше 50 научных работ, издал две монографии, последнюю в соавторстве в 2010 г. «III отделение при Николае I». В.И. Порох принимает активное участие в конференциях и конгрессах, проходивших в России и СНГ, является членом научного политологического общества.

Его трудовая деятельность отмечена наградами, он ветеран труда, Почетный работник Высшего профессионального образования РФ, награжден Почетной грамотой губернатора за длительную и безупречную работу.

Своим добросовестным трудом Порох В.И. снискал высокий авторитет в Саратовской государственной юридической академии и в коллективе кафедры теоретической и прикладной политологии. Профессорско-преподавательский состав, Совет ветеранов, друзья и студенты искренне и от всей души желают здоровья, благополучия, успехов в воспитании молодого поколения и в научной работе.

**А.Н. Улиско,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
Почетный работник Высшего профессионального образования РФ*

## ИНФОРМАЦИЯ

---

### В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

**В сентябре 2011 г.** в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

#### на соискание ученой степени доктора юридических наук

**19 сентября 2011 г. — Ворошиловой Светланой Вячеславовной** на тему «Правовое положение женщин в России в XIX – начале XX века».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства.

Научный консультант — доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор О.Ю. Рыбаков.

#### на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**12 сентября 2011 г. — Дудко Андреем Игоревичем** на тему «Рецепция в конституционном праве России» (*доп. заключение по диссертации*).

Специальность 12.00.02 — конституционное право, муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Р. Еремин.

**14 сентября 2011 г. — Исмагуловой Айгуль Турехановной** на тему «Регламентация принудительных мер медицинского характера по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан» (*доп. заключение по диссертации*).

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор И.В. Корзун.

**14 сентября 2011 г. — Тирранен Василием Александровичем** на тему «Высшие меры наказания в России и зарубежных странах».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент А.П. Козлов.

**15 сентября 2011 г. — Смирновым Ростиславом Сергеевичем** на тему «Доменное имя как объект гражданских прав» (*доп. заключение по диссертации*).

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Л.А. Емелина.

**16 сентября 2011 г. — Буш Ириной Андреевной** на тему «Защита прав участников арендных отношений по российскому законодательству».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Е.В. Вавилин.

**16 сентября 2011 г. — Подшиваловым Тихоном Петровичем** на тему «Негаторный иск».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Г.С. Демидова.

**16 сентября 2011 г. — Шпагоновым Александром Николаевичем** на тему «Система правовых стимулов и ограничений предпринимательской деятельности в банковской сфере».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор М.Ю. Чельшев.

**19 сентября 2011 г. — Тарасовой Натальей Владиславовной** «Административная ответственность за нарушения жилищного законодательства».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент И.В. Максимов.

**26 сентября 2011 г. — Сейдеметовой Розой Есеновной** на тему «Государственно-правовые идеи И. Бенгама, Б. Константа, П. фон Штейна: историко-правовой анализ».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор О.Ю. Рыбаков.

**26 сентября 2011 г. — Полуда Оксаной Николаевной** на тему «Законодательное регулирование посессионных отношений в России в XVIII – начале XX века»

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства.

Научный руководитель — кандидат юридических наук О.С. Ростова.

## АННОТАЦИИ (SUMMARY)

---

**ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА  
«ПРИМЕНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПРИРОДООХРАННОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ»  
(AFTER THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE  
“APPLICATION OF NORMS OF NATURAL PRESERVATION AND RESOURCE LAW BY ARBITRATION COURTS”)**

28–29 апреля 2011 г. кафедрой земельного и экологического права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» совместно с Двенадцатым арбитражным апелляционным судом был проведен круглый стол «Применение требований природоохранного и природоресурсного законодательства в деятельности арбитражных судов». Со вступительным словом к участникам заседания обратился ректор ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» кандидат политических наук, доктор социологических наук С.Б. Суоров, который отметил важность и актуальность тематики вопросов, поставленных на обсуждение, Председатель Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, заслуженный юрист РФ, кандидат юридических наук, доцент А.И. Гребенников, обративший внимание всех участников на рост количества споров, разрешаемых арбитражными судами в сфере земельного и природоохранного законодательства и сделал акцент на необходимость выработки судами единых подходов в разрешении споров по данной категории дел, в связи с чем указал на актуальность и своевременность диалога науки и практики. С основным докладом выступил С.А. Боголюбов доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В докладе были затронуты вопросы применения ответственности в сфере природопользования. На заседании круглого стола выступили представители судебной власти: зам. Председателя Арбитражного суда Волгоградской области И.А. Ландина, судьи Т.В. Волкова, О.А. Дубровина, ученые Академии, в частности, доктор юридических наук, профессор Л.А. Тимофеев, кандидат юридических наук, доцент Е.Ю. Чмыхало. Обсуждались актуальные проблемы применения арбитражными судами земельного, экологического, лесного, водного и смежного с ними законодательства.

**Ключевые слова:** природоохранное и природоресурсное законодательство; правоприменительная практика арбитражных судов; проблемы применения природоохранного и природоресурсного законодательства арбитражными судами.

On April 28–29 the chair of land and ecological law of the Federal State Budget Educational Institution of Higher Professional Education “Saratov State Law Academy” together with Arbitration Court No 12 held a round-table discussion “Application of norms of natural preservation and resource law by arbitration courts”. Introductory report was delivered by the Rector of the Federal State Budget Educational Institution of Higher Professional Education “Saratov State Law Academy” Doctor of Sociology, Professor S.B. Surovov who stated the importance of the topic and problems the participants were going to discuss. The Chairman of Arbitration Appellate Court No 12 Merited lawyer of the RF, Candidate of Law, Associate Professor A.I. Grebennikov drew attention of participants to the increase of disputes considered by arbitration courts in the sphere of land and natural resources law. He also stressed that the necessity of working out by courts of uniform approaches to the resolution of disputes of this category and the dialogue between scholars and practitioners. The major report was delivered by S.A. Bogolubov, Doctor of Law, Professor, Merited Scholar of the RF, Head of the department of agrarian, ecological and natural resources law of the Institute of Legislation an Comparative Law of the RF Government. The report dealt with problems of responsibility in the sphere of land use. Deputy Chairman of the Volgograd Oblast Arbitration Court I.A. Landin, judges T.V. Volkova, O.A. Dubrovina and scholars of the Academy Doctor of Law, Professor L.A. Timofeyev, Candidate of Law, Associate Professor E.Yu. Chmychalo were among speakers. Important problems of application of land, ecological, forest, water and other branches of law were discussed at the sitting.

**Key words:** natural preservation and resource law, law-enforcement practice, arbitration courts, problems application of natural preservation and resource law by arbitration courts.

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW)

**Матузов Николай Игнатьевич**

*Доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права, заслуженный деятель науки РФ (Саратовская государственная юридическая академия)*

### САРАТОВСКАЯ ШКОЛА ТЕОРЕТИКОВ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В настоящей статье прослеживается 80-летняя история одного из старейших юридических вузов страны — Саратовской государственной академии права и в частности процесс становления саратовской школы теоретиков государства и права, вклад ее представителей — выдающихся ученых — в развитие отечественной юридической науки и практики.

**Ключевые слова:** саратовская школа теории государства и права, юридическое образование, диссертация, кафедра, юридическая наука, научные труды.

**Matuzov N.I.**

*Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of State and Law, Honored Scientist of Russia (Saratov State Law Academy)*

### SARATOV SCHOOL THEORISTS OF STATE AND LAW

This article traces the 80-year history of one of the oldest law schools of the country — the Saratov State Law Academy, and in particular the process of becoming a school of theorists Saratov State and Law, the contribution of its members — prominent scholars — the development of domestic jurisprudence and practice.

**Key words:** Saratov school theory of law, legal education, thesis, department, legal science, the scientific works.

**Плешаков Александр Петрович**

*Доктор социологических наук, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: plaleks55@mail.ru*

### СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА — ОСНОВА ОБЩЕСТВЕННОГО СОГЛАСИЯ В РОССИИ

В статье рассматриваются исторические предпосылки, особенности и тенденции формирования социального государства в современной России и достижения на этой основе социального согласия в обществе.

**Ключевые слова:** социальное государство, правовое государство, социальная политика, гражданское общество, социальное согласие, глобальный финансово-экономический кризис.

**Pleshakov A.P.**

*Doctor of sociology, Professor of Department of Political science (Saratov State Law Academy); e-mail: plaleks55@mail.ru*

### FORMATION OF THE SOCIAL STATE — THE FOUNDATION OF PUBLIC CONSENT IN RUSSIA

The article deals with the historical preconditions, peculiarities and tendencies of the welfare state formation in modern Russia and the achievement of social consent in the society.

**Key words:** social state, legal state, social policy, civil society, social consent, global financial and economic crisis.

**Фомин Алексей Александрович**

*Доктор юридических наук, профессор кафедры правосудия юридического факультета (Пензенский государственный университет); e-mail: fominpenza@mail.ru*

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья посвящена изучению методологических основ судебного доказывания в условиях перехода к состязательной модели судопроизводства в современной России. Особое внимание уделяется концептуальной возможности достижения истины в судебном доказывании как процессуальной формы познания.

**Ключевые слова:** методология права, теория доказательств, процессуальное право, судебное доказывание, истина в судебном процессе.

**Fomin A.A.**

*Doctor of law, professor (Penza state university); e-mail: fominpenza@mail.ru*

### THE METHODOLOGICAL BASIS OF JUDICIAL PROVING IN MODERN RUSSIA

The article covers the methodological basis of judicial proving in the situation of transition to the adversary model of court procedure in Russia. A special attention is alloted to the principle possibility of achievement the truth in judicial proving as a procedural form of cognition.

**Key words:** methodology of law, theory of proofs, procedural law, judicial proving, truth in trial procedure.

**Корсакова Светлана Владимировна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Ростовский филиал Российской академии правосудия); e-mail: korsakova@narod.ru*

**О РОЛИ ДОГОВОРОВ И СОГЛАШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье рассматривается роль договоров и соглашений как юридического средства в механизме реализации муниципально-правовой политики, обозначены основные проблемные и перспективные направления их использования.

**Ключевые слова:** муниципально-правовая политика, органы местного самоуправления, средства правовой политики, договор, соглашение

**Korsakova S.V.**

*Candidate of Law, the associate professor of the department of state and legal disciplines (Rostov branch of the Russian academy of justice); e-mail: korsakova@narod.ru*

**ON THE ROLE OF CONTRACTS AND AGREEMENTS IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL-LEGAL POLICY**

The article examines the role of contracts and agreements as a legal means of the mechanism of implementation of municipal-legal policy. The main problems and promising directions of their use are outlined.

**Key words:** municipal-legal policy, local self-government bodies, means of legal policy, contract, agreement.

**Мазуренко Андрей Петрович**

*Кандидат юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Северо-Кавказский филиал Московского гуманитарно-экономического института); e-mail: decanpetrovich@mail.ru*

**ПРАВОВОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА**

Статья посвящена исследованию правотворческой политики, рассматриваемой в качестве движущей силы модернизации отечественного правотворчества. Анализируются различные подходы к пониманию содержания и необходимости правотворческой политики в условиях современной России. Предлагается авторская дефиниция этого феномена.

**Ключевые слова:** правотворчество, правотворческая политика, фактор, модернизация, обновление, стратегия, тактика, идеи, планирование, научное обоснование.

**Mazurenko A.P.**

*Candidate of Law, Professor, Department of State and legal disciplines (North-Caucasus branch of the Moscow Humanitarian-Economic Institute); e-mail: decanpetrovich@mail.ru*

**LEGISLATIVE CREATION POLICY AS A FACTOR IN THE MODERNIZATION OF LAWMAKING**

**The article deals with** law-making policy as a factor in modernizing the law-making. Different approaches to understanding the content and purpose law-making policy in modern Russia, the author proposed a definition to the name of the phenomenon.

**Key words:** law-making, legislative policy, a factor upgrades, updates, strategy, tactics, ideas, planning, scientific justification.

**Терехин Виктор Александрович**

*Кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой правосудия (Пензенский государственный университет); e-mail: pravosudiepenza@mail.ru*

**МОДЕРНИЗАЦИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ — ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье исследуются понятие и содержание судебной системы. Предлагаются основные направления ее модернизации.

**Ключевые слова:** правовая политика, суд, судебная система, модернизация, приоритеты.

**Teryokhin V.A.**

*Candidate of Law, Associate Professor, Honoured Lawyer of Russia, head of the Department of Justice (Penza State University); e-mail: pravosudiepenza@mail.ru*

**MODERNIZATION OF JUDICIAL SYSTEM — A PRIORITY DIRECTION OF THE RUSSIAN POLICY OF LAW**

In article the concept and the maintenance of judicial system are investigated. The basic directions of its modernization are offered.

**Key words:** policy of law, justice, judicial system, modernization, priorities.

**Балабан Ксения Юрьевна**

*Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)*

**ИЗ ИСТОРИИ ПРОКУРАТУРЫ ВЕРХОВНОГО СУДА СССР  
(ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 20 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 30-Х ГОДОВ)**

В статье рассматриваются ключевые проблемы взаимодействия прокурорских и судебных органов во второй половине 20 – начале 30-х гг. XX в. в СССР. Проанализированы основные вопросы развития прокурорских органов в данный период, описана краткая история становления Прокуратуры Верховного Суда СССР.

**Ключевые слова:** СССР, советская судебная система, советская прокуратура, Прокуратура Верховного Суда СССР, реформа прокурорских органов.

**Balaban K.Yu.**

*Graduate student at the History of the State and Law (Saratov State Law Academy)*

**FROM THE HISTORY OF THE OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR OF THE SUPREME COURT OF THE USSR  
(THE SECOND HALF 20<sup>TH</sup> – THE FIRST HALF OF 30<sup>TH</sup>)**

Article is devoted to consideration of key problems of interaction of public prosecutor's and judicial bodies in the second half of 20th – beginning of 30th in the USSR. The basic questions of development of public prosecutor's bodies during the given period, short history of Office of Public Prosecutor of the Supreme Court of the USSR are analysed.

**Key words:** USSR, Soviet judicial system, The Soviet Office of Public Prosecutor, Office of Public Prosecutor of the Supreme Court of the USSR, reform of public prosecutor's bodies.

**Голуб Константин Юрьевич**

*Аспирант кафедры теории государства и права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kgoloub@mail.ru*

**ЦЕЛИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье рассматриваются вопросы о целях правовой политики в сфере внешнеэкономической деятельности, сущность целей правовой политики; обозначаются цели правовой политики в сфере ВЭД.

**Ключевые слова:** правовая политика, цели правовой политики, внешнеэкономическая деятельность, конкурентоспособность, планирование.

**Golub K.Y.**

*Graduate student of the Department of State and Law (Saratov State Law Academy); e-mail: kgoloub@mail.ru*

**OBJECTIVES OF LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITIES**

This article is devoted to objectives of Russian legal policy in the sphere of foreign economic activities. The substance of objectives of legal policy is considered in the article, approaches to pointing them out are mentioned as well as objectives of legal policy of this kind is proposed.

**Key words:** legal policy, objectives of legal policy, foreign economic activities, competitiveness, planning.

**Демидова Наталья Павловна**

*Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)*

**ЛОГИЧЕСКИЕ И ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ:  
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Статья посвящена вопросам правового обеспечения процесса реализации права граждан на образование. Рассматриваются различные аспекты проблемы; дается авторское определение понятия механизма реализации права на образование, характеризуются его структура и особенности.

**Ключевые слова:** право на образование, механизм реализации права на образование.

**Demidova N.P.**

*The applicant of the Department of State and Law (Saratov State Law Academy)*

**LOGIC AND FORMALLY LEGAL BASIS OF THE RIGHT TO EDUCATION RESEARCH:  
A METHODOLOGICAL ASPECT**

The article is devoted to the questions of the legal support of the implementation process of the citizens' rights to education. Considering with the different problem aspect the author gives his own definition of the concept of the realization mechanism of the right to education and characterizes its structure and peculiarities.

**Key words:** right to education, realization mechanism of the right to education.

**Иванов Дмитрий Анатольевич**

*Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)*

### **ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945)**

Статья посвящена исследованию вопроса правового регулирования труда несовершеннолетних в условиях военного времени. Особое внимание уделено трудовому законодательству, регулирующему условия труда детей и подростков в период мобилизации трудовых ресурсов 1941–1945 гг.

**Ключевые слова:** трудовое законодательство, труд несовершеннолетних, рабочее время, мобилизация, трудовые ресурсы.

**Ivanov D.A.**

*Aspirate the Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy)*

### **FEATURES OF LABOR RELATIONS JUVENILE DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR (1941–1945)**

The article deals with the issue of legal regulation of child labor in wartime. Particular attention is paid to labor laws governing working conditions of children and adolescents during labor mobilization, 1941–1945.

**Key words:** labor laws, child labor, working hours, mobilization, human resources.

**Ильина Ольга Васильевна**

*Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)*

### **К ОБСУЖДЕНИЮ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Статья посвящена исследованию вопроса актуальности и своевременности задачи обновления законодательства в области образования, рассмотрению проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Высказаны предложения по дополнению данного законопроекта.

**Ключевые слова:** отношения в сфере образования, совершенствование законодательства об образовании, эффективность правового регулирования в сфере образования, проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

**Ilyina O.V.**

*Graduate student of the Department of State and Law (Saratov State Law Academy)*

### **TO DISCUSSION OF THE PROJECT OF THE FEDERAL LAW “ABOUT FORMATION IN THE RUSSIAN FEDERATION”**

Article is devoted research of a question of an urgency and timeliness of a problem of updating of the legislation in the sphere of education, the project of the Federal Law “About formation in the Russian Federation” is analysed, offers on addition of the given bill are stated.

**Keywords:** relations in an education sphere, perfection of the legislation on formation, efficiency of legal regulation in an education sphere, the project of the Federal Law “About formation in the Russian Federation”.

**Орлов Михаил Игоревич**

*Заместитель министра образования Саратовской области*

### **ТРАНСФОРМАЦИЯ ЦЕННОСТЕЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В ОБЩЕСТВЕ ЗНАНИЙ**

В статье анализируется система ценностей, формирующаяся в условиях общества знаний; выявляется специфика ценностей интеллектуальной элиты. С точки зрения автора, общество знаний должно рассматриваться в качестве стадии «когнитивного капитализма», на которой происходит размывание традиционных ценностей интеллектуальной элиты (универсализм, коллективизм, бескорыстие, организованный скептицизм) и формирование новой, прагматически ориентированной и социально ангажированной системы ценностей.

**Ключевые слова:** общество знаний, ценности, интеллектуальная элита, социальный институт, образование, информационное общество.

**Orlov M.I.**

*Deputy Minister of Education of Saratov region*

### **TRANSFORMATION OF VALUES OF INTELLECTUAL ELITE IN A SOCIETY OF KNOWLEDGE**

In article the system of values formed in the conditions of a society of knowledge is analyzed, and also specificity of values of intellectual elite comes to light. From the point of view of the author, the society of knowledge should be considered as a stage “cognitive capitalism” on which there is a washing out of traditional values of intellectual elite (the universalism, the collectivism, the unselfishness, the organized scepticism) and formation of the new, pragmatically focused and socially engaged system of values.

**Key words:** a society of knowledge, values, intellectual elite, social institute, formation, an information society.



**Пonomarenkova Ирина Александровна**

Адъюнкт кафедры уголовно-процессуального права и организации расследования преступлений  
(Саратовский юридический институт МВД России); e-mail: irina-ponomarenkova@rambler.ru

**КОНЦЕПТ И ВЗГЛЯДЫ НА ПРИРОДУ ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ. СТАНДАРТЫ В ФОКУСЕ ПРАВА**

В настоящей статье автор исследует новый для практики отечественного правового регулирования термин «стандарты», определяет суть данного понятия.

**Ключевые слова:** стандарт, стандартизация в праве, юридические конструкции, правовые стандарты и правовые принципы.

**Ponomarenkova I.A.**

Associate Department of the Criminal Procedure Law and the organization of criminal investigation  
(Saratov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia); e-mail: irina-ponomarenkova@rambler.ru

**CONCEPT AND VIEWS ON THE NATURE OF LEGAL STANDARDS. STANDARDS IN FOCUS OF LAW**

The author explores new to the practice of domestic regulation, the term "standards". Recently has increased much more interest to the legal standards, although the category of standards is still in science is poorly developed. Necessary to define the essence of this idea.

**Key words:** standard, standardization in the law, legal design, legal standards and legal principles.

**Репьева Полина Владимировна**

Аспирант кафедры теории государства и права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: repyapolina@mail.ru

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ БАЛАНС КАК ОСНОВА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ**

В статье даются различные определения понятия политико-правового баланса, на конкретных примерах доказываются необходимость его установления в различных сферах. Показана степень важности его установления при регулировании общественной жизни.

**Ключевые слова:** баланс, консенсус, равновесие, общество, политика, право.

**Rep'eva P.V.**

Post graduate student of the Department of the theory of state and law (Saratov State Law Academy); e-mail: repyapolina@mail.ru

**LEGAL-POLITICAL BALANCE AS THE BASIS FOR NORMATIVE REGULATION OF SOCIAL LIFE**

The article contains different definitions of the concept of political and legal balance, with specific examples prove the necessity of its establishment in various fields. Shows the degree of importance of its setting in the regulation of public life.

**Key words:** balance, consensus, equilibrium, society, politics, law.

**Родионова Анна Сергеевна**

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

**СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВЫХ НАКАЗАНИЙ СО СМЕЖНЫМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ КАТЕГОРИЯМИ**

В статье рассматривается взаимодействие правовых наказаний с правовым принуждением, правовыми ограничениями, юридической ответственностью и юридической санкцией. Дается анализ указанных категорий.

**Ключевые слова:** правовые наказания, правовое принуждение, правовые ограничения, юридическая ответственность.

**Rodionova A.S.**

Post graduate student of the Department of the theory of state and law (Saratov State Law Academy)

**INTERACTION OF LEGAL PUNISHMENT WITH CORRELATIVE LEGAL CATEGORIES**

The article contains the interaction of legal punishments with legal compulsion, legal restrictions, legal responsibility and legal sanction.

**Key words:** legal punishments, legal compulsion, legal restrictions, legal responsibility.

**Рябцева Галия Камильевна**

Аспирант кафедры гражданского права и процесса (Ульяновский государственный университет);  
e-mail: gali-ryabceva@yandex.ru

**К ВОПРОСУ О ВОЗНИКНОВЕНИИ РОССИЙСКОГО ЗАВЕЩАТЕЛЬНОГО ПРАВА**

Статья посвящена исследованию истории зарождения и становления отечественного завещательного права. Автор приходит к выводу о том, что завещательное право не пришло в Древнюю Русь из Византии, а возникло и развивалось самостоятельно, основываясь на многовековых традициях и обычаях.

**Ключевые слова:** завещательное право, история возникновения завещательного права, наследование по завещанию, Закон Судный, Русская Правда.

**Ryabtseva G.K.**

*Graduate student of Department of Civil Law and Procedure (Ulyanovsk State University); e-mail: gali-ryabceva@yandex.ru*

#### **TO A QUESTION ON OCCURRENCE OF THE RUSSIAN TESTAMENTARY RIGHT**

Article is devoted research of history of origin and formation of the domestic testamentary right. The author comes to a conclusion that the testamentary right hasn't come to Ancient Russia from Byzantium, and has arisen and developed independently, being based on centuries-old traditions and customs.

**Key words:** the testamentary right, history of occurrence of the testamentary right, inheritance under the will, the Law Judgement, Russian Truth.

#### **КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО (CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW)**

**Фастова Марина Андреевна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Астраханский государственный технический университет); e-mail: romanenkoma@rambler.ru*

#### **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОСРЕДНИЧЕСТВА И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ**

Статья посвящена исследованию теоретических основ института посредничества, его методологическому анализу. Рассматриваются условия развития посредничества и перспективы его дальнейшего применения.

**Ключевые слова:** медиация, медиатор, посредник, посредничество, представительство, теория права, международные отношения.

**Fastova M.A.**

*Candidate of Law, Associate Professor of Theory and History of State and Law (Astrakhan State Technical University); e-mail: romanenkoma@rambler.ru*

#### **THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF MEDIATION AND ITS POSITION WITHIN THE LEGAL MEANS OF RESOLVING INTERNATIONAL CONFLICTS**

The article investigates the theoretical foundations of the Institute of mediation, its methodological analysis. Analyze the conditions of the mediation and perspectives of its further use.

**Key words:** mediator, mediation, representation, legal theory, international relations.

**Гафаров Сергей Эдуардович**

*Аспирант кафедры гражданского права и процесса юридического факультета (Воронежский государственный университет); e-mail: vrenx@gmail.com*

#### **КВАЛИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЙ В НОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОДСУДНОСТИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ**

В настоящей статье рассматривается проблема конфликта квалификаций понятий для норм международной подсудности. Делаются выводы относительно направлений гармонизации международной частной юрисдикции с учетом проблемы конфликта квалификаций.

**Ключевые слова:** международная подсудность, конфликт квалификаций, гармонизация международной судебной юрисдикции.

**Gafarov S.E.**

*Postgraduate student of Civil Law and Civil Procedure Department (Voronezh State University Faculty of Law); e-mail: vrenx@gmail.com*

#### **CLASSIFICATION ISSUE IN CIVIL CASES INTERNATIONAL JURISDICTION RULES**

This article looks into the classification problem for civil cases jurisdiction rules. The results of classifications conflicts analysis are used to conclude on the direction for international civil cases jurisdiction harmonization.

**Key words:** international jurisdiction, classification problem, international jurisdiction harmonization.

**Муканбеткалиев Арман Алтаевич**

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

#### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье исследуются вопросы международного сотрудничества прокуратуры по вопросам обеспечения законности и правопорядка, оказания правовой помощи и борьбы с преступностью. Раскрывается содержание руководящих документов Генеральной прокуратуры и международного законодательства, касающихся лиц, совершивших противоправные деяния на территории нескольких государств.

**Ключевые слова:** прокуратура, органы государственного управления и контроля, правовая помощь, организация этапирования, проведение координационных мероприятий, международное сотрудничество.

**Mukanbetkaliev A.A.**

*Postgraduate student Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch) to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

#### **ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS OF THE INTERNATIONAL COOPERATION OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR OF THE RUSSIAN FEDERATION**

In the scientific publication questions of the international cooperation of Office of Public Prosecutor concerning maintenance of legality and the law and order, rendering of legal aid and struggle against criminality are investigated. The maintenance of supervising documents of the State Office of Public Prosecutor and the international legislation, concerning the persons who have made illegal acts in territory of several states reveals.

**Key words:** Office of Public Prosecutor, state bodies and control, legal aid, carrying out of coordination actions, the international cooperation.

**Мамочкина Елена Михайловна**

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

#### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье раскрываются принципы организации системы органов государственной власти Саратовской области. Исследуются нормы Конституции РФ и законодательства Саратовской области, определяющие формирование и функционирование органов государственной власти Саратовской области.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, разграничения предметов ведения, полномочия, принципы организации государственной власти.

**Matochkina E.M.**

*The post-graduate student of the chair of public law (Volga region cooperative institute of the Russian university of cooperation)*

#### **CONSTITUTIONALLY-LEGAL BEGINNINGS OF THE ORGANIZATION AND SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES OF THE SARATOV REGION AS SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

In article are opened the principles of the organization and system of public authorities of the Saratov region reveal. Norms of the Constitution of the Russian Federation and the legislation of the Saratov region, defining formation and functioning of public authorities of the Saratov region are investigated.

**Key words:** government bodies, differentiations of subjects of conducting, authorities, principles of the organization of the government.

#### **АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО (ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW)**

**Галицкая Наталья Владимировна**

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

**Баринов Александр Вячеславович**

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

#### **ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

В статье анализируются различные научные подходы к определению общественной безопасности. Раскрываются законодательные аспекты, связанные с гарантиями безопасности жизнедеятельности. Дается правовая характеристика условий, создающих угрозу мирного сосуществования и исследуются приоритеты международного развития общества.

**Ключевые слова:** общественная и экологическая безопасность, угроза безопасности, стратегия мирного развития общества, национальные интересы, территориальная целостность.

**Galitskaya N.V.**

*Candidate of jurisprudence, the senior lecturer (Saratov State Law Academy)*

**Barinov A.V.**

*Postgraduate student Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch) to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

#### **PUBLIC SAFETY AS OBJECT OF LEGAL RESEARCH**

In the publication various scientific approaches to definition of public safety are analyzed. The legislative aspects connected with guarantees of health and safety reveal. The legal characteristic of the conditions creating threat of peaceful co-existence is given and priorities of international development of a society are investigated.

**Key words:** public and ecological safety, safety threat, strategy of peace development of a society, national interests, territorial integrity.

**Михеев Денис Степанович**

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

#### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ ЗА МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

В статье рассматривается зарождение и дальнейшее развитие общественного контроля за органами местного самоуправления в дореволюционной России. Делается вывод о том, что общественный контроль является необходимым элементом местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, общественный контроль, государственный контроль, население муниципального образования.

**Miheev D.S.**

*Candidate of Legal Sciences, assistant professor of public law in Russia and abroad (Mari State University)*

#### **LOCAL GOVERNMENT AND PUBLIC INSTITUTIONS: THE HISTORICAL ASPECTS OF PUBLIC CONTROL OVER MUNICIPAL**

In article considers origin and further development of public control over local governments in pre-revolutionary Russia. The author concluded that social control is a necessary element of local government.

**Key words:** local government, social control, state control, the population of the municipality.

**Петров Михаил Петрович**

*Кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке (Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Института государства и права РАН); e-mail: noc@sgar.ru*

#### **РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ И СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ**

В статье рассматриваются понятия «административная реформа» и «реформа государственного управления», отражающие вненациональный характер специфического «явления» государственно-правовой действительности, которое характеризует переход к новой модели государственной администрации. Вниманию предлагается доктринальная формулировка одного из самых неоднозначных понятий — «административная реформа» (реформа государственного управления), анализируется связь этого понятия с другими.

**Ключевые слова:** административная реформа, реформа государственного управления, реформирование исполнительной власти

**Petrov M.P.**

*Candidate of jurisprudence, Associate Director for Science (Saratov Branch of the Institution of the Russian Academy of Sciences Institute of State and Law, RAS)*

#### **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AND ADMINISTRATIVE REFORM: THEORETICAL QUESTIONS OF CONTENT AND RELATIONS OF CONCEPTS**

Examines the concept of administrative reform and the concept of public administration reform, reflecting the non-national character of a particular "phenomenon" legal state of reality that characterizes the transition to a new model of public administration. Attention is invited to the doctrinal statement of one of the most ambiguous concepts — the administrative reform (public administration reform), examines the relationship of this concept with others.

**Key words:** administrative reform, public administration reform, reform of the executive.

**Соколов Александр Юрьевич**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: AY\_Sokolov@mail.ru*

#### **ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ НА СОСТОЯНИЕ АЛКОГОЛЬНОГО ОПЬЯНЕНИЯ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

В статье рассматривается правовая природа освидетельствования на состояние алкогольного опьянения как самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Исследуются особенности его применения. На основе проведенного анализа законодательства в данной сфере предлагаются возможные пути совершенствования правового регулирования.

**Ключевые слова:** освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, Кодекс РФ об административных правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях.

**Sokolov A.Yu.**

*Candidate of Law, Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)*

### **THE ALCOHOL INTOXICATION TESTING AS A PROVISIONS PROCEDURE MEASURE OF CASES CONCERNING ADMINISTRATIVE OFFENSES**

In this article the author considers the legal character of the alcohol intoxication testing as a autonomous means of providing clerical correspondence in administrative offences. Also are examined different features of its application. On the basis of given analysis of legislature the author suggests different ways of perfection of legal regulation.

**Key words:** the alcohol intoxication testing; provisions procedure measures of cases concerning administrative offenses, Code of administrative offences of the Russian Federation, proceedings in cases concerning administrative offenses.

**Бушков Андрей Александрович**

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

### **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА РОССИЙСКИХ ТРАНСПОРТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

В статье анализируются особенности административно-правового статуса транспортных предприятий; исследуются организационные основы регистрации организаций, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов. Дается правовая характеристика функций государственных предприятий, транспортная деятельность которых является основной.

**Ключевые слова:** транспортный комплекс, перевозка пассажиров и грузов, государственное управление, функции, формы и методы, юридическое лицо, руководитель предприятия, гражданские правоотношения.

**Bushkov A.A.**

*Postgraduate student Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch) to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

### **GENERAL CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE RUSSIAN TRANSPORT AGENCIES**

In the article features of administratively-legal status transport agencies are analyzed, organizational bases of registration of the organisations transporting passengers and cargoes are investigated. The legal characteristic of functions of the state enterprises which transport activity is the basic is given.

**Key words:** a transport complex, transportation of passengers and cargoes, the government, functions, forms and methods, the legal body, the director, civil legal relationship.

**Зарубин Андрей Викторович**

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

### **КОМПЕТЕНЦИЯ МИНИСТЕРСТВА ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье исследуется компетенция Министерства промышленности и торговли РФ, а также его структурных и территориальных подразделений; анализируются отдельные нормы, регламентирующие деятельность данного органа; предлагается решение некоторых практических проблем, связанных с государственным управлением промышленностью.

**Ключевые слова:** промышленный комплекс, государственное управление, компетенция, качество продукции, контроль и надзор, правотворческие и правоприменительные функции, сферы производства.

**Zarubin A.V.**

*Postgraduate student Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch) to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

### **THE COMPETENCE OF THE MINISTRY OF THE INDUSTRY AND TRADE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

In the publication the competence of the Ministry of the industry and trade of the Russian Federation, and also its structural and territorial divisions is investigated. The author's analysis of the separate norms regulating activity of given body, and also the decision of many practical problems connected with the government by the industry is offered.

**Key words:** an industrial complex, the government, the competence, quality of production, control and supervision, lawful and lawused functions, manufacture spheres.

**Развеев Дмитрий Викторович**

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства  
(Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

В настоящей статье исследуются особенности административной ответственности политических партий и их должностных лиц за нарушения законодательства о выборах, а также иных правовых норм. Предлагается авторский анализ отдельных норм, содержащих составы административных правонарушений в сфере нарушения правовых актов в области санитарной и пожарной безопасности населения.

**Ключевые слова:** политическая партия, выборы депутатов в органы законодательной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, административная ответственность, административное правонарушение, государственное управление.

**Razveev D.V.**

*Postgraduate student Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch)  
to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

**GENERAL CHARACTERISTIC OF ADMINISTRATIVE LIABILITY OF INFRINGEMENT OF THE LEGISLATION  
IN SPHERE OF SELECTIVE RELATIONS WITH PARTICIPATION OF POLITICAL PARTIES**

In the scientific publication features of administrative responsibility of political parties and their officials for infringements of the legislation on elections, and also other rules of law are investigated. The author's analysis of the separate norms containing structures of administrative offenses in sphere of infringement of legal certificates in the field of sanitary and fire safety of the population is offered.

**Key words:** political party, elections of deputies in regulatory authorities of subjects of Federation and local government, administrative responsibility, an administrative offense, the government.

**ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКИЙ И АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС  
(CIVIL LAW, CIVIL AND ARBITRATION PROCEDURE)**

**Бакирова Елена Юрьевна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса  
(Белгородский государственный университет); e-mail: Bakirova@bsu.edu.ru*

**ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВООБРАЗУЮЩИХ,  
ПРАВОИЗМЕНЯЮЩИХ И ПРАВОПРЕКРАЩАЮЩИХ ФАКТИЧЕСКИХ СОСТАВОВ В ЖИЛИЩНОМ ПРАВЕ**

В статье на примере жилищных правоотношений рассматриваются стадии их существования, а также критерии разграничения. Анализируются правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие фактические составы в жилищных правоотношениях.

**Ключевые слова:** фактические составы, жилищные правоотношения, стадии правоотношений, проблемы разграничений стадий.

**Bakirova E.Y.**

*Candidate of Law Science, Associate professor, the Chair of Civil Law and Process (National Research University BelSU);  
e-mail: Bakirova@bsu.edu.ru*

**DIFFERENTIATION PROBLEMS OF LAWMAKING,  
LAW CHANGING AND LAW SUSPENDING ACTUAL STRUCTURES IN THE HOUSING LAW**

This article is devoted to the stages of legal relation illustrated by housing legal relation and criteria of their differentiation. Lawmaking, law changing and law suspending actual structures in housing legal relation are analyzed.

**Key words:** actual structures, housing legal relation, stages of legal relation, problems of stages differentiation.

**Косенко Елена Владиславовна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: E\_Kosenko1978@mail.ru*

**ПРОБЛЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ПЕРЕХОДА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ  
НА ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА**

В настоящей статье содержится обобщение практики применения норм действующего законодательства в сфере сделок с недвижимым имуществом. Изложенный материал проиллюстрирован примерами.

**Ключевые слова:** договор продажи недвижимости, государственная регистрация перехода права, правовая экспертиза, внесение записей в Единый государственный реестр прав, проверка законности сделки.

**Kosenko E.V.**

*Candidate of Law, Associate Professor of Civil Law (Saratov State Law Academy); e-mail: E\_Kosenko1978@mail.ru*

### **THE TRANSFER PROBLEMS OF TITLE REGISTRATION TO IMMOVABLE PROPERTY**

In this article presents a synthesis of practical application of legislation in the field of real estate transactions. The presented material is illustrated with detailed examples.

**Key words:** the contract of sale of real estate, the state registration of transfer of law, legal expertise, entry into the Unified State Register of Rights, checking the legality of the transaction.

**Гришин Николай Павлович**

*Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия)*

### **ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК КАК ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА КУПИ-ПРОДАЖИ**

В статье предпринят объемный анализ законодательства о договорах купли-продажи земельных участков; выявлены особенности предмета договора купли-продажи земель в контексте современных экономических реформ и принятия концепции развития гражданского законодательства в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** земельный участок, договор купли-продажи, гражданско-правовой договор, особенности предмета договора купли-продажи земельных участков.

**Grishin N.P.**

*Graduate student of Civil Law (Saratov State Law Academy)*

### **LAND PLOT AS A SUBJECT OF THE CONTRACT OF PURCHASE AND SALE**

The article deals with the analysis of legislation of the contract of purchase and sale of land plots, characteristic features of the subject of the contract of purchase and sale of land in the context of modern economic reforms and adoption of the concept of civil law legislation in the Russian Federation.

**Key words:** land plot, contract of purchase and sale, civil law contract, specific features of the subject of the contract of purchase and sale.

**Кулахметов Шамиль Баязитович**

*Аспирант кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия)*

### **ПРОИЗВОДСТВО ПО ГРУППОВОМУ ИСКУ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ПРОИЗВОДСТВ В РОССИЙСКОМ АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ**

Статья посвящена некоторым проблемам развития современного арбитражного процессуального права. Рассматриваются научные позиции относительно видов производств в арбитражном процессе и на основе обобщения критериев их дифференциации делается вывод о выделении новых видов производств.

**Ключевые слова:** групповой иск, арбитражное судопроизводство, виды производства в арбитражном процессе.

**Kulakhmetov Sh.B.**

*Graduate student Department of the arbitration process (Saratov State Law Academy)*

### **COLLECTIVE LITIGATION AS THE INDEPENDENT TYPE OF JUDICIAL PROCEDURE IN RUSSIAN ARBITRATION**

The article is devoted some problems of development of a modern arbitration procedural law. The author considers the basic scientific positions concerning types of legislation in arbitration procedure and, on the basis of generalization of criteria of their differentiation, comes to a conclusion about allocation of new types of legislation.

**Key words:** collective claim, arbitration procedure, types of legislation in arbitration process.

**Токаев Архимед Муссаевич**

*Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственной юридическая академия)*

### **ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ РАСКРЫТИЕ АКЦИОНЕРНЫМ ОБЩЕСТВОМ ИНФОРМАЦИИ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ МИНОРИТАРНЫХ АКЦИОНЕРОВ**

В статье анализируются проблемы осуществления и защиты прав миноритарных акционеров на основе информации от акционерного общества в различных условиях. Исследуется законодательство об информационном обеспечении акционеров, а также проблемы, встающие при его исполнении. Рассматриваются вопросы информационного обеспечения миноритариев на дивиденды и на определение цены добровольного и принудительного выкупа акций. В целях защиты интересов миноритарных акционеров на информацию предлагаются поправки в законодательство.

**Ключевые слова:** миноритарные акционеры, осуществление прав, защита прав, раскрытие информации, дивиденды, добровольный выкуп, принудительный выкуп.

**Токаев А.М.**

*Graduate student of Civil Law (Saratov State Law Academy)*

**MANDATORY PROVISION OF INFORMATION BY CORPORATIONS AS A PRECONDITION FOR ENFORCING AND PROTECTION OF MINORITY STOCKHOLDERS' RIGHTS**

The article analyses the issues of enforcing minority stock holders rights protection based on the stock company statements in a variety of conditions. The legislation which regulates information disclosure for stock holders is investigated as well as the issues arising when this legislation is enforced. The issues of information disclosure for minority stock holders concerning the dividends as well as price formation for voluntary as well as compulsory stock emission. Amendments are suggested to be introduced into the legislation in order to protect the interests of minority stock holders.

**Key words:** minority stock holders, enforcing the rights, protection of the rights, information disclosure, dividends, voluntary redemption, compulsory redemption.

**Трухмаева Елена Геннадьевна**

*Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: egtsar@yandex.ru*

**КОЛЛИЗИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСПАРИВАНИИ НЕОПУБЛИКОВАННЫХ (НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

В статье освещаются коллизии законодательства об оспаривании нормативных правовых актов, которые не были опубликованы либо зарегистрированы в установленном порядке; приводятся позиции различных судебных инстанций. Сформулированы предложения о внесении изменений в ГПК РФ по устранению коллизий.

**Ключевые слова:** нормативный правовой акт, оспаривание нормативных правовых актов, публикация (регистрация) нормативных правовых актов.

**Truhmaeva E.G.**

*Graduate student of Civil Law (Saratov State Law Academy); e-mail: egtsar@yandex.ru*

**COLLISIONS IN LEGISLATION THAT REGULATES LITIGATION OF UNPUBLISHED (UNREGISTERED) LEGAL NORMATIVE ACTS**

The author points out collisions in laws that regulate litigation of unpublished (unregistered) legal normative acts, presents the positions of different courts on this matter. The author makes the proposals how to change the Civil Procedure Code to eliminate these collisions.

**Key words:** legal normative act, litigation of legal normative acts, publishing (registration) of legal normative acts.

**УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО (CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW)**

**Бытко Юрий Ильич**

*Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (Саратовская государственная юридическая академия)*

**УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ**

*(Окончание. Начало в № 4 2011 г.)*

В статье рассматриваются результаты исследований автора по вопросу адаптации формулы уголовной ответственности физических лиц в современных условиях постиндустриального общества к проблеме определения уголовной ответственности юридических лиц.

**Ключевые слова:** юридические лица, уголовная ответственность, социальный ущерб, общественная опасность, криминализация.

**Bytko Yu.I.**

*Doctor of Law, Professor of Criminal Law Department, the Honored Lawyer of the Russian Federation (Saratov State Law Academy)*

**CRIMINAL RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITIES AS THE FORM AND CONTENT OF SOCIAL JUSTICE**

*(Continued from № 4 in 2011)*

This article deals with the results of the author's research concerning the question of criminal responsibility formula of natural persons adaptation to modern postindustrial society requirements in the sphere of criminal responsibility determination of legal entities.

**Key words:** legal entities, criminal responsibility, social damage, public danger, criminalisation.



**Арзуманян Артур Акопович**

*Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Arzumanyan86@gmail.com*

**ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ**

Статья посвящена исследованию вопроса развития понятия «субъект преступления» в теории уголовного права и российском уголовном законодательстве. Анализируются основные теории и правовые воззрения ученых о данном понятии; представлено авторское определение понятия «субъект преступления».

**Ключевые слова:** субъект преступления, свобода воли, основание уголовной ответственности, физическое лицо, юридические лица.

**Arzumanyan A.A.**

*Graduate Student Department of Criminal and Criminal-Executive Law (Saratov State Law Academy);  
e-mail: Arzumanyan86@gmail.com*

**CONCEPT OF THE SUBJECT OF A CRIME**

Article is devoted research of a question of development of concept "the subject of a crime" in the theory of criminal law and the Russian criminal legislation, the basic theories and legal views of philosophers and researchers about the given concept are analysed, is presented author's definition of concept "the subject of a crime".

**Key words:** the subject of a crime, a free will, the criminal liability basis, the physical person, legal bodies.

**Корнев Андрей Анатольевич**

*Консультант департамента по обеспечению деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, его президиума и кадровой политики в правоохранительных органах  
Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров*

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ  
С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ**

Статья посвящена анализу государственной политики, направленной на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Анализируются ее правовые основы, направления, принципы; формулируются предложения, ориентированные на правотворческие и правоприменительные органы.

**Ключевые слова:** государственная политика, наркотические средства, психотропные вещества, незаконный оборот.

**Kornev A.A.**

*Consultant for the Department for the activities of the Council of the Presidential Anti-Corruption Bureau and its personnel policy  
in the police Office of the President of the Russian Federation for Civil Service and Personnel*

**STATE POLICY OF RUSSIAN FEDERATION IN THE FIGHT AGAINST ILLICIT TRAFFIC  
IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES**

The article analyzes the public policies aimed at combating the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances. Analyzes its legal framework, directions, principles. The author formulates proposals aimed at making and law enforcement agencies.

**Key words:** public policies, narcotic drugs, psychotropic substances, trafficking.

**Понявин Виталий Владимирович**

*Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vito2005@mail.ru*

**ОБЪЕКТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ИЗГОТОВЛЕНИЕМ И ОБОРОТОМ  
ПОДДЕЛЬНЫХ ЦЕННЫХ БУМАГ И ПЛАТЕЖНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Статья посвящена теоретическим вопросам определения объекта преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных ценных бумаг и платежных документов, а также анализу общественной опасности таких преступлений. Обосновывается самостоятельность объекта преступлений, связанных с изготовлением и оборотом поддельных ценных бумаг и платежных документов.

**Ключевые слова:** подделка, ценные бумаги, платежные документы, объект преступлений, общественная опасность, наличный денежный оборот, безналичный денежный оборот.

**Ponyavin V.V.**

*Postgraduate student of the criminal and penal law (Saratov State Law Academy); e-mail: vito2005@mail.ru*

**OBJECT OF CRIMES RELATED TO MANUFACTURE AND TURNOVER  
OF FORGED SECURITIES AND PAYMENT DOCUMENTS**

The article is devoted to problems of definition of object of crimes related to manufacture and turnover of forged securities and payment documents; also it is devoted to analysis of social danger of those criminal acts. Separateness of object of crimes related to manufacture and turnover of forged securities and payment documents is substantiated in the article.

**Key words:** falsification, securities, payment documents, object of crime, social danger, monetary circulation, non-cash transfers.

**КРИМИНАЛИСТИКА (CRIMINALISTICS)**

**Степанов Владимир Васильевич**

*Заслуженный юрист РФ, Заслуженный работник высшей школы РФ, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений (Саратовская государственная юридическая академия)*

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПРОВЕРКА ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПЛЕНИИ  
(К 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА В.А. ПОЗНАНСКОГО)**

В статье рассматривается проблема возбуждения уголовного дела как первой стадии уголовного процесса и роль ее важнейшего элемента — предварительной проверки. Определена основная задача проверки — обеспечение обоснованного возбуждения уголовного дела.

**Ключевые слова:** возбуждение уголовного дела, предварительная проверка, сообщения о преступлении, повод, основание к возбуждению уголовного дела.

**Stepanov V.V.**

*Honored lawyer of the Russian Federation, Honored worker higher school of the Russian Federation, candidate of jurisprudence, professor, professor of the criminalistic security of crime investigation department (Saratov State Law Academy)*

**PRELIMINARY INSPECTION OF INFORMATION ABOUT A CRIME  
(TO THE 100 TH ANNIVERSARY OF DOCTOR OF LAW, PROFESSOR VA POZNANSKY)**

Starting a criminal case is the first stage of criminal procedure. The major element of this stage is preliminary inspection. The primary goal of such an inspection is to provide the foundation to start a criminal case.

**Key words:** starting a criminal case, preliminary inspection, reports about commission of crimes, occasion, foundation to start a criminal case.

**Баландина Надежда Викторовна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Астраханский государственный технический университет); e-mail: rudikova@rambler.ru*

**О СООТНОШЕНИИ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ И КРИМИНАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Статья посвящена соотношению криминализации деяний и криминализации общественных отношений. Рассматриваются различные подходы к определению ключевых понятий, вопросы социальной обусловленности криминализации, ее политическая природа.

**Ключевые слова:** криминализация деяний, криминализация общественных отношений, правовая политика, социальная обусловленность, основания криминализации, либерализация.

**Balandina N.V.**

*Candidate of Law, Associate Professor of Theory and History of State and Law (Astrakhan State Technical University); e-mail: rudikova@rambler.ru*

**ON THE RELATION BETWEEN THE CRIMINALIZATION  
OF ACTS AND THE CRIMINALIZATION OF SOCIAL RELATIONS**

Article is devoted to the relationship and the criminalization of acts of criminalization of social relations. Different approaches to the definition of key concepts, issues of social conditioning criminalization of its political nature.

**Key words:** criminalization of acts, the criminalization of social relations, legal policy, social conditioning, the base of criminalization, the liberalization.

## ИННОВАЦИИ. ПРАВО. УПРАВЛЕНИЕ (INNOVATIONS. RIGHT. MANAGEMENT)

**Малько Александр Васильевич**

*Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ,  
директор Саратовского филиала Учреждения РАН Института государства и права РАН*

**Ныркв Владимир Владимирович**

*Кандидат юридических наук, доцент, заведующий сектором теории правовой политики  
Саратовского филиала Учреждения РАН Института государства и права РАН*

### СТИМУЛИРУЮЩАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ИННОВАЦИЙ

В статье рассматривается проблема инновационного развития, остро стоящая во многих сферах жизнедеятельности современного российского общества, в частности, в экономике, науке, производственных и предпринимательских процессах и т.д. Авторы указывают на соответствующие стимулирующие рычаги, элементы и мероприятия, использование которых в правовой сфере окажет качественное воздействие на инновационное развитие различных отраслей экономики и страны в целом.

**Ключевые слова:** правовая политика, стимулирование, инновационное развитие, законодательство, правовое регулирование.

**Malko A.V.**

*Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Worker of Science Director (Saratov Branch of the Institution of the Russian Academy of Sciences Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences)*

**Nyrkov V.V.**

*Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Theory of Legal Policy (Saratov Branch of the Institution of the Russian Academy of Sciences Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences)*

### STIMULATING LEGAL POLICY IN THE FIELD OF INNOVATION

The problem of innovative development sharply costs in many spheres of ability to live of a modern Russian society, in particular, in economy, a science, industrial and enterprise processes etc. Lifting so important problem, authors of article find corresponding motivation levers, elements and the arrangements in the legal policy which use in legal sphere will have qualitative influence on innovative development of various branches and the country as a whole.

**Key words:** the legal policy, motivation, innovative development, the legislation, legal regulation.

**Коканов Бауржан Ахметович**

*Аспирант кафедры гражданского права (Астраханский государственный университет); e-mail: rock\_bk@mail.ru*

### ЭТАПЫ СОЗДАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБЩЕСТВА БЮДЖЕТНЫМИ НАУЧНЫМИ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

В статье рассматриваются этапы создания малых инновационных предприятий в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2009 г. № 217. Анализируются «плюсы» и «минусы» принятого Закона с целью выработки основных положений по созданию хозяйственного общества.

**Ключевые слова:** малое инновационное предприятие, хозяйственное общество, бюджетное учреждение, результат интеллектуальной деятельности, высшее учебное заведение, научно-исследовательский институт, инновация.

**Kokanov B.A.**

*Postgraduate student of Department of Civil Law (Astrakhan State University); e-mail: rock\_bk@mail.ru*

### STAGES OF CREATION OF AN ENTERPRISES BY BUDGETARY SCIENTIFIC AND EDUCATIONAL INSTITUTIONS. PROBLEMS AND SOLUTIONS

Article is devoted detailed consideration of stages of creation of the small innovative companies according to the Federal law № 217. The author analyzes "pluses" and "minuses" of the accepted law for the purpose of development of substantive provisions on creation enterprises.

**Key words:** the small innovative companies, enterprise, budgetary establishment, result of intellectual activity, University, scientific research institute, an innovation.

**Кузьмина Елена Олеговна**

*Соискатель кафедры таможенного, административного и финансового права  
(Саратовский государственный университет); e-mail: Kuzminaeo@list.ru*

### **О ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМ МЕТОДЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

В статье рассматриваются вопросы государственного управления инновационной деятельностью в Российской Федерации. Обосновывается авторская позиция, согласно которой программно-целевой метод, применяемый в управлении научно-технической деятельностью, теряет свою эффективность в применении к инновационной деятельности.

**Ключевые слова:** инновации, инновационная деятельность, правовое регулирование, научно-техническая деятельность, программно-целевой метод.

**Kuzmina E.O.**

*Applicant Customs Department, Administrative and Financial Law (Saratov State University); e-mail: Kuzminaeo@list.ru*

### **ABOUT THE PROGRAMM-AND-TARGET METHOD IN THE GOVERNMENT INNOVATIVE ACTIVITY**

In article questions of the government by innovative activity in the Russian Federation are considered. The author proves the position according to which the program-and-target method applied in management of scientific and technical activity, loses the efficiency in application to innovative activity.

**Key words:** innovations, innovative activity, legal regulation, scientific and technical activity, program-and-target method.

### **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ (ECONOMIC THEORY)**

**Троекурова Ирина Степановна**

*Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: troekurovais@mail.ru*

**Пелевина Ксения Александровна**

*Аспирант кафедры мировой экономики (Саратовский государственный социально-экономический университет);  
e-mail: KseniaPelevina@yandex.ru*

**Нехорошева Екатерина Алексеевна**

*Студентка специальности «Мировая экономика»  
(Саратовский государственный социально-экономический университет); e-mail: nechorosheva@list.ru*

### **«СЕУЛЬСКИЙ КОНСЕНСУС» КАК РЕЗУЛЬТАТ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ФИНАНСОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ**

В статье рассматриваются достигнутые главами «Группы двадцати» договоренности о перераспределении квот в МВФ. Особое внимание уделяется крупнейшим центрам экономического роста — странам БРИКС. Содержатся основные предложения по дальнейшему реформированию МВФ.

**Ключевые слова:** международная финансовая архитектура, Международный валютный фонд, перераспределение квот, «корзина валют».

**Troekurova I.S.**

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of Economic Theory (Saratov State Law Academy); e-mail: troekurovais@mail.ru*

**Pelevina K.A.**

*Graduate faculty of the world economy (Saratov State Socio-Economic University); e-mail: KseniaPelevina@yandex.ru*

**Nechorosheva E.A.**

*A student majoring "World Economy" (Saratov State Socio-Economic University); e-mail: nechorosheva@list.ru*

### **"SEOUL CONSENSUS" AS A RESULT OF THE MODERN INTERNATIONAL FINANCIAL ARCHITECTURE REFORMING**

The article covers an agreement reached by the heads of the Group of Twenty on the redistribution of quotas in the IMF. Particular attention is paid to the major centers of economic growth — BRICS countries. The article contains main suggestions for further reforming of the IMF.

**Key words:** international financial architecture, the IMF, redistribution of quotas, basket of currencies.

**Найденова Наталья Владимировна**

*Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

### **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО КАПИТАЛА И ЕГО РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ**

В статье обосновывается необходимость повышения роли интеллектуального капитала в модернизации российской экономики, рассматривается его современное состояние, которое характеризуется с помощью показателей динамики численности ученых и исследователей. Приводится сравнительный анализ расходов на НИОКР в России и ведущих экономиках мира.

**Ключевые слова:** интеллектуальный капитал, инновации, модернизация экономики, расходы на НИОКР, интеллектуальные активы.

**Naidenova N.V.**

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Economic Theory (Saratov State Law Academy)*

### **CURRENT STATE OF RUSSIAN INTELLECTUAL CAPITAL AND ITS ROLE IN THE MODERNIZATION OF THE ECONOMIC SYSTEM**

The article explains the need to enhance the role of intellectual capital for modernizing Russian economy, deals with economy's modern state, which is characterized by the number of scientists and researchers measures. Comparative analysis of R & D spending in Russia and the world's leading economies is suggested.

**Key words:** intellectual capital, innovations, modernization of economy, expenses on research and development, intellectual actives.

**Тимофеев Антон Владимирович**

*Аспирант кафедры мировой экономики (Саратовский государственный социально-экономический университет);  
e-mail: antoffka24@inbox.ru*

### **ИТОГИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ ИНТЕГРАЦИИ В РАМКАХ ШОС**

В статье анализируются результаты деятельности ШОС, достигнутые за 10 лет. Особое внимание уделяется документам, принятым на саммите в Астане. Рассматриваются перспективы расширения ШОС. Содержатся основные предложения по расширению экономического сотрудничества стран организации.

**Ключевые слова:** Шанхайская организация сотрудничества, саммит в Астане, расширение ШОС, проблемы организации.

**Timofeev A.V.**

*Postgraduate student of the world economy (Saratov State Socio-Economic University); e-mail: antoffka24@inbox.ru*

### **THE RESULTS OF THE DECADE OF INTEGRATION WITHIN THE SCO**

The article covers the results of the activity of the SCO reached during the last 10 years. Particular attention is paid to the documents adopted at the summit in Astana. Prospects of expansion of the SCO are considered. The article contains main suggestions for expansion of economic cooperation between the countries of the organization.

**Key words:** the Shanghai Cooperation Organization, summit in Astana, expansion of the SCO, challenges of the organization.

### **ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА (OTHER BRANCHES OF LAW)**

**Попов Василий Валерьевич**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vpopov@sgar.ru*

### **ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВОГО ПРАВА И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НАЛОГАХ И СБОРАХ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

В статье рассматриваются вопросы соотношения принципов налогового права и действующего российского законодательства о налогах и сборах.

**Ключевые слова:** принцип права, принцип налогового права, законодательство о налогах и сборах, соответствие.

**Попов V.V.**

*Candidate of Law, Senior Lecturer of Department of Financial, Banking and Customs Law (Saratov State Law Academy);  
e-mail: vpopov@sgap.ru*

**PRINCIPLES OF TAX LAW AND RUSSIAN LEGISLATION ON TAXES AND FEES:  
IMPLEMENTATION CHALLENGES**

The article deals with the relation of the principles of tax law and current Russian legislation on taxes and fees.

**Key words:** the principle of law, the principle of Tax Law, legislation on taxes and fees, correspondence.

**Новикова Елена Евгеньевна**

*Кандидат медицинских наук, доцент кафедры правовой психологии и судебной экспертизы  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

**СТРЕСС КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПСИХОСОМАТИЧЕСКИХ РАССТРОЙСТВ ОБУЧАЮЩИХСЯ.  
НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ**

В статье исследуются факторы риска развития различной патологии у студентов. Предлагаются некоторые направления интенсификации выявления и профилактики психосоматических расстройств.

**Ключевые слова:** стресс, психосоматические расстройства, диагностика, факторы риска, патология.

**Novikova E.E.**

*The docent of Department Juridical Psychology and Forensic (Saratov State Law Academy)*

**STRESS IS AS A FACTOR OF DEVELOPMENT PSYCHOSOMATIC DISORDERS OF STUDENTS.  
THERE ARE SOME DIRECTIONS IN SOLUTION OF THE PROBLEM**

The guarantee of successful treatments of diseases is detection of diseases at their early stages and prophylaxis. This research work includes the risk factors of development the pathology that students can have. There you can find some directions in intensification of identifying and prophylaxis of psychosomatic disorders.

**Key words:** stress, psychosomatic disorders, diagnosis, risk factors, pathology.

## 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](mailto: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 (из другого вуза или от практического работника), 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) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов);
- б) названием;
- в) местом работы автора (авторов);
- г) электронным адресом автора (авторов);
- д) краткой аннотацией содержания рукописи (3-4 строчки, не должны повторять название);
- е) списком ключевых слов или словосочетаний (5-7).

**Все пункты 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 и ссылку в тексте.

**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.spbpravo.ru](http://www.spbpravo.ru) (дата обращения: 23.01.2009); *Хужокова И.М.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

**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 5).

#### **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](mailto:vestnik@sgap.ru).

3. По другим вопросам и +в частную переписку с авторами редакция не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГАП по адресу: <http://www.sgap.ru/showl.phtml?vestnik-public>.

7. 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](mailto:vestnik@sgap.ru)