

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 6 (95) • 2013

ISSN 2227-7315

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

И.Н. Сенякин	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
С.А. Белоусов	кандидат юридических наук, доцент
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
Е.В. Вавилин	доктор юридических наук, доцент (Москва)
Н.А. Власенко	доктор юридических наук, профессор (Москва)
С.В. Ворошилова	доктор юридических наук, доцент
Т.А. Григорьева	доктор юридических наук, профессор
А.И. Демидов	доктор философских наук, профессор
Т.В. Заметина	доктор юридических наук, доцент
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
В.Т. Кабышев	доктор юридических наук, профессор
В.А. Летяев	доктор юридических наук, профессор (Казань)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор
В.М. Манохин	доктор юридических наук, профессор
Н.И. Матузов	доктор юридических наук, профессор
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор
Л.А. Савченко	доктор юридических наук, профессор (Украина)
В.В. Степанов	кандидат юридических наук, профессор
С.Б. Суоров	доктор социологических наук, профессор
Т.И. Хмелева	кандидат юридических наук, доцент
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
Б.С. Эбзеев	доктор юридических наук, профессор (Москва)

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

Учредитель —
Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего
профессионального образования
«Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490
в каталоге агентства «Роспечать»

Цена для подписчиков 264 руб.,
в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена
на официальном сайте
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная
юридическая академия» по адресу:
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>

E-mail: vestnik@sgap.ru

Редактор, корректор
Т.Ф. Батищева

Верстка
И.Л. Малкина

Журнал зарегистрирован Управлением
разрешительной работы в сфере
массовых коммуникаций
Федеральной службы по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 26.12.2013 г.
Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 23,45. Уч.-изд. л. 20,82.
Тираж 950 экз. Заказ 65.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2013

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

ACADEMY JOURNAL
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 6 (95) • 2013

ISSN 2227-7315

EDITORIAL BOARD:

I.N. Senyakin	Doctor of Law, Professor (<i>Chief Editor</i>)
V.M. Baranov	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
S.A. Belousov	Candidate of Law, Associate Professor
N.L. Bondarenko	Doctor of Law, Professor (Belarus)
A.I. Demidov	Doctor of Law, Professor
B.S. Ebzeev	Doctor of Law, Professor (Moscow)
T.A. Grigorieva	Doctor of Law, Professor
O.V. Isaenkova	Doctor of Law, Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
V.T. Kabyshev	Doctor of Law, Professor
T.I. Khmeleva	Candidate of Law, Associate Professor
V.A. Letyaev	Doctor of Law, Professor (Kazan)
V.M. Manokhin	Doctor of Law, Professor
N.S. Manova	Doctor of Law, Professor
N.I. Matuzov	Doctor of Law, Professor
E.V. Pokachalova	Doctor of Law, Professor
L.A. Savchenko	Doctor of Law, Professor (Ukraine)
I.V. Shesteryakova	Doctor of Law, Associate Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
L.G. Shapiro	Doctor of Law, Associate Professor
V.V. Stepanov	Doctor of Law, Professor
S.B. Surovov	Doctor of Social Sciences, Professor
E.V. Vavilin	Doctor of Law, Associate Professor (Moscow)
N.A. Vlasenko	Doctor of Law, Professor (Moscow)
S.V. Voroshilova	Doctor of Law, Associate Professor
T.V. Zametina	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by
**Higher Attestation Commission
of Ministry of Education and Science
of the Russian Federation**
to the Russian list of reviewed
journals, where major
scientific dissertation
and thesis results
are to be published

Founder

Federal State
Budget Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”.
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located
on the official site
of Federal State Budget
Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”**
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

E-mail: vestnik@sgap.ru

The journal is registered by Censorship Office
in the Sphere of Mass Communication
of Federal Service for Supervision
in the Sphere of Telecom,
Information Technologies
and Mass Communication
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

К 90-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА В.М. МАНОХИНА

- 12 **Конин Н.М., Маторина Е.И.**
Василию Михайловичу Манохину – УЧИТЕЛЮ (к 90-летию со дня рождения)
- 15 **Аникин С.Б.**
Некоторые проблемы организации исполнительной деятельности по вопросам совместного ведения России и субъектов Федерации
- 19 **Панова И.В.**
Административный порядок рассмотрения дел
- 24 **Михеева Т.Н., Вавилов Н.С.**
Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне
- 29 **Братановский С.Н., Галицкая Н.В.**
Понятие и содержание контроля и надзора в области обеспечения безопасности
- 33 **Галицкая Н.В.**
Понятие государственной службы в свете экстраполяции взглядов профессора В.М. Манохина
- 40 **Ковалева Н.Н.**
Государственное управление в условиях использования информационных технологий
- 43 **Колесников А.В.**
Централизация и политизация местной власти в муниципальном районе
- 48 **Мангушева Т.С., Яшина И.А.**
Реализация принципа законности в деятельности органов местного самоуправления: актуальные проблемы теории и практики
- 52 **Мильшин Ю.Н.**
К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы
- 56 **Панов А.Б.**
Неурегулированные вопросы КоАП РФ
- 61 **Смагина Т.А.**
Административно-правовой статус несовершеннолетнего как объект (предмет) административно-правового регулирования
- 67 **Соболева Ю.В.**
Государственное признание и регулирование как виды воздействия на общественные объединения
- 70 **Чмыхало Е.И.**
Управление земельными ресурсами: правовые аспекты
- 78 **Круть П.Е.**
Коррупциогенные факторы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов: понятие и виды
- 84 **Балахничева С.В.**
К вопросу о классификации экстремистской деятельности

- 87 **Захарова Е.П.**
Туристская деятельность в Российской Федерации:
источники правового регулирования
- 91 **Исаков А.Р.**
Государственные услуги и их классификация
- 96 **Кузянов А.В.**
Реформирование государственной военной службы: некоторые вопросы
обжалования решений органов, осуществляющих призыв на военную службу

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 102 **Вопленко Н.Н.**
Истина и справедливость: проблемы взаимосвязи
- 113 **Логинова Л.В.**
Роль моногородов в региональном развитии России
- 120 **Малько А.В., Лиманская А.П.**
Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования
- 124 **Труханов В.А.**
Казачество в политической жизни России: исторический аспект
- 130 **Мосин С.А.**
Конституционно-правовые презумпции в отраслевом законодательстве
- 134 **Шаронов С.А.**
Правовая сущность категории «охрана» как основание возникновения
охранной деятельности: историко-сравнительный аспект
- 139 **Сурков О.С.**
Государственно-правовые взгляды представителей либерализма
и проблемы законодательства России в начале XX века
- 144 **Трунова А.Ф.**
Правовые основы государственной молодежной политики СССР
в области регулирования трудовой деятельности молодежи
(первая половина 60-х – вторая половина 70-х годов XX века)

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 151 **Балашова И.Н.**
Рассмотрение заявлений о совершенных нотариальных действиях
или об отказе в их совершении
- 157 **Гришина Я.С.**
Публично-правовые основы ценообразования как средство
обеспечения доступности социально необходимых товаров
- 164 **Ермаков А.Н., Захарьящева И.Ю.**
Компетенция арбитражных судов по делам об оспаривании
нормативных правовых актов
- 169 **Савельева Т.А.**
О некоторых проблемах совершенствования законодательства
о несостоятельности (банкротстве) застройщиков

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 173 **Шляпникова О.В., Паршин Н.М.**
Особенности криминологической характеристики и классификация
преступников, совершающих сексуальные посягательства
в отношении несовершеннолетних

- 181 **Ковлагина Д.А.**
Информационный терроризм
- 184 **Оганесян Б.Л.**
Уголовно-правовая классификация мотивов преступления и ее значение

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- 189 **Белоносов В.О.**
Об изменениях уголовно-процессуального законодательства и духе закона
- 193 **Калинкин А.В.**
Подозрение и обвинение как формы осуществления уголовного преследования
- 198 **Афоница Н.О.**
Классификация пробелов в уголовно-процессуальном праве
- 204 **Лавнов М.А.**
Современная модель отказа прокурора от обвинения и перспективы ее совершенствования в российском уголовном процессе

ПРАВОСУДИЕ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

- 209 **Ермошин Г.Т.**
Объединение высших судов как форма реализации накопленного опыта
- 221 **Соколов А.Ф.**
Применение отдельных видов экспертиз в процессе доказывания преступлений

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 227 **Нечай А.А.**
Финансовое право и политика: вызов современности
- 232 **Решетников Н.А.**
Субъекты рекламных правоотношений: некоторые вопросы налогообложения
- 236 **Сушко Е.А.**
Основы реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (финансово-правовой аспект)
- 241 **Жирнова Н.А.**
К вопросу о субъектах банковской тайны

ЛИНГВИСТИКА

- 245 **Данилов К.В.**
Содержание концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в библейском тексте и американской культуре
- 249 **Левина М.А.**
Метаязык исследования вторичных терминосистем права

ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 253 **Шестерякова И.В.**
Проблемы совершенствования трудового законодательства
- 260 **Кишоян Н.А.**
Полномочия президента по конкретизации правового положения личности в зарубежных странах

ИНФОРМАЦИЯ

- 264 В диссертационных советах

CONTENTS

ON THE 90TH ANNIVERSARY OF PROFESSOR V.M. MANOHIN

- 12 Konin N.M., Matorina E.I.**
To Vassily Mikhailovich Manokhin – the TEACHER (for the 90th birthday)
- 15 Anikin S.B.**
Some Problems of Organization of Executive Activities on Issues of Joint Jurisdiction of Russia and Subjects of Federation
- 19 Panova I.V.**
About an Administrative Order
- 24 Miheeva T.N., Vavilov N.S.**
Law Fixation of Forms of Civil Society's Institution's Activity on Municipal Level
- 29 Bratanovsky S.N., Galitskaya N.V.**
Concept and the Content of Control and Supervision in the Field of Safety
- 33 Galitsky N.V.**
Concept of Public Service in the Light of Extrapolation of Sights of Professor V.M. Manohin
- 40 Kovaleva N.N.**
State Management in the Use of Information Technology
- 43 Kolesnikov A.V.**
Centralisation and Politicization of Local Authorities in the Metropolitan Area
- 48 Mangusheva T.S. , Yashina I.A.**
The Realization of the Principle of Legality in the Activity of Bodies of Local Self-Governments: Actual Problems of the Theory and the Practice
- 52 Milshin Y.N.**
On the Question of the Limits of Administrative Discretion Subjects Permit System
- 56 Panov A.B.**
Important Questions Codes of the Russian Federation on Administrative Offences
- 61 Smagina T.A.**
Administrative and Legal Status of the Juvenile as the Object of Administrative and Legal Regulation
- 67 Soboleva Yu.V.**
State Recognition and Regulation as Types of Influence on Public Associations
- 70 Chmihalo E.Y.**
Land Resource Management: Legal Aspects
- 79 Krut P.E.**
Corruption Appear Factors Municipal Normative Legal Acts and Their Drafts: the Concept and Types of
- 84 Balakhnicheva S.V.**
On a Classification of Extremist Activities
- 87 Zakharova E.P.**
Tourist Activity in the Russian Federation: Sources of Legal Regulation
- 92 Isakov A.R.**
Public Services and their Classification

- 96 Kuzyanov A.V.**
Reforming of the Public Military Service: Some Questions of the Appeal of Decisions of the Bodies Which Are Carrying out an Appeal on Military Service

THEORY OF STATE AND LAW

- 102 Voplenko N.N.**
Verity and Justice: the Problems of Correlation
- 114 Loginova L.V.**
Role Monocity in Regional Development of the Russia
- 121 Malko A.V., Limanskaya A.P.**
Special Legal Regime as the Specific Mean of Legal Regulation
- 124 Trukhanov V.A.**
Cossacks In Political Life Of Russia: Historical Aspect
- 130 Mosin S.A.**
Constitutionally-legal Presumptions in Branch Legislation
- 135 Sharonov S.A.**
The Legal Essence of Protection Categories as a Basis of Security Activity: Historical and Comparative Perspective
- 139 Surkov O.S.**
State-legal Sights of Representatives of Liberalism and Problem of the Legislation of Russia in the Beginning of XX Centuries
- 144 Trunova A.F.**
Legal Bases of the State Youth Policy of the USSR in the Field of Regulation of Labor Activity of Youth (the First Half of the 60th – the Second Half of te 70th XX Century)

CIVIL PROCEDURE. ARBITRAL PROCEDURE

- 151 Balashova I.N.**
The Consideration of the Statements of Committed Notarial Activity or Refusal to Commit them
- 157 Grishina Ya.S.**
Public Bases of Pricing as Instrument for Ensuring of Availability of Socially Necessary Goods
- 164 Ermakov A.N., Zaharyascheva I.Y.**
Competence of Arbitration Courts on Cases of Contest of Regulations
- 170 Savelyeva T.A.**
Some Problems of Improvement of Legislation on Insolvent (Bankruptcy) of Estate Developers

CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW

- 173 Shlyapnikova O.V. , Parshin N.N.** Peculiarities of Criminological Characteristics, Personality Classification of Criminals Committing Sexual Harassment Against Minors
- 181 Kovlagina D.A.**
Information Terrorism
- 184 Oganessian B.L.**
The Legal Classification of the Motives of the Crime and its Value

CRIMINAL PROCEDURE

- 189 Belonosov V.O.**
About Changes in Criminal Procedure Legislation and Spirit of the Law
- 194 Kalinkin A.V.**
Suspicion and Filing a Charge as Forms of Criminal Prosecution
- 199 Afonina N.O.**
Classification of Blanks in Criminally-procedural Right
- 204 Lavnov M.A.**
Modern Model of Dropped Charge and the Prospects for Improvement in the Russian Criminal Procedure

JUSTICE AND PROSECUTORIAL OVERSIGHT

- 209 Ermoshin G.T.**
Combining Superior Courts as a Form of the Experience Gained
- 221 Sokolov A.F.**
Application of Certain Types of Expertise in the Process of Proving Crimes

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 227 Nechai A.A.**
Financial Law and Politics: Current Challenges
- 232 Reshetnikov N.A.**
Subjects of Legal Advertising: Some Taxation Issues.
- 237 Sushko E.A.**
Fundamental Principles of Implementation of the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs (Financial Legal Aspect)
- 241 Girnova N.A.**
Concerning the Question of the Subject Form of a Bank Secret

LINGUISTICS

- 245 Danilov K.V.**
The Concept of Capital Punishment in the Bible and American Culture
- 249 Levina M.A.**
Methalanguage of Secondary Legal Terminological Systems Research

OTHER BRANCHES OF LAW

- 253 Shesteryakova I.V.**
The Problems of Labor Legislation Perfection
- 260 Kishoyan N.A.**
The President's Powers by Specifying the Legal Status of the Individual in Foreign Countries

INFORMATION

- 264** In Dissertation Councils

К 90-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА В.М. МАНОХИНА

25 ноября 2013 г. исполняется 90 лет со дня рождения Василия Михайловича Манохина — доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР, Почетного работника высшего профессионального образования.

Имя В.М. Манохина — основателя Саратовской научной школы административного права — широко известно научной юридической общественности.

Василий Михайлович родился 25 ноября 1923 г. в д. Чистовка Уметского района Тамбовской области. В июне 1941 г. окончил педагогическое училище и стал курсантом Подольского артиллерийского училища, участвовал в битве за Москву. Комбатом воевал на Западном, Ленинградском, 1-Прибалтийском и 2-м Белорусском фронтах. Был трижды ранен и закончил войну в Германии. Военные заслуги Василия Михайловича отмечены орденами Александра Невского, Отечественной войны I и II степени, Красной Звезды, боевыми медалями, в т.ч. наградами ПНР.

В 1946 г. Василий Михайлович поступает в Саратовский юридический институт и с отличием оканчивает его в 1950 г. Затем учеба в аспирантуре и в 1954 г. защита в ИГПАН СССР кандидатской диссертации на тему «Хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная деятельность сельского Совета». В 1957 г. В.М. Манохину присваивается ученое звание доцент, в 1960 г. он избирается по конкурсу заведующим кафедрой государственного (конституционного) права.

В 1963 г. В.М. Манохин защищает докторскую диссертацию на тему «Правовые основы организации аппарата управления Советского государства». В 1964 г. в Саратовском юридическом институте создаётся кафедра административного и финансового права и её заведующим как перспективный ученый и прекрасный организатор избирается Василий Михайлович, в 1965 г. он утвержден в звании профессора. Руководимая профессором В.М. Манохиным кафедра по уровню учебно-методической и научной работы занимает одно из ведущих мест среди кафедр юридических вузов и факультетов СССР, приобретает широкую известность и заслуженный авторитет в стране. Одновременно В.М. Манохин является руководителем ряда научных направлений в исследовании проблем административного права: государственная служба, компетенция и структура аппарата исполнительных органов власти, законотворческая деятельность субъектов Федерации, дискреционные полномочия. Им опубликовано свыше 120 научных работ, в т.ч. 12 монографий. Василий Михайлович — соавтор трёх учебников по административному праву. Один из них опубликован в КНР и был настольной книгой каждого руководителя.

В.М. Манохиным обоснованы фундаментальные положения по предмету административного права, правовым и организационным основам системы государственного управления, использующиеся учеными-юристами как исходные в исследовательской деятельности. Богатый опыт глубокого научного анализа государственного управления на различных этапах развития нашей страны нашел отражение в изданном в 2010 г. учебнике «Российское административное право (основы и истоки)».

Научно-педагогический и организаторский талант В.М.Манохина реализовался и в подготовке научно-педагогических кадров. Под его руководством защитили диссертации более 30 чел., четверо защитили докторские диссертации. Более 20 лет В.М. Манохин состоял членом редколлегии журнала «Правоведение», научно-методического Совета Минвуза СССР, научно-консультационного совета Высшего Арбитражного Суда России и Совета Федерации Федерального собрания РФ, дважды выступал в Конституционном Суде РФ.

Дорогой Василий Михайлович! Примите искренние слова признательности и благодарности за Ваш многолетний благородный труд Ученого, Педагога, Учителя, Наставника! Низкий поклон Вам за победу в Великой Отечественной войне!

Крепкого здоровья Вам, долгих лет жизни, успехов в научной и педагогической деятельности, счастья и добра.

Ректорат, Ученый совет, Совет ветеранов

Н.М. Конин, Е.И. Маторина

ВАСИЛИЮ МИХАЙЛОВИЧУ МАНОХИНУ – УЧИТЕЛЮ (К 90-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ)

В статье дается оценка научных трудов профессора В.М. Манохина. Анализируются основные положения его работ в сфере административного права. Оценивается вклад В.М. Манохина в развитие российской административно-правовой теории.

Ключевые слова: административное право, теория государственной службы, результаты научных разработок.

N.M. Konin, E.I. Matorina

TO VASSILY MIKHAILOVICH MANOKHIN – THE TEACHER (FOR THE 90TH BIRTHDAY)

The appraisal of scientific works of professor V.M. Manokhin is presented in the article. The main points of his works in the sphere of administrative law are analyzed. V.M. Manokhin's contribution to the development of Russian administrative-legal theory is appreciated.

Keywords: administrative law, the theory of civil service, the results of scientific elaborations.

В череде праздников есть такие, которые отмечаются не каждый год, а раз в несколько лет. Таким праздником является юбилей – годовщина какого-либо знаменательного события, жизни или деятельности какого-либо лица, обычно исчисляемая в крупных и круглых числах. Юбилей – это не просто праздник, это подведение жизненных итогов, и, несомненно, у каждого человека есть несколько дат – жизненных рубежей, которые должны оставить отпечаток в его душе, а торжества, связанные с ними, – неизгладимые воспоминания.

В ноябре 2013 г. исполнилось 90 лет со дня рождения выдающегося ученого-юриста, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки

© Конин Николай Михайлович, 2013

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования (Саратовская государственная юридическая академия)

© Маторина Елена Ильинична, 2013

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

РСФСР, Почетного работника высшего профессионального образования Василия Михайловича Манохина.

История кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии неразрывно связана с этим ученым, педагогом, общественным деятелем, а ученики продолжают его дело и по сегодняшний день.

Прошедшее время позволяет нам отчетливее увидеть многогранность таланта этого удивительного человека, который вместе с другими профессорами и доцентами заложил научные, педагогические, нравственные принципы кафедры административного и муниципального права СГЮА, в полной мере оценить его заслуги.

Василий Михайлович Манохин всю свою жизнь посвятил воспитанию молодых ученых и преподавателей. В процессе развития правовой науки формировалась и саратовская школа ученых-административистов. В.М. Манохин – ученый и педагог, общественный деятель, высоконравственный и интеллигентный человек, который для всех нас является Учителем, сочетающим в себе доброту, мягкость и принципиальность, требовательность к себе и другим, бескомпромиссность и толерантность, готовность прийти на помощь мудрым советом. Став для нас образцом порядочности и трудолюбия, честного служения науке и образованию, он оказал колоссальное влияние на развитие юридической науки в целом и саратовской юридической школы административного права в частности.

По его работам молодые ученые могут подтверждать или опровергать научные теории и выводы, касающиеся основных проблемных вопросов административного права.

Труды ученого бесценны. Чтобы просто прочитать их и тем более изучить, требуется много времени. А чтобы провести такую исследовательскую работу, как сделал Василий Михайлович, нужно, наверное, не просто прожить жизнь длиною в 90 лет, но и целиком посвятить себя науке, любить и ценить ее. А как это умеет делать профессор В.М. Манохин, знают, пожалуй, все.

В нашей научной библиотеке, где собраны обширные материалы об истории и достижениях научной правоведческой мысли страны, главная ценность – это работы наших ученых, которые стали классикой в юриспруденции, – говорит директор научной библиотеки Саратовской государственной юридической академии В.А. Елистратова. Видное место среди них занимают труды В.М. Манохина. С ними может ознакомиться каждый, для кого представляет интерес не только процесс становления административного права, но и Академии в целом. Главное, чтобы люди прислушивались к мнению ученого и делали соответствующие выводы. Это стало бы главным подарком к 90-летию юбилею профессора, который продолжает трудиться и открывать для себя и для нас новое в науке.

Откуда же истоки такой мировоззренческой позиции Василия Михайловича? Видимо, они лежат в самой биографии этого человека, в которой отразились глобальные, судьбоносные для нашей страны исторические события, именно они заложили фундамент стойкости, жизнелюбия, глубокой порядочности, целеустремленности.

Перед самым началом Великой Отечественной войны В.М. Манохин окончил Кирсановское педагогическое училище в Тамбовской области, затем артиллерийское училище и отправился на фронт защищать Родину. Его ратный труд был отмечен пятью боевыми орденами, в т.ч. Александра Невского, Отечественной Войны (третьей степени), Красной Звезды, а в мирное время к этим наградам при-

бавилась еще одна — орден Почета. После демобилизации В.М. Манохин поступает в Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского (ныне — Саратовская государственная юридическая академия) и с этого времени его жизнь неразрывно связана с этим учебным заведением: аспирантура, успешная защита сначала кандидатской диссертации (под руководством доцента, кандидата юридических наук А.Ф. Югая, около 20 лет руководившего кафедрой государственного и административного права и оценившего возможности и целеустремленность студента), научно-педагогическая работа, защита докторской диссертации. В 1963 г. после разделения кафедры на две (конституционного и административного права) последнюю возглавил В.М. Манохин и без малого 40 лет бессменно руководил ею.

Сфера научных интересов В.М. Манохина сформировалась именно во время написания докторской диссертации по теме «Правовые основы организации аппарата управления Советского государства». С той поры им написано более сотни научных работ, так или иначе связанных с данной тематикой. Он становится апологетом служебного права. Его разработки на тему статуса государственного служащего, государственной службы и многие другие остаются современными и по сей день.

Василий Михайлович и в настоящее время исключительно требователен к себе, к студентам и преподавателям. Он читает лекции не только студентам, но и проводит т.н. «открытые лекции», на которых молодые и преподаватели со стажем считают за честь побывать, т.к. его стремление к совершенствованию лекций и семинарских занятий заставляет всех — аспирантов, молодых преподавателей — учиться у него не только методике преподавания материала, но и искусству строить отношения со студентами. Его авторитет непререкаем, желание помочь любому студенту и преподавателю несомненно.

Сегодня можно удивляться предвидению, позволившему ему сконцентрироваться на ключевых проблемах науки административного права. Монографии, посвященные теоретическим проблемам административного права конца прошлого — начала нынешнего века, и по сегодняшний день остаются востребованными, а проблемы, которые поднимаются в этих работах, не до конца решенными.

В.М. Манохин известен не только в Саратове, но и во всей Российской Федерации. Более 10 монографий, три учебника становятся источником знаний для многих поколений студентов и аспирантов. Если до 2000 г. он развивал теорию науки, связанную с государственной службой, то в последующем сосредоточил свое внимание на проблемах правотворческой деятельности субъектов РФ.

Отстаивая позиции государственника, В.М. Манохин в своих научных исследованиях акцентирует внимание на том, что только разумным образом организованная система государственных органов, а также система государственной службы может обеспечить поступательное развитие общества и государства.

Дмитрий Менделеев как-то произнес, что вся гордость учителя в его учениках, в росте посеянных им семян. Лес, который вырастил Василий Михайлович — это более 30 ученых, защитивших диссертации, среди которых несколько докторских. Он тонко чувствует потенциальные возможности каждого аспиранта и соискателя, и этот процесс объединения науки и педагогики всегда давал положительные результаты.

В дни юбилея мы особенно начинаем осознавать, какой Человек находится рядом с нами. Здоровья Вам, дорогой Василий Михайлович, и бодрости на долгие годы!

С.Б. Аникин

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВОПРОСАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИИ И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается современная российская федеративная модель исполнительной власти. Анализируется материально-правовая структура предмета совместного ведения России и её субъектов. Исследуется взаимосвязь структуры государственного управления и материально-правовой структуры предмета совместного ведения.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеративное устройство, совместное ведение России и ее субъектов, исполнительная власть.

S.B. Anikin

SOME PROBLEMS OF ORGANIZATION OF EXECUTIVE ACTIVITIES ON ISSUES OF JOINT JURISDICTION OF RUSSIA AND SUBJECTS OF FEDERATION

The questions of construction of structure of government control of joint conduct of Russian FEDERATION and subjects of Russian FEDERATION an object are examined in the article. Intercommunication of structure of state administration is probed with the financial legal structure of the article of joint conduct. International experience of forming of analogical institutes of state administration, and also features of functioning of structures of public legal character, is analysed in different historical periods of the Russian state system.

Keywords: Constitution of the RF, federative structure, joint conduct of Russia and its subjects, executive chain of command.

Василий Михайлович Манохин — крупный русский ученый-юрист, основатель и научный организатор саратовской школы административного права, автор многих фундаментальных научных работ и учебников по административному праву, широко известных не только научной общественности, но и практикам как в нашей стране, так и за рубежом.

Научно-педагогическую деятельность Василия Михайловича характеризует высокий уровень научно-теоретического потенциала, глубокое понимание механизма функционирования исполнительной власти и практических проблем её организации в условиях федеративного государства. Богатейший жизненный опыт позволил В.М. Манохину активно включиться в исследование и осмысление современной федеративной организации исполнительной власти в России, получившей юридическое оформление принятия Конституции 1993 г. При его непосредственном руководстве и участии был подготовлен и издан один из первых учебников по административному праву, отражающий новые реалии государственного управления в Российской Федерации. Теоретические выводы профессора В.М. Манохина, изложенные в монографиях и других научных работах, получили широкую поддержку среди ученых и практиков.

Одним из важных и актуальных научно-теоретических и практических направлений творчества Василия Михайловича является анализ проблем фе-

© Аникин Сергей Борисович, 2013

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: anikinsb@yandex.ru

деративной организации исполнительной власти как в советский период¹, так и в современной России². Научные разработки В.М. Манохина дали мощный импульс исследованию проблем административно-правового регулирования государственно-правового института совместного ведения России и субъектов Федерации³.

При непосредственном и активном участии Василия Михайловича в середине 90-х гг. были подготовлены проекты уставов Тамбовской, Астраханской, Пензенской и Саратовской областей, ряд проектов законов субъектов Федерации об административной ответственности, нормативных правовых актов субъектов России и органов местного самоуправления. Правовые позиции по вопросам формирования органов исполнительной власти субъектов Федерации, обоснованные и сформулированные В.М. Манохиным, явились новеллой для новейшей организации исполнительной власти на федеративном уровне. Они были успешно защищены ученым в Конституционном Суде России, который сделал вывод, что органы исполнительной власти, реализующие данные полномочия, фактически имеют двойственную природу (федеральную и региональную)⁴.

Системная особенность совместного ведения России и субъектов Федерации состоит в обобщённости закрепления полномочий законодательных и исполнительных органов государственной власти. Именно данное свойство отличает российскую модель федеративной организации взаимодействия центра и территорий от зарубежных федераций (Германия, Австрия, Швейцария, Бельгия, Индия, Бразилия и др.). Однако суммарность совместного ведения проявляет себя не только в указанных сферах государственного управления. Это качество обнаруживается непосредственным образом и при организации государственной исполнительной деятельности по реализации предмета совместного ведения как в целом, так и по его отдельным вопросам.

В.М. Манохин подчеркивает, что предмет совместного ведения имеет материальную и отраслевую составляющие. Организация любой системы или комплекса управления базируется на объективной основе как изначальном факторе построения последующих структур. В организации государственного управления такой основой служит отрасль, сложившаяся в процессе общественного развития в материальном понимании и получившая признание государства⁵.

Таким образом, основой публично-правового регулирования предмета совместного ведения служит его материально-правовая структура позитивно-правового содержания, преломляющаяся в соответствии с действующим законодательством в категорию иного государственно-управленческого и юридического содержания, именуемую в административно-правовой науке «отраслью».

Профессор В.М. Манохин выделяет три фактора, характеризующие публично-правовое содержание категории «отрасль». Это: а) комплекс материально-правовых однородных, объединенных общим профилем деятельности отношений (промышленное и с/х производство, образование, культура, здравоохранение и т.п.); б) социально-полезная и государственно-важная сфера жизни общества; в) самостоятельное направление государственного управления⁶.

Говоря об отраслевой базе построения структуры государственного управления предметом совместного ведения, представляется верной научно-теоретическая модель отраслевого управления, обоснованная В.М. Манохиным, включающая следующие элементы:

материальную основу отраслей государственного управления (оказание услуг населению, безопасность личности, общества и т.д.);

возложение полномочий по руководству отраслью государственного управления на соответствующие органы исполнительной власти;

обеспечение единства системы отрасли и органов внутриотраслевого управления;

наличие внутриотраслевых административно-правовых отношений по организации управления отраслью⁷.

Такой подход дает возможность для всестороннего и объективного анализа отрасли как юридической категории в ее взаимосвязи с другими структурными элементами системы совместного ведения.

Таким образом, материально-правовая структура предмета совместного ведения (как и каждый ее элемент в отдельности) имеет многоцелевое позитивно-правовое значение:

во-первых, она представляет собой объективную основу предмета правового регулирования органов государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней;

во-вторых, в ее объеме осуществляется распределение полномочий между федерацией и ее субъектами (подготовка и издание федеральных и региональных норм, наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц полномочиями по их реализации);

в-третьих, она лежит в основе формирования и функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ);

в-четвертых, ее элементы и составные части в распределенном состоянии на федеральном и региональном уровнях выступают в качестве самостоятельных объектов публично-правового воздействия;

в-пятых, она выступает объективной основой формирования исключительных полномочий субъектов РФ в соответствии со ст. 73 Конституции РФ;

в-шестых, в детализированном виде она является базой для формирования полномочий органов местного самоуправления.

Анализ федерального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ и материально-отраслевой структуры совместного ведения в настоящее время дает основание говорить о том, что материально-правовое содержание предмета совместного ведения, вытекающее из федерального законодательства, шире конституционно закрепленного. Данное обстоятельство выводит полномочия органов исполнительной власти в сфере совместного ведения за конституционные границы и проявляется в качестве сдерживающего фактора для системного функционирования государственной исполнительной деятельности по реализации предмета совместного ведения, т.к. выводит ее по целой совокупности вопросов за конституционно-правовые границы. Тем самым порождаются и тиражируются коллизионное правовое регулирование и государственная исполнительная деятельность по всей федеративной вертикали.

Очевидно, для корректировки такого положения необходимо увеличение правовой емкости предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Осуществить ее возможно двумя способами. Первый способ, широко используемый в ФРГ и Индии, – это максимальная детализация предмета совместного ведения и внесение в конституцию новых вопросов, отнесенных к ре-

гулированию данного государственно-правового института. Однако такой подход требует внесения частых поправок в действующую Конституцию. Второй способ прямо вытекает из положений по регулированию вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закрепленных Федеративным договором. Он заключается в принятии федеральных Основ законодательства РФ непрямого действия по наиболее объемным вопросам совместного ведения. Данный вариант потребует однократного видоизменения норм ст. 72, 76 Конституции РФ. В норме ст. 72 Конституции РФ необходимо закрепить вопросы совместного ведения в наиболее общем виде по направлениям правового регулирования. Например, в сфере экономики это вопросы развития промышленности, капитального строительства, сельского хозяйства и агропромышленного комплекса, хозяйственного обслуживания и т.д. В свою очередь ст. 76 Конституции РФ следует дополнить нормой, содержащей перечень направлений правового регулирования, по которым принимаются федеральные Основы законодательства РФ, а субъектами РФ – конкретизирующие законы.

В административно-правовой науке идею внедрения в практику правового регулирования Основ законодательства высказывал и профессор В.М. Манохин применительно к нормативному регулированию государственной службы. Им, в частности, обосновывается, что государственная служба является отражением общественных процессов, происходящих в современной России, в т.ч. процессов, связанных с необходимостью нормативного урегулирования многих специальных направлений в рамках единого общего. Такую возможность дают Основы законодательства. Важным положительным моментом в рассуждениях ученого является идея включения в единое нормативное регулирование посредством Основ законодательства всех уровней правового регулирования (федерального, регионального, муниципального)⁸.

Представляется, что потенциально высокий юридический ресурс основ в реализации предмета совместного ведения в целом и по каждой сфере правового регулирования в отдельности на сегодняшний день используется весьма незначительно. При этом более широкое внедрение Основ законодательства в практику правового регулирования по вопросам совместного ведения позволит без изменения конституционно-правовой материи практически решать многие проблемы административно-правового регулирования предмета совместного ведения. В частности, это позволит:

а) детализировать материальную структуру сфер управления, создавая тем самым условия для специального правового регулирования, не выходя за конституционные рамки;

б) конкретизировать распределение законодательных и исполнительных полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней, по каждой сфере правового регулирования в рамках предмета совместного ведения;

в) встроить в материально-правовую структуру совместного ведения полномочия органов местного самоуправления.

Кроме того, принятие Основ законодательства создаст предпосылки разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами в полном объеме и обеспечит оптимальное соотношение федерального и регионального законодательства⁹.

В то же время повышение юридической емкости предмета совместного ведения позволит в дальнейшем без вмешательства в Конституцию РФ варьировать объем предмета совместного ведения в зависимости от потребностей общества и государства, путем внесения изменений и дополнений в соответствующие основы.

Таким образом, научно-теоретические разработки и практическая законопроектная деятельность профессора В.М. Манохина по вопросам федеративной организации исполнительной власти в России, базирующиеся на её объективных конституционных предпосылках, определяют их безусловную научную и практическую значимость и ценность в долгосрочном периоде.

¹ См.: Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963.

² См.: Манохин В.М. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Саратов, 2000.

³ См., например: Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 2010; *Он же*. Организация исполнительной деятельности по предмету совместного ведения России и ее субъектов / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 2011.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1997. № 51, ст. 5877.

⁵ См.: Манохин В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // *Административное право и процесс*. 2008. № 1. С. 3.

⁶ См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 127.

⁷ См.: Там же. С. 138.

⁸ См.: Манохин В.М. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // *Государство и право*. 1997. № 9. С. 5–11.

⁹ См.: Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 289.

И.В. Панова

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ

В статье затрагиваются вопросы досудебного и внесудебного порядка обжалования, рассмотрения административных дел. Рассматриваются актуальные проблемы административного порядка, текущего законодательного регулирования; предлагаются варианты их решения.

Ключевые слова: административный порядок, административная реформа, административная палата, административное дело, жалоба, внесудебное рассмотрение, досудебное рассмотрение.

I. V. Panova

ABOUT AN ADMINISTRATIVE ORDER

The paper addresses the issues of pre-trial and extra-judicial appeal, review of administrative affairs. The urgent problems of the administrative order, identifies problems in the current legislative regulation, offered options for their solutions.

Keywords: administrative procedures, administrative reform, the administrative chamber, the administrative case, the complaint out of court review, pre-trial investigation.

В ходе проведения судебной и административной реформ перед отечественными теоретиками и практиками неизбежно возникают сложнейшие проблемы административно-правового регулирования, которые связаны, прежде всего, с отсутствием необходимого механизма реализации установленных норм права, в частности, когда административное судопроизводство, упомянутое в Кон-

©Панова Инна Викторовна, 2013

Судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного права (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»); e-mail: ipanova@arbitr.ru

ституции РФ, при осуществлении государственно-правовой деятельности не находит должного развития в действующем законодательстве, ввиду чего нами предпринята попытка постановки и обоснования ряда проблем административно-юрисдикционного характера.

Совершенствование и развитие административного порядка (досудебного, внесудебного) — важная гарантия прав физических и юридических лиц, потребность нашего времени и логическое продолжение административной реформы в России. Необходимо развивать внесудебные способы взыскания, что позволит разгрузить суды и облегчит жизнь административных органов. Однако должны быть предусмотрены определенные санкции в отношении должностных лиц, чтобы избежать произвола с их стороны.

Под *внесудебным рассмотрением* следует понимать рассмотрение административного дела административно-юрисдикционным органом при отсутствии административного спора (например, дела об административном правонарушении) либо рассмотрение административного спора, инициированного самим невластным субъектом, административно-юрисдикционным органом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием). В любом случае внесудебное рассмотрение административного дела не исключает его дальнейшего рассмотрения в судебных органах.

Досудебное (претензионное) обжалование — обращение невластного субъекта с жалобой в административно-юрисдикционный орган как обязательная стадия, необходимая для дальнейшего обращения в судебные органы.

Административный порядок обжалования необходим, поскольку он для граждан и организаций проще, экономичнее, доступнее (принцип транспарентности), оперативнее.

Необходимо отметить, что российский законодатель в области обеспечения законности в сфере государственного управления и защиты прав и свобод граждан и юридических лиц всегда идет двумя параллельными путями — административным и судебным, которые в разные исторические периоды то расширяются, то сужаются. Причем расширение в 90-е гг. судебного порядка рассмотрения административных дел автоматически ведет к необоснованному сужению административного порядка их рассмотрения. Так же как и ограниченный доступ к судебной защите, существовавший почти до 1990-х гг., это — крайность, а чем ближе к крайности, тем дальше от истины. Следовательно, административные споры необходимо рассматривать в административном (досудебном, внесудебном) порядке и в порядке административного судопроизводства, синхронно (гармонично)? развивая и совершенствуя оба института. Это вытекает из истории российского законодательства.

Административный порядок может быть внесудебным и досудебным. Под внесудебным можно понимать рассмотрение административного дела административно-юрисдикционным органом при отсутствии административного спора (например, дела об административном правонарушении) либо рассмотрение административного спора, инициированного самим невластным субъектом, административно-юрисдикционным органом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием). В любом случае внесудебное рассмотрение административного дела не исключает его дальнейшего рассмотрения в судебных органах. Внесудебный порядок рассмотрения административных дел не является чем-то новым, он был хорошо известен в до-

революционной России. Так, по Уставу «О благоустройстве в казенных селениях» 1899 г. не подлежали судебному рассмотрению административные взыскания за маловажные проступки, например, за штраф до 1 руб., общественные работы.

В советском законодательстве имелись нормы, в соответствии с которыми из ведения народных судов изымались дела по спору на сумму до 100 руб.

В настоящее время в работе над административным порядком в России многое сделано, в частности, досудебное (внесудебное) рассмотрение споров в российском законодательстве становится обязательным, а не альтернативным. Результаты уже имеются. Так, в 2012 г. количество рассмотренных дел по экономическим спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, сократилось. Удельный вес этих дел в общем объеме рассмотренных арбитражными судами дел снизился, хотя следует заметить, что это у нас было в законодательстве 80-х гг., и несмотря ни на что, никакие законы не отменят ведомственные интересы, проблема независимого пересмотра в вышестоящих административных инстанциях не будет до конца решена.

В связи с реформированием системы государственных закупок и созданием Федеральной контрактной системы представляется возможным обратить внимание законодателя на важность разработки механизма организации досудебной административной процедуры рассмотрения административных дел в области правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих административную процедуру рассмотрения административных дел, служит основой, в соответствии с которой будут определены направления развития российского законодательства об административном (досудебном и внесудебном) порядке рассмотрения споров в области контрактных отношений.

В настоящее время по общему правилу, действующему в административном законодательстве РФ, административная жалоба на действия должностных лиц и государственных органов может быть подана в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или направлена в суд. Судебный способ защиты прав и свобод граждан и интересов организаций в сфере публичной администрации рассматривается сейчас как универсальный, однако нельзя исключать участие в этом процессе административно-юрисдикционных органов, которые рассматривают огромное количество жалоб и заявлений граждан и организаций.

Текущим административно-процессуальным законодательством установлены две процедуры пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении: внесудебная и судебная. При этом выбор конкретного порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении предоставлен лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Складывается ситуация, когда лица, привлекаемые к административной ответственности, зачастую обращаются с заявлением о пересмотре постановления по делу об административном правонарушении непосредственно в судебные органы, минуя административную досудебную процедуру разрешения административного спора.

При этом действия указанных лиц вполне объяснимы и понятны, т.к. предельно мала вероятность того, что вышестоящее должностное лицо (вышестоящий орган) отменит постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное нижестоящим (подчиненным) должностным лицом или органом. Также необходимо учитывать, что орган или должностное лицо, привлекающее

лицо к административной ответственности, не обладает полной независимостью от вышестоящего должностного лица или органа при рассмотрении дела об административном правонарушении.

При такой ситуации сложно говорить о беспристрастности и независимости как при процедуре привлечения к административной ответственности правонарушителей, так и при процедуре пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении.

Данные обстоятельства порождают не только бюрократическую волокиту при рассмотрении дел об административных правонарушениях, но и ведут к коррупции, подрыву авторитета всей системы публичных органов исполнительной власти, что не лучшим образом отражается на обществе в целом.

Отсутствие в административном законодательстве правил об обязательном досудебном обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности ведет к тому, что судебные органы (как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды) фактически выполняют функции органов исполнительной власти (административно-юрисдикционных органов), рассматривая дела об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности по категориям дел об административных правонарушениях, носящих незначительный характер и не имеющих по своей сути характера спора о праве. В связи с этим было бы целесообразно установить обязательную досудебную процедуру обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности по определенным категориям дел (например, за административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения, по делам о мелком хулиганстве и т.д.), тем более что досудебная процедура известна российскому законодательству (например, ч. 1 ст. 104 НК РФ).

Основными целями развития административного порядка являются, во-первых, выработка эффективного взаимодействия публичных органов исполнительной власти с невластными субъектами (гражданами, индивидуальными предпринимателями, предприятиями, учреждениями и другими институтами гражданского общества). Во-вторых, рассмотрение административных дел и жалоб специализированным административно-юрисдикционным органом (в установленные динамичные сроки) по четкой (простой) административной процедуре с полным набором дополнительных гарантий для невластных субъектов.

Для развития административной внесудебной и досудебной процедуры в рамках административной юстиции в системе органов исполнительной власти Российской Федерации может быть создана Административная палата РФ, которая согласно Указу Президента РФ может иметь статус Федеральной службы и исполнять три основные функции:

привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц по делам об административных правонарушениях, указанным в ст. 23.1. КоАП РФ и относящихся в настоящее время к подведомственности или альтернативной подведомственности мировых судей, судов общей юрисдикции и арбитражных судов (административная внесудебная процедура);

пересмотр принятых административными органами постановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел независимо от субъектного состава (административная досудебная процедура) и применения иных мер административно-правового принуждения. При этом в административном законодательстве следует установить положение об обязательном характере

досудебной процедуры рассмотрения заявлений, которая отнесена к полномочиям Административной палаты в рамках досудебной процедуры;

досудебное рассмотрение жалоб на незаконные действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц;

взыскание во внесудебном порядке с физических и юридических лиц недоимок и пени по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.

В законодательстве должен быть предусмотрен порядок обжалования в суд всех окончательных решений, принимаемых Административной палатой. Создание такого органа и наделение его названной компетенцией позволит существенно разгрузить суды, избавив их от не свойственных им функций.

Так, привлечение к административной ответственности является преимущественно функцией органов исполнительной власти. При этом создание специального административно-юрисдикционного органа исполнительной власти позволит решить проблему, связанную с учетом прав и интересов деликвентов, и обеспечит независимость лица, принимающего решение о привлечении к административной ответственности от органов, устанавливающих факт правонарушения, поскольку позволит избежать конфликта ведомственных интересов. Такая мера будет способствовать также доступности правосудия за счет снятия вопроса о разграничении подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, например, по таким категориям дел, как ответственность должностных лиц хозяйствующих субъектов.

Вопросы о пересмотре постановлений о привлечении к административной ответственности и применении иных мер административно-правового принуждения также имеет смысл передать на рассмотрение Административной палаты, поскольку зачастую такие дела не имеют характера спора о праве и по существу должны быть отнесены к компетенции органов исполнительной власти.

Сложившаяся ситуация объективно обуславливает необходимость принятия организационных и связанных с ними законодательных мер по разрешению весьма актуальной проблемы — обеспечения реальной защищенности гражданина не только от преступных посягательств на его жизнь, здоровье и имущество, но и от произвола чиновников, состоящих на государственной или муниципальной службе. Российские ученые, начиная с 70-х гг. прошлого столетия и особенно в последнее десятилетие, выдвигали идею формирования в стране полновесной системы административной юстиции. Этот государственно-правовой институт с учетом более чем столетнего опыта зарубежных государств представляется вполне приемлемым и к условиям российской государственности. Таково общее мнение, сложившееся в кругах научной общественности.

Воплощение в жизнь перечисленных предложений как на уровне их законодательного обеспечения, так и на уровне подготовки публичной администрации и общества к исполнению нового законодательства, возможно при условии комплексного научного анализа и разработки на его основе самостоятельных законопроектов, а также предложений о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ.

Т.Н. Михеева, Н.С. Вавилов

ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматриваются формы деятельности населения и институтов гражданского общества на муниципальном уровне, анализируется практика их правового закрепления в муниципальных правовых актах; предлагаются возможные пути улучшения взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества.

Ключевые слова: гражданское общество, местное самоуправление, взаимодействие, влияние на деятельность, правовое закрепление, муниципальный уровень

T.N. Miheeva, N.S. Vavilov

LAW FIXATION OF FORMS OF CIVIL SOCIETY'S INSTITUTION'S ACTIVITY ON MUNICIPAL LEVEL

The article is devoted to forms of activity of citizens and civil society's influence on municipal level, analyzes practice of their law fixing in municipal acts and author suggests possible ways of developing interaction between local authorities and civil society.

Keywords: civil society, local authority, interaction, influence on activity, law fixation, municipal level.

Основными институтами гражданского общества на муниципальном уровне являются общественные объединения, религиозные организации, некоммерческие организации, добровольные дружины по охране общественного порядка, добровольные пожарные дружины, общественные советы при органах местного самоуправления, местные и первичные отделения политических партий, общественные палаты субъектов РФ.

На сегодняшний день назрела необходимость в развитии новых форм гражданской активности населения на местном уровне, которые бы охватывали все население муниципального образования. Предлагаем следующие способы выражения волеизъявления населения и институтов гражданского общества на муниципальном уровне:

1. Выражение общественного недоверия органу местного самоуправления. В абз. 2 ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ указывается, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Однако если население не доверяет всему представительному органу местного самоуправления, то придется инициировать голосование по отзыву каждого депутата, члена выборного органа местного самоуправления. Необходимо дополнить вышеуказанный Федеральный закон ст. 24.1 «Выражение общественного недоверия органу местного самоуправления», которая бы предусматривала: 1) порядок создания

© Михеева Татьяна Николаевна, 2013

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права (Марийский государственный университет); e-mail: Miheeva_TN@energy.mari.ru

© Вавилов Никита Сергеевич, 2013

Аспирант кафедры конституционного и административного права (Марийский государственный университет); e-mail: nikitlawyer@rambler.ru

инициативной группы и сбора подписей для выражения общественного недоверия органу местного самоуправления; 2) порядок утверждения решения о выражении общественного недоверия органу местного самоуправления; 3) процедуру голосования по вопросу выражения недоверия органу местного самоуправления и по отзыву всех депутатов, членов выборного органа местного самоуправления в случае положительного ответа на первый вопрос.

2. Местный общественный контроль. В ст. 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность в первую очередь перед населением муниципального образования. Такая формулировка дает возможность населению осуществлять непосредственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Данный вид контроля именуется общественным.

19 ноября 2012 г. Общественная палата РФ направила председателю президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции С. Иванову проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который был обсужден и одобрен на совместном заседании Общественной палаты Российской Федерации и Совета общественных палат России 3 ноября 2012 г.²

Полагаем, что система общественного контроля на местном уровне должна охватывать деятельность представительного органа, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, деятельность муниципальных предприятий, учреждений, а также деятельность организаций жилищно-коммунального комплекса. Механизм общественного контроля на местном уровне должен включать в себя в первую очередь прозрачность деятельности вышеуказанных органов; во-вторых, реальную возможность обжаловать действия и решения данных органов и учреждений.

Главой 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предполагающий осуществление государственного контроля за исполнением таких полномочий. Считаем, что этого недостаточно и необходимо предусмотреть обязательный общественный контроль за процессом исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления. В этих целях необходимо дополнить Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ст. 21.1 следующего содержания:

«Статья 21.1. Общественный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

1. Население муниципального образования, а также объединения граждан, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю, профсоюзы, попечительские (наблюдательные) советы вправе осуществлять общественный контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

2. Должностные лица и органы местного самоуправления обязаны предоставлять вышеуказанным субъектам документы и иные предметы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

3. Лица, осуществляющие общественный контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вправе делать замечания и вносить предложения по поводу реализуемых органами полномочий с их обязательным рассмотрением органом местного самоуправления и уведомлением о результатах рассмотрения.

4. Орган местного самоуправления обязан устранить замечания, выявленные в ходе мероприятий по общественному контролю за осуществлением им отдельных государственных полномочий».

В целях законодательного закрепления существования общественного контроля на муниципальном уровне предлагаем также дополнить ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующим положением: «В необходимых случаях органами местного самоуправления к участию в мероприятиях муниципального контроля привлекаются население муниципального образования, а также объединения граждан, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю, профсоюзы, попечительские (наблюдательные) советы».

Для обеспечения законности при проведении общественного контроля необходимо дополнить Кодекс РФ об административных правонарушениях следующим составом административного правонарушения:

«Статья 19.4.2. Воспрепятствование деятельности лица, осуществляющего общественный контроль

1. Неповиновение заявлению, требованию лица, объединения граждан, инициативной группы, некоммерческой негосударственной организации, общественной палаты, общественного совета, общественной наблюдательной комиссии, комиссии по общественному контролю, профсоюза, попечительского (наблюдательного) совета, осуществляющих в установленном законодательством Российской Федерации порядке общественный контроль, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей».

3. Сельские старосты. Регулирование деятельности сельских старост в основном осуществляется на муниципальном уровне, однако на уровне субъектов РФ также приняты нормативные акты, регулирующие их деятельность: так, в соответствии с законом Алтайского края от 7 июня 2012 г. № 45-ЗС «О старосте сельского населенного пункта Алтайского края»³ староста сельского населенного пункта, входящего в состав поселения и не являющегося административным центром, представляет интересы населения соответствующего населенного пункта (населенных пунктов) при взаимодействии с органами местного самоуправления поселения, на территории которого он (они) расположен (расположены). Согласно данному закону в компетенцию старосты входит информирование населения о принятых муниципальных правовых актах и содействие их исполнению, доведение до органов местного самоуправления поселения проблемы населения, принятие мер по их решению.

В основном регулирование деятельности сельских старост осуществляется посредством принятия муниципальных правовых актов. Так, в соответствии с решением Совета депутатов сельского поселения Базаровское «Об утверждении Положения о старостах в деревнях сельского поселения Базаровское»⁴ в сельских населенных пунктах, входящих в сельское поселение Базаровское, осуществлению местного самоуправления содействует институт старост. Среди основных полномочий старосты необходимо выделить содействие претворению в жизнь решений органов местного самоуправления; организацию на добровольных началах участия населения в работах по благоустройству и озеленению общественных мест отдыха, дорог и тротуаров; организацию населения на систематическое проведение работ по благоустройству жилых домов, надворных построек и территорий домовладений. Таким образом, институт сельского старосты является перспективным направлением развития активности институтов гражданского общества, а также повышения активности местного населения. Само по себе это лицо институтом гражданского общества не является, но по сути выступает общественным элементом в местном самоуправлении, в связи с чем всем муниципальным образованиям целесообразно развивать деятельность института старост на местном уровне.

4. Электронный муниципалитет. Важным в функционировании муниципальных органов является их открытость и гласность, которая может быть обеспечена посредством интернет-технологий. Электронный муниципалитет — это не только официальный сайт муниципального образования, под ним необходимо понимать процесс информационного взаимодействия органов местного самоуправления и населения, институтов гражданского общества, различных организаций по решению вопросов местного значения. Так, О.Н. Ванеев под электронным муниципалитетом понимает информационное взаимодействие органов местного самоуправления с населением и организациями с использованием информационно-коммуникационных технологий, основанное на принципах открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов местного самоуправления, свободы поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности органов местного самоуправления законным способом⁵. Кроме того, следует согласиться с Д. Сиволовым, который указывает, что, «участвуя в создании «электронного государства», местное самоуправление создает «электронное местное сообщество»⁶.

28 января 2002 г. было принято постановление Правительства № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»⁷, которое положило начало формированию электронного пространства для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. 9 февраля 2009 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁸, установивший основы правового регулирования отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Одним из способов обеспечения доступа к информации является размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет».

Распоряжением Правительства Республики Марий Эл от 13 сентября 2011 г. № 563-р утвержден план мероприятий по развитию информационного обще-

ства и формированию электронного правительства в Республике Марий Эл на 2011–2013 годы⁹, которое одним из направлений деятельности определяет обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Республики Марий Эл с помощью интернет-сайтов.

Следует отметить, что на сегодняшний день использование Интернета в интересах органов государственной власти и местного самоуправления представляет собой яркий пример информационного неравенства. Для большинства муниципалитетов России не только на уровне городских и сельских поселений, но и муниципальных районов создание и поддержка сайта, хотя бы только для обозначения своего существования в Интернете, весьма проблематичны в силу жесточайшего дефицита бюджета и отсутствия специалистов по созданию и сопровождению сайтов. В то же время некоторая часть органов государственной власти субъектов РФ чуть ли не ежегодно модернизируют до неузнаваемости свои сайты и порталы, демонстрируя все более ультрасовременные и дорогие решения. К сожалению, до настоящего времени не выработаны единые подходы к созданию муниципальных сайтов — «электронных муниципалитетов», в т.ч. не разработаны типовые решения и методические рекомендации по созданию сайтов муниципальных образований; не определены условия организации доверительного пространства для зарегистрированных пользователей органов местного самоуправления и другие многочисленные и важнейшие вопросы.

Например, в Республике Марий Эл проблема создания интернет-сайтов во всех муниципалитетах, находящихся на территории Республики, пока решена частично. Собственные официальные сайты пока имеют только городской округ «Город Йошкар-Ола», Медведевский, Параньгинский, Новоторъяльский, Моркинский, Горномарийский, Звениговский муниципальные районы. На их сайтах пользователь может ознакомиться с историей создания муниципального образования, структурой органов местного самоуправления муниципальных районов, нормативно-правовыми актами, регулирующими организацию и деятельность органов местного самоуправления и касающимися вопросов местного значения, графиком приема должностных лиц, выйти на официальный портал предоставления государственных и муниципальных услуг, а также написать органам местного самоуправления обращение в электронном виде.

Вместе с тем информацию о структуре и деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов, не имеющих собственных официальных сайтов, можно найти на официальном интернет-портале Республики Марий Эл (<http://portal.mari.ru>) во вкладке «местное самоуправление», где размещены сведения о муниципальных образованиях, структуре органов местного самоуправления, порядке приема и рассмотрения обращений граждан.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что приоритетным направлением в деятельности электронных муниципалитетов наряду с качественным и оперативным предоставлением муниципальных услуг должна быть информационная связь местных властей с населением, т.е. оперативное информирование населения о деятельности муниципалитета. С целью внедрения интернет-технологий в деятельность органов местного самоуправления мы рекомендуем всем муниципальным образованиям Российской Федерации осуществлять трансляцию заседаний представительных органов местного самоуправления и проводимых публичных слушаний в сети Интернет.

Необходимо дополнить ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» пунктом «информационное освещение собственной деятельности в сети «Интернет», что расширит полномочия органов местного самоуправления.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

² См.: Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/19661> (дата обращения: 10.04.2013).

³ См.: Сборник законодательства Алтайского края. 2012. № 194. С. 62.

⁴ См.: Решение Совета депутатов сельского поселения Базаровское Каширского муниципального района Московской области от 4 июля 2007 г. № 18/6 «Об утверждении Положения о старостах в деревнях сельского поселения Базаровское» (в ред. от 24 января 2008 г.) // Каширские известия. 2007. 24 авг.

⁵ См.: Ванев О.Н. Электронный муниципалитет: пути информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Современное право. 2010. № 4. С. 62.

⁶ Сиволов Д. Роль муниципальной власти в создании «электронного государства» в России // Муниципальная власть. 2010. № 6. С. 67.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 531.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

⁹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С.Н. Братановский, Н.В. Галицкая

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности в области безопасности в России. Исследуются нормативные источники и позиции ученых в этой сфере, обозначаются проблемы, связанные с деятельностью различных органов власти в сфере обеспечения защиты населения и территорий от угроз природного и техногенного характера.

Ключевые слова: безопасность, государственное управление, контроль и надзор, административное воздействие, угрозы природного и техногенного характера, права и свободы граждан.

S.N. Bratanovsky, N.V. Galitskaya

CONCEPT AND THE CONTENT OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF SAFETY

In article organizational and legal aspects of control and supervising activity in the field of safety in Russia are considered. Standard sources and positions of scientists in this sphere are investigated, the problems connected with activity of various authorities in the sphere of ensuring protection of the population and territories from threats of natural and technogenic character are designated.

Keywords: safety, public administration, control and supervision, administrative influence, threats of natural and technogenic character, right and freedom of citizens.

В качестве важнейших организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере административно-правового обеспечения безопасности в России контроль и надзор характеризуются возможностью проведения тщательной проверки и всесторонностью оценки деятельности субъектов, а также допустимостью (при необходимости) оперативного

© Братановский Сергей Николаевич, 2013
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Поволжский юридический институт Российской правовой академии).

© Галицкая Наталья Владимировна, 2013
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bratfoot@mail.ru

вмешательства в деятельность физических и юридических лиц для пресечения нарушений правовых норм, нейтрализации и исправления выявленных недостатков и злоупотреблений. Закономерным следствием реализации этих мероприятий является приостановление или отмена незаконных или нецелесообразных актов управления, применение административно-предупредительных, административно-восстановительных мер, а также принятие решений о привлечении к различным видам правовой ответственности.

Контроль и надзор за обеспечением национальной безопасности по своей юридической природе являются неотъемлемым механизмом любой государственной деятельности, которая, как уже отмечалось, в качестве неизменной цели преследует защиту прав и интересов граждан от негативных проявлений природной, техногенной и иной среды. В этом контексте контрольно-надзорная деятельность может быть рассмотрена в качестве атрибута, способствующего укреплению демократических основ российской государственности. При рассмотрении рациональной связи между категориями «контроль» – «надзор» – «безопасность» С.В. Белов, А.В. Ильницкая и А.Ф. Козьяков выдвигают тезис о том, что они являются звеньями одной цепи, находятся в целостном единстве и взаимодополняют друг друга. Объединенные управленческими связями и отношениями, эти юридические конструкции не могут существовать по отдельности. При попытке их расчленения путем выделения и обособления какой-либо одной категории все они автоматически становятся аморфными и не поддающимися позитивному правовому анализу¹.

Заслуживает внимания мнение В.И. Ярочкина, который высказывается о том, что экзистенциальная сущность контроля и надзора в России берет свое начало в Конституции РФ, которая определяет основу этой деятельности, но вместе с этим нуждается в практической конкретизации, без которой она лишена всякого смысла. Именно процедурные (иногда казуальные) аспекты, заключающиеся в определении условий, средств и способов реализации контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых преимущественно органами исполнительной власти, дают возможность охарактеризовать их в целом как административно-правовые².

Отметим, что любая концепция, подразумевающая организационное разделение надзора и контроля, во всех случаях предполагает формирование двух практически не связанных между собой систем органов и входящих в их состав организаций, а это, в свою очередь, создает предпосылки к кардинальному реформированию системы государственного устройства России, изменению функциональных основ всех без исключения органов исполнительной власти, а также изменение конституционных приоритетов, связанных с процедурными аспектами обеспечения защиты прав личности, общества и государства. Поскольку положительный результат от этих мероприятий мы можем лишь отдаленно предполагать, а его достижение требует колоссальных усилий, материальных и временных затрат, мобилизации всех имеющихся в государстве ресурсов и изыскания новых источников, требующихся для реализации широкомасштабных мероприятий в данной области, то в рассматриваемом аспекте разграничение контроля и надзора на практике представляется необоснованным и лишенным актуальности.

Отметим, что на федеральном уровне точку в данных дискуссиях законодатель поставил в 2001 г., обозначив в утратившем в настоящее время силу Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля

(надзора)³» (утратил силу) совокупное понятие указанных категорий и уравнивая тем самым их общеюридическое значение. В ст. 2 указанного Закона содержалось следующее определение: государственный контроль (надзор) — проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Пришедший на его смену Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴ продолжил реализацию идеи объединения правового значения терминов «контроль» и «надзор» и окончательно закрепил их синонимичность. В ч. 1 ст. 2 этого нормативного акта содержится более развернутое и полное, по сравнению с предыдущей редакцией данного Закона, определение, согласно которому государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

При определении концептуального значения нормативно установленного объединения этих терминов А.В. Филатова, на наш взгляд, обоснованно отмечает, что контрольно-надзорная деятельность государственной власти выступает в качестве единой функции, в рамках которой контрольные и надзорные полномочия государственных органов дифференцируются в соответствии с теоретическими выводами о сущности государственного контроля и надзора. Эти дефиниции не следует различать, их необходимо рассматривать как взаимосвязанные и взаимодополняющие друг друга понятия⁵.

Из приведенного определения следует, что эти категории выступают в качестве обеспечительного механизма полноценной реализации конституционных прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, направленного как на создание в соответствии с правовыми предписаниями объективных условий их хозяйственной деятельности, так и на защиту населения от не отвечающих требованиям безопасности услуг и товаров. При этом Закон не упоминает угроз жизни, здоровью и полноценному развитию граждан в качестве прямых предпосылок реализации контрольно-надзорных мероприятий. В рассматриваемом

случае они лишь подразумеваются в качестве неизбежной необходимости и целесообразности вмешательства контролирующих и надзорных органов.

На наш взгляд, данный нормативный акт преследует исключительно общие цели обеспечения упорядоченности и законности взаимоотношений компетентных органов и поднадзорных субъектов. Конкретное же содержание контроля и надзора применительно к строго определенному виду (подвиду) безопасности исходя из требующихся специфических условий его обеспечения, а точнее его юридическая интерпретация содержится в отраслевом законодательстве. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁶ государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется в отношении продукции или связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов. Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁷ федеральный надзор в области безопасности в промышленной сфере основывается на законодательстве РФ и осуществляется в целях проверки выполнения организациями, осуществляющими деятельность на опасных производственных объектах, требований нормативных актов о безопасности жизнедеятельности. В ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁸ отражено, что государственный пожарный надзор — это осуществляемые в установленном законодательством порядке мероприятия по проверке соблюдения юридическими лицами всех форм собственности и гражданами требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки.

Далее укажем, что с появлением в отечественной правовой системе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ остро встал вопрос о необходимости разграничения полномочий муниципалитетов и органов государственной власти субъектов Федерации. В целях внесения субординации было принято большое количество изменений в этот нормативный акт и иные законы, в результате которых наметилась положительная предсказуемая тенденция формирования круга вопросов, связанных с охраной прав и интересов граждан в жилищно-коммунальной, образовательной, природоохранной областях, а также в сферах обеспечения общественного порядка, безопасности при газификации и электроснабжении населения, которые должны решать местные органы власти¹⁰. Однако впоследствии Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹¹ дополнил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ст. 17.1, согласно которой органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. Эта норма, не предусматривающая конкретной привязки контрольной деятельности муниципалитетов к вопросам

местного значения, по сути свела к нулю все положительные результаты проведенной законодательной работы в области разграничения предметов ведения государственной и муниципальной властей. Ее буквальное толкование свидетельствует о возможности вторжения органов местного самоуправления в контрольную деятельность всех без исключения органов государственной власти федерального и регионального уровней и осуществления контрольных мероприятий во всех сферах, что в свою очередь противоречит Конституции РФ и отраслевому законодательству, используемому нами при рассмотрении общих вопросов обеспечения безопасности населения от природных, техногенных и иных угроз.

¹ См.: Белов С.В., Ильницкая А.В., Козьяков А.Ф. Безопасность жизнедеятельности: учебник для вузов / под общ. ред. С.В. Белова. 2-е изд., испр. и доп. М., 2005. С. 300.

² См.: Ярочкин В.И. Секьюритология — наука о безопасности жизнедеятельности. М., 2000. С. 89.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3436.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249.

⁵ См.: Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 14-15.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5140.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3588.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

¹⁰ См.: Демин В.В., Петров С.В., Ламонов Е.В. Правовое регулирование и органы обеспечения безопасности жизнедеятельности. Мичуринск, 2010. С. 143.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

Н.В. Галицкая

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СВЕТЕ ЭКСТРАПОЛЯЦИИ ВЗГЛЯДОВ ПРОФЕССОРА В.М. МАНОХИНА

В статье рассматриваются основные категории института государственной службы, исходя из взглядов основоположника саратовской школы административного права профессора В.М. Манохина. Анализируются признаки государственной службы и нормативно-правовые акты, определяющие основные направления ее функционирования; характеризуются основные принципы правовых и организационных основ государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, административно-правовой институт, признаки государственной службы, виды службы, принципы.

N.V. Galitsky

CONCEPT OF PUBLIC SERVICE IN THE LIGHT OF EXTRAPOLATION OF SIGHTS OF PROFESSOR V.M. MANOHIN

In the scientific article the basic categories of institute of public service, proceeding from sights of the founder of the Saratov school of administrative law of professor V.M. Manohina are considered. Signs of public service and the regulatory legal acts defining the basic directions of its functioning are analyzed. Taking into account sights of professor V.M. Manohina main principles of legal and organizational bases of public service of public service are characterised.

Keywords: public service, is administrative-legal institute, public service signs, service kinds, principles.

Государственная служба — это важнейший административно-правовой институт, который играет важнейшую роль в обеспечении оптимальности правового регулирования государственного управления. Изучение стремительно развивающегося законодательства о государственной службе происходило в постсоветское время в условиях становления законодательства о государственной службе, возникновения новых направлений в научных изысканиях, которые повлекли за собой появление публикаций, научных трудов и базовых понятий. В числе многочисленных исследований особое внимание привлекает книга профессора В.М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование», в которой автор на высоком концептуальном уровне предпринял комплексный анализ многочисленных вопросов государственной службы: понятие государственной службы и государственной должности, основные принципы государственной службы, правовой статус государственных служащих и т. д.¹ Сформулированное В.М. Манохиным определение государственной службы впоследствии стало в научной литературе традиционно повторяемым и анализируемым: государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность этого личного состава — государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства².

Профессиональная деятельность государственных служащих имеет характерные признаки. Один из них — специфичность обязанностей государственных служащих. Государственная служба включает в себя выполнение работы, которая относится к определённой деятельности, в частности профессии, специальности, должности и квалификации. Профессия — это большая часть трудовой деятельности, в которой человек использует имеющиеся у него знания, навыки и умения. Специальность является узкой областью применения накопленного опыта в пределах указанной профессии, в которой работник имеет глубокие и всесторонние навыки и познания, позволяющие ему более квалифицированно исполнять свои должностные обязанности. Квалификация определяет профессиональный уровень работника и степень сложности его труда. В сфере государственной службы указанные понятия наполняются следующим содержанием: так, работа на государственных должностях требует применения различных знаний (экономических, юридических и т. д.) и опыта в зависимости от квалификационных требований. Квалификация административных государственных служащих определяется квалификационными категориями.

Другим признаком государственной службы является личное трудовое участие государственного служащего в деятельности государственного органа. Это подразумевает прием гражданина в штат государственного органа и участие его в управленческой деятельности. Так как назначение должностного лица происходит с разрешения вышестоящего органа, а трудовая деятельность работника связана с реализацией личных способностей государственного служащего, то замена данного должностного другим лицом без согласия вышестоящего органа недопустима.

Следующим признаком государственной службы является обязательность подчинения должностного лица регламенту государственного органа и вну-

тренному распорядку. Четкая и слаженная работа коллектива обеспечивается внутренним трудовым распорядком (регламентом), содержащим нормы режима работы государственных органов, а также совместную деятельность должностных лиц и работников. Внутренний трудовой регламент регулируется нормативными актами и правилами трудового распорядка. Необходимым элементом трудового регламента государственного органа является строгая централизация подчинения нижестоящего по должности государственного служащего лицу, занимающему вышестоящую должность. Подчинение обеспечивает реальность осуществления управленческих функций и полномочий в государственном аппарате; координации (согласования) персональной служебной деятельности должностных лиц с общими целями и задачами государственного органа. Иначе говоря, соблюдать внутренний трудовой распорядок (регламент) государственного органа — юридическая обязанность каждого государственного служащего.

Важно подчеркнуть, что особенностью государственной службы является и такой признак, как заработная плата должностных лиц. Исходя из единых критериев оценки труда, таких как оклады и ставки, заработная плата имеет свою специфику: она выплачивается в зависимости от качества и количества труда, а также производится по установленным нормам. Большая часть выплат, а именно должностные оклады, предусматриваются штатным расписанием государственного органа, а дополнительная часть выплат происходит в зависимости от уровня квалификации государственного служащего и иных условий, таких как премии, выслуга лет и др. Зарботная плата не ограничивается размерами, однако она не может быть ниже установленного законодательством минимального размера, всегда производится в денежной форме³.

Правовая основа государственной службы в России обеспечивается Конституцией РФ, федеральными законами: от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴, от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵, «О воинской обязанности и военной службе», другими федеральными законами и подзаконными актами федеральных органов государственной власти, а также законодательством субъектов РФ.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» содержатся основы организации и деятельности, а также обеспечивается единообразие системы государственной службы. Данным Законом определяются полномочия государственных служащих в Российской Федерации, федеральных органах государственной власти, иных федеральных государственных органах, субъектах Российской Федерации, органах государственной власти субъектов РФ, иных государственных органах субъектов РФ.

Исходя из специфики построения государственно-служебных отношений, выделяются следующие виды службы:

государственная гражданская служба, которая осуществляется на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

военная служба, осуществляемая на воинских должностях в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания;

правоохранительная служба – профессиональная деятельность на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Интересны суждения В.М. Манохина о принципах государственной службы. Под ними ученый понимает требования, которые обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы; охватывают все организационные, правовые, и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы⁶.

Государственная служба как специфическая, профессиональная деятельность особого слоя людей, связанная с выполнением управленческих функций в обществе, основывается на определённых принципах. Последние выражаются в виде требований, обеспечивающих функциональность института государственной службы в целом.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» является базовым для всех нормативно-правовых актов, федеральных и субъектов РФ, регулирующих государственно-служебные отношения. Данный Закон содержит следующие принципы построения государственной службы:

1) *принцип федерализма*, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, непосредственно вытекает из федеративного устройства страны, которое основывается на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и её субъектов. Реализация данного принципа объективно требует единого и правового регулирования основ организации государственной службы и правового положения государственных служащих⁷;

2) *принцип законности* выражается в требовании точного соблюдения и исполнения Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ и других нормативных актов всеми государственными служащими независимо от занимаемой ими должности. Это объясняется подзаконным характером управленческой деятельности государственных служащих. В процессе государственного управления требования принципа законности реализуются как при издании актов управления, так и при их применении. Юридическая сила того или иного акта управления определяется конституцией и тем, какое место занимает орган власти, принявший данный акт в системе государственного аппарата. При этом единство государствен-

ного управления в масштабе Российской Федерации обеспечивается тем, что нормативные правовые акты не могут противоречить друг другу. Каждый акт управления должен соответствовать акту вышестоящего органа, а в конечном итоге — Конституции РФ.

Государственные служащие призваны обеспечить нормальное функционирование государственных органов и подведомственных учреждений, от которых в конечном счёте зависит удовлетворение общественных и личных интересов и потребностей граждан. Особое внимание обращается на то, чтобы к государственной службе допускались только лица, имеющие специальную, профессиональную подготовку;

3) *принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты* гарантируется ст. 2 Конституции РФ, гласящей, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Государственная служба, призванная на практике осуществлять функции государства, являясь институтом, обеспечивает реализацию прав и свобод человека и гражданина. Из ст. 18 Конституции РФ следует, что права и свободы человека и гражданина должны быть определяющими в деятельности органов законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления.

Действие данного принципа закрепляет за гражданами право ознакомления с затрагивающими их интересами и правами документами, источниками информации и решениями. Обязанность по обеспечению исполнения этого принципа возложена на государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации. Каждый вправе защищать свои права и свободы любым способом, не противоречащим закону, в т.ч. судебной защитой, необходимой обороной;

4) *принцип равного доступа граждан к государственной службе* основывается на ч. 4 ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». Это положение в целом соответствует требованиям п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200А [XXI] Генеральной Ассамблеи ООН 19 декабря 1966 г., вступившая в силу 23 марта 1976 г.), согласно которому каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе. Отличием нормы российского закона от указанного выше положения п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах является обязательность владения государственным языком Российской Федерации, при поступлении на государственную службу. Требование данной нормы обосновывается тем, что лицо, не владеющее государственным языком, не способно выполнять обязанности в силу специфики государственной гражданской службы, предполагающей работу с людьми и обработку информации;

5) *принцип единства правовых и организационных основ государственной службы*, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к государственной службе. Государственная служба, разделенная на федеральную и

службу субъектов РФ, исходя из принципа единства, как целостный механизм, призвана реализовывать функции государства. Установление единого правового статуса государственного служащего является сутью принципа единства основ федеральной службы и государственной службы субъектов РФ, как и установление приоритета федерального законодательства в закреплении правовых основ государственной службы.

Относясь к государственной и муниципальной службе как к двум разновидностям публичной службы, В.М. Манохин указывает на значительную схожесть не только правового статуса федерального служащего и служащего субъекта РФ, но и муниципального служащего⁸;

6) *принцип открытости государственной службы и её доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих* означает доступ к любой несекретной информации о деятельности государственных служащих и государственных органов. Однако законодательство определяет границы данного принципа тем, что на гражданина возлагается обязанность неразглашения государственной тайны, тайны, охраняемой законом, а также конфиденциальной служебной информации. Поэтому государственная служба фактически основывается на соотношении открытости и служебной конфиденциальности⁹;

7) в основу *принципа профессионализма и компетентности государственных служащих* положен деловой критерий оценки государственных служащих с точки зрения знания ими порученного дела, соответствия их занимаемой должности. Для осуществления управленческой деятельности государственные служащие должны быть компетентны, знать структуру государственного аппарата и механизм его функционирования, иметь определённые знания в области государственного управления и организации государственной службы. В связи с этим к числу важнейших условий, определяющих деловые качества руководителя, его помощников и специалистов государственного служебного аппарата, следует отнести наличие специального образования и опыта практической работы.

Поскольку практическая деятельность государственных служащих связана с принятием различных решений, вызывающих определённые юридические последствия, возрастает значение правовой подготовки работников государственного аппарата (особенно по таким отраслям права, как конституционное, административное, гражданское, трудовое и др.). Государственные служащие должны обладать необходимыми познаниями также в области экономики, финансов, научной организации труда, культуры. Всё это служит необходимой предпосылкой для того, чтобы сформировать у государственных служащих научно-практический подход к решению современных проблем развития общества;

8) *принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность* как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц, предполагает обязанность государственных служащих выполнять указания только вышестоящих руководителей соответствующего органа в пределах их полномочий. При исполнении своих должностных обязанностей государственный служащий имеет право на государственную защиту от любых неправомерных действий. Статус государственных служащих не зависит от политической обстановки, личности руководителя или организационных перестроек.

При рассмотрении понятия и сущности принципов государственной службы уместно привести точку зрения В.М. Манохина, который считает, что анализ принципов государственной службы зависит от различных подходов к ее пониманию: при ее трактовке только как деятельности государственных служащих выделяются такие принципы, как равный доступ граждан на государственную службу, их сменяемость и т. д. Если же государственная служба рассматривается как организационно-правовой институт в системе государственной организации, то тогда в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы: законность, дисциплина, народность и др.¹⁰

Федеральные законы о видах государственной службы обеспечивают реализацию принципов функционирования и построения государственной службы с учетом особенностей отдельных ее видов. Например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», кроме вышперечисленных принципов, содержит также принцип стабильности гражданской службы и взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

Проанализировав законодательство о военной службе, можно прийти к выводу о том, что основные принципы военной службы сводятся к следующему:

строгая военная дисциплина;

централизованное управление военной службой;

единоначалие;

непрерывность и субординация взаимоотношений военнослужащих.

Правоохранительная служба осуществляется на следующих принципах:

обеспечения федеральных интересов;

осуществления государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации;

единства правоохранительной системы;

единоначалия;

политического нейтралитета;

соблюдения чести и достоинства;

сочетания гласности и служебной конфиденциальности¹¹.

Исследуя вопросы государственной службы, нельзя обойти вниманием отношение В.М. Манохина к одной из самых принципиальных проблем теории государственной службы: соотношению норм административного (публичного) права и трудового (частного) права в регулировании этого института административного права.

В.М. Манохин не видит необходимости в передаче регулирования отношений по государственной службе в сферу трудового права. В частности, он пишет: «Нормы трудового права регулируют те служебные отношения, которые не затрагивают самой служебной деятельности, а складываются в связи со служебной деятельностью, т. е. отношения, складывающиеся не в процессе труда служащего, а по поводу этого труда и такие отношения для рабочего и служащего являются общими (распорядок дня, отношения с бухгалтерией, кадровой службой и т. п.)»¹².

В заключение следует сказать, что саратовская школа административного права, основоположником которой является профессор Василий Михайлович Манохин, пользуется уважением и признанием во всей России. Традиции такой научной школы, ее основополагающего правового института – государственной службы, необходимо изучать, анализировать и распространять на всю административно-правовую действительность.

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 82.

² См.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 5-14; *Он же.* Государственная служба // Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 292.

³ См.: *Уваров В.Н.* Государственная служба и управление: учебник. Петропавловск, 2004. С. 270-271.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

⁶ См.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 16.

⁷ См.: Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. М., 2008. С. 168.

⁸ См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 136-137.

⁹ См.: *Булыга Р.* Административное право России: учебник. М., 2008. С. 169.

¹⁰ См.: *Манохин В.М.* Государственная служба // Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 293.

¹¹ См.: Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. М., 2008. С. 170.

¹² См.: *Манохин В.М.* Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9.

Н.Н. Ковалева

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В статье анализируются тенденции модернизации государственного управления в условиях использования информационных технологий. Обосновывается необходимость административно-правового воздействия на сферу использования информационных технологий, особенно в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, использование информационных технологий, информационная сфера.

N.N. Kovaleva

STATE MANAGEMENT IN THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY

This article analyzes trends in the modernization of public administration in terms of information technology, as well as justifying the need for administrative and legal impact on the scope of the use of information technology, especially in government.

Keywords: state administration, the use of information technology, information sphere.

В настоящее время в деятельности государственных органов власти активно используются информационные технологии, с одной стороны, а с другой стороны, идут процессы модернизации государственного управления под влиянием

© Ковалева Наталья Николаевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kovaleva.natalia@mail.ru

внедрения информационных технологий в общественную жизнь. В органах государственного управления создаются специальные структуры в сфере разработки, внедрения и сопровождения государственных информационных систем и сетей. В то же время под влиянием активного использования информационных технологий в жизни общества и отдельных людей меняется общественное и правовое сознания конкретных личностей. Данные тенденции требуют корректировки правового регулирования на уровне государства, в частности, трансформации административно-правового регулирования в условиях использования информационных технологий.

В.М. Манохин отмечает, что предмет административного права не может быть «вечным», неизменным, а также, что теория и практика требуют дальнейшего изучения и совершенствования предмета административного права¹. При этом он указывает, что формирование государственного управления как специфического вида государственной деятельности обусловило необходимость регулирования этой деятельности административным правом². Также В.М. Манохин выделяет в предмете административного права область государственно-административного регулирования, к которой относит меры по стимулированию и концепции по различным видам деятельности, использование средств массовой информации³. Это, в свою очередь, позволяет сделать вывод о том, что формы государственно-административного регулирования расширяются, что обуславливает регулирование использования информационных технологий в государственно-административном порядке.

Кроме того, государственное управление само по себе приобретает специфику под воздействием использования информационных технологий. Подчеркивая особое значение информационной деятельности в государственном управлении, Е.С. Устинович предлагает не ограничиваться простым сложением информационно-емких направлений деятельности государственных органов, а рассматривать использование информационных технологий в деятельности государственных органов системно⁴. Системный подход при исследовании указанных процессов обеспечит наиболее значимые эффекты в социальном развитии.

Государственное управление в условиях использования информационных технологий определяет следующие тенденции своего развития: правовые и организационно-управленческие механизмы создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей различных субъектов права и управления; раскрытие инновационного потенциала информатизации государственного управления⁵.

В то же время информационные технологии взаимодействуют, преобразуют и организуют движение такого объекта, как информационный ресурс, который в этом случае выступает в качестве одного из объектов государственного управления.

Информационные технологии являются составной частью информационной среды, а их использование — средством обеспечения взаимодействия органов власти, организаций и граждан. Отсюда следует, что информационная среда может быть объектом управленческого воздействия со стороны органов государственного управления. Основные структурные элементы информационной среды – это информационный ресурс, информационные технологии и информа-

ционные системы, направленные на обеспечение информационных потребностей общества и государства.

Государственные и муниципальные органы, средства массовой информации, общественные и политические объединения могут быть отнесены к субъектам государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Таким образом, информационная среда страны одновременно выступает и сферой реализации государственной информационной политики, и объектом управляющего воздействия. Сложная структура этого явления предполагает возможность оказания управляющего воздействия на отдельные объекты, которые в свою очередь выступают структурными элементами информационной среды.

В то же время именно использование информационных технологий представляет собой связующее звено, объединяющее всю совокупность объектов государственного управления в информационной сфере, т.к. использование информационных технологий в деятельности государственных и муниципальных органов обеспечивает не только информационное взаимодействие органов власти, но и повышает уровень качества осуществления государственных услуг в сфере социальных отношений.

Как указывает В. М. Манохин, предметом административно-правовых отношений могут быть материально-технические действия, например, действия по использованию информационных технологий в деятельности государственных органов. Определив предмет административного права как социальные отношения по государственному управлению, государственному регулированию и по государственным услугам, В.М. Манохин предоставляет возможность обозначить информационные технологии как фактор, нуждающийся в государственной регламентации, причем регламентации административного типа⁶.

Кроме того, именно административное законодательство обеспечивает функционирование всего механизма государственно-правового регулирования общественных отношений⁷. От уровня административного обеспечения использования информационных технологий в государственной деятельности зависит социальная эффективность нормативных актов. Следовательно, эффективность административного обеспечения использования информационных технологий в государственной деятельности в значительной мере зависит от эффективности взаимодействия всех субъектов государственной деятельности. В свою очередь взаимодействие во многом обеспечивается информационными технологиями, причем не только между государственными органами Российской Федерации и субъектов Федерации, но и с гражданами, средствами массовой информации и другими институтами гражданского общества.

Отсюда можно сделать вывод о том, что государственное управление в условиях использования информационных технологий приобретает черты, характерные для современного информационного общества: обеспечивает государственно-административное регулирование государственных услуг не только информационной направленности, но и других государственных социальных услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д., позволяет осуществлять внутриорганизационное управление в государственных органах власти на более эффективной основе: повысить скорость доведения решений до исполнителей, проконтролировать ход и результат исполнения решений, принять необходимые меры.

Поэтому использование информационных технологий в государственном управлении является предметом административно-правовых отношений, а сами информационные технологии как часть информационной среды, наряду с информационным ресурсом, представляют собой один из объектов государственного управления и активно воздействуют на внедрение в государственное управление элементов тесного взаимодействия.

¹ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 11-12.

² См.: *Манохин В.М.* Отраслевой принцип в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3. С. 80-83.

³ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 15.

⁴ См.: *Устинович Е.С.* Системный подход к пониманию информационной деятельности в государственной сфере // Информационное право. 2007. № 4. С. 3-4.

⁵ Подробнее об этом см.: *Ковалева Н.Н.* Государственное управление в информационной сфере // Государство и право. 2013. № 2. С. 78-86.

⁶ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 17, 23.

⁷ См.: *Аникин С.Б., Чмыхало Е.Ю.* Земельное законодательство в системе совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 7-12.

А.В. Колесников

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ПОЛИТИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ РАЙОНЕ

Статья посвящена процессу организационной централизации муниципальной власти в районе путем сращивания исполнительных органов местного самоуправления административного центра района и органов самого муниципального района и политической централизации путем введения смешанной и пропорциональной систем выборов в представительные органы.

Ключевые слова: Конституция РФ, администрация, представительный орган, пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система, централизация власти, политизация муниципальной власти.

A.V. Kolesnikov

CENTRALISATION AND POLITICIZATION OF LOCAL AUTHORITIES IN THE METROPOLITAN AREA

The article is devoted to the process of organizational centralization of power in the municipal area by merging the executive bodies of local government administrative center of the district and the authorities of the municipal district and political centralization, and by the introduction of a mixed proportional system of elections to representative bodies.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, the administration, the representative body, proportional system, a mixed electoral system, the centralization of power, the politicization of the municipal government.

«Оценивать сущность и перспективы проходящей в настоящее время муниципальной реформы необходимо в свете исторического развития нашей страны. Это позволяет показать, как на практике при проведении в стране муниципальной реформы были реализованы изначальные установки, каковы ее базисные содержание, структурные элементы, стилистика исполнения»¹.

©Колесников Андрей Владимирович, 2013
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kaviras@yandex.ru

В последнее время все более заметно проявляется тенденция правового регулирования, направленная на укрепление вертикали власти не на государственном, а уже на низовом, не подчиненном в организационном отношении государству муниципальном уровне. Конституционные нормы, которые можно было толковать двояко, уже истолкованы так, как это необходимо федеральным властям, а те нормы, как, например, положения ст. 12 Конституции РФ, которые нельзя не принимать во внимание или просто изменить, поскольку это основа конституционного строя, обходят всевозможными путями. Федеральные власти перестали стесняться, бояться быть непопулярными и непонятыми. Все процессы идут открыто и уже никого не удивляют. Возникает ощущение, что система управления в организационном и политическом смыслах становится очень похожей на советскую модель. Единственная разница в том, что советские законы принимались и годами действовали без изменений, а сейчас законодательство принимается с учетом общественного мнения, а потом незаметно изменяется до неузнаваемости. Процессы демократизации, начатые в 1993 г. с принятием Конституции РФ, начинают переопределяться в процесс централизации власти и приобретать яркую политическую окраску, в т.ч. и на муниципальном уровне. В России почти забыли понятие «плюрализм мнений», зато появилось понятие «правлящая партия».

Первоначально процесс отказа от советской модели власти, демократизации и перехода на новые не только экономические, но и управленческие принципы предусматривал децентрализацию власти. Федеральные органы, наделенные собственной компетенцией, должны были построить конструктивные отношения на основе договоров с субъектами РФ, также наделенными своей компетенцией. Федеральный и региональный уровни осуществляли при этом и совместную компетенцию. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ и руководители высших органов исполнительной власти избирались населением без жесткой привязки к политическим партиям. Эти руководители формировали свое правительство и назначали министров, руководящих министерствами, превратившимися позднее в территориальные управления федеральных органов власти. В свою очередь контуры системы местного самоуправления, обозначенные в Конституции РФ, нашли свое отражение в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон 1995 г.). «Благодаря этому рамочному Закону самоуправление в России, по смыслу законодателя, должно было развиваться, опираясь исключительно на правотворчество самих муниципальных образований и законодательных органов субъектов РФ (выделено нами). Государственное воздействие на органы местного самоуправления сводилось к контролю за соблюдением ими действующего законодательства и частичному материально-финансовому обеспечению местного самоуправления. На органы местного самоуправления возлагалась также обязанность по реализации отдельных государственных полномочий. Однако такой государственный механизм воздействия на местное самоуправление оказался явно недостаточным для решения общих задач управления общественными процессами на каждой отдельной муниципальной территории»³.

Начиная с 2000 г., в Закон 1995 г. постепенно начинают вносить изменения с целью реализации Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области

развития местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, укрепляющие вертикаль государственной власти, которые, тем не менее, не смогли кардинально изменить ситуацию. В связи с этим был принят новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон 2003 г.), рассчитанный на окончательное вступление сначала с 1 января 2006 г., а после продления срока вступления — с 1 января 2009 г. Судья Конституционного Суда РФ А.Я. Слива по этому поводу точно заметил, что в Конституции РФ не сказано о том, что местное самоуправление появляется в 2003 г. или перенесено на 2009 г. Конституция РФ вступила в силу в 1993 г. и ее положения, касающиеся местного самоуправления, должны соблюдаться. Происходящее в т.н. «переходный период» он оценил как антиконституционные действия, пояснив, что «они в Конституции имеют оценку в части последней статьи 3»⁶. А.Н. Митин в процессе этого же парламентского слушания назвал переходный период «...дорогой в никуда. Он придуман для того, чтобы не допустить финансирования сел, поселков, дабы похоронить последние»⁷. И это было только началом «похорон» с целью укрепления вертикали государственной власти, так как процесс затрагивал лишь сельские поселения. Сейчас изменения в Закон 2003 г. дошли уже до административных центров муниципальных районов, являющихся, как правило, городами либо сельскими поселениями с наиболее развитой инфраструктурой. Вместе с тем осталось одно серьезное препятствие в виде ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Изменить гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» никто не решился, «но, как оказалось, все это можно исправить эволюционным путем с помощью следующих мер: усиливая ответственность органов местного самоуправления перед государством, ослабляя их собственную финансовую базу деятельности и ставя во все большую зависимость от государственного бюджета, расширяя объем делегированных государственных полномочий»⁸, загоняя муниципалитеты в долговую и экономическую кабалу.

Показательно в этом плане издание Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁹. Как видим, поселений в названии нет, что соответствует их роли, планируемой государством, в системе местного самоуправления. Роль органов государственной власти субъектов РФ тоже резко минимизировалась. Согласно дефиниции местного самоуправления представительные органы субъектов РФ теперь принимают законодательство в области местного самоуправления только по прямому законодательному предписанию федерального уровня. Иначе говоря, федеральными органами внедрена система ограничения законодательного регулирования местного самоуправления со стороны субъектов РФ, хотя это и не соответствует конституционной доктрине федерализма и самой природе местного самоуправления, которое во всех федеративных государствах является прерогативой субъектов федерации.

Изначально процессы изменения Закона 2003 г. мало касались организационных основ местного самоуправления, но постепенно стали внедряться и в них. Так, например, п. 3 ст. 17 Закона 2003 г. устанавливает, что подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления

или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается. При этом в п. 2 ст. 34 этого же закона закрепляется положение, согласно которому уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется. Известно, что администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган, подконтрольный и подотчетный представительному органу. Представительный орган в административном центре района никто не отменял. Он также имеет исключительную компетенцию и принимает акты, обязательные для исполнения местной администрацией. Получается, что местная администрация муниципального района будет исполнять решения представительного органа административного центра района и будет ему подконтрольна и подотчетна в пределах компетенции административного центра. Это противоречит принципу, закрепленному в п. 3 ст. 17 Закона 2003 г.

Аналогичную параллель в рассуждениях можно привести, изучив статус контрольно-счетных органов муниципального образования. Этот орган в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁰ является постоянно действующим и это четвертый обязательный орган в системе органов местного самоуправления. Указанный Закон также устанавливает, что между представительным органом района и представительными органами поселений может быть заключено соглашение о том, что полномочия контрольно-счетного органа поселения будет осуществлять контрольно-счетный орган муниципального района. Следовательно, местные администрации поселений будут подконтрольны контрольно-счетному органу района и в итоге представительному органу района. Другими словами, происходит централизация власти в район и ликвидация органов управления, МУПов, муниципального имущества самого устойчивого в экономическом смысле муниципального образования – административного центра муниципального района.

Учитывая, что практически все депутаты и главы муниципальных образований-поселений осуществляют деятельность не на постоянной основе, муниципальная власть в административном центре района практически перестает существовать, и город становится «дойной коровой» районных властей, которые почти не несут ответственность за реализацию власти в городе. При этом депутаты представительного органа административного центра молча получают определенные выгоды из своего положения и единогласно голосуют за предложенные районной администрацией решения. Все это уже было в советские времена. И чтобы везде была полная идиллия, муниципальную представительную власть политизировали, ввели в Закон 2003 г. понятие фракции со всеми вытекающими отсюда последствиями и во многих законах о выборах в органы местного самоуправления субъектов РФ пропорциональную систему выборов. Это произошло не случайно. «Для чиновников вопрос о лояльности власти по-прежнему остается актуальным, поскольку обеспечивает их карьерный рост. Эту лояльность можно доказать

путем принадлежности чиновника к правящей партии. В свою очередь правящей партии чиновники необходимы для воздействия административного ресурса на население при проведении выборов в органы власти, референдумов и других политических акций»¹¹.

В этой связи кажутся пророческими слова А.Н. Митина на парламентских слушаниях еще в 2006 г.: «Я не хотел бы здесь касаться политики, но сегодня, по большому счету, над Россией нависла красно-коричневая чума, выраженная в основном большинстве, которое принимает федеральные законы и поправки в закон № 131, который нарушает, скажем так, основной принцип улучшения жизни простого россиянина. Если мы обратим внимание, то в Государственной Думе абсолютное большинство, в законодательных собраниях тоже большинство, губернаторы сегодня тоже кинулись в это большинство. Осталось еще советы по местному самоуправлению загнать под «Единую Россию»... И на сегодняшний день авторитет всех уровней власти тает как весенняя сосулька»¹².

На наш взгляд, не важно, какую систему власти строит государство, будь это демократизация с децентрализацией либо укрепление вертикали с соответствующей концентрацией полномочий на федеральном уровне. «Огромное значение здесь имеет соответствие деятельности государства заявленным в национальной идее принципам. Любое несоответствие, а попросту – политическая ложь, лукавство всякого рода – разрушительны. Вообще, всякого рода лакуны, несоответствия разрушительным образом действуют на ростки гражданского правосознания, оборачиваясь расчетливым прагматизмом или цинизмом»¹³. Сегодня власть открыто попирает конституционные нормы-принципы вместо того, чтобы попытаться их открыто изменить на всероссийском референдуме, преподаватели юридических вузов раскрывают студентам глаза на хитросплетения политически значимых норм. А что будет завтра, когда студенты станут правотворцами и чиновниками? Мы растим поколение, привыкшее ко лжи и различным ухищрениям с целью получения материальных и карьерных благ, которое уже не хочет идти по жизни прямым достойным путем. И что за этим последует, никто точно не знает. Вот над чем пора задуматься власти.

¹ Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 3.

² См.: Российская газета. 1995. 1 сент.

³ Уваров А.А. Политизация муниципально-правовых отношений как альтернатива местному самоуправлению и модернизация советской системы местного управления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 58.

⁴ См.: Российская газета. 1999. 21 окт.

⁵ См.: Российская газета. 2003. 8 окт.

⁶ См.: Стенограмма парламентских слушаний в Совете Федерации 25 апреля 2006 г. С. 32. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29597> (дата обращения: 27.10.2013).

⁷ Там же. С. 41.

⁸ Уваров А.А. Указ соч. С. 59.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18, ст. 2003.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011, № 7, ст. 903.

¹¹ Уваров А.А. Указ соч. С. 60.

¹² Стенограмма парламентских слушаний в Совете Федерации 25 апреля 2006 г. С. 41, 43. // URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29597> (дата обращения: 27.10.2013).

¹³ Демидов А.И. Уроки Фарбера: конституционализм как принцип построения гражданской национальной идеи // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 84.

Т.С. Мангушева, И.А. Яшина

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются некоторые актуальные вопросы законодательного закрепления и реализации принципа законности в рамках осуществления местного самоуправления. Проводится анализ деятельности органов местного самоуправления, на основе которого предлагаются варианты решения проблем, связанных с его осуществлением.

Ключевые слова: Конституция РФ, общие принципы организации и деятельности органов местного самоуправления, правовая основа местного самоуправления, законность, принцип законности.

T.S. Mangusheva, I.A. Yashina

THE REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE ACTIVITY OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS: ACTUAL PROBLEMS OF THE THEORY AND THE PRACTICE

In this article is devoted to some actual questions of legislative fixing and realization of the principle of legality within realization of the local government. Thus the analysis of activity of local governments is carried out. The variants of the decisions of problems connected by implementation of local government are proposed on the base of that analysis.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation general principles of the organization and activity the bodies of local governments, legal basis of local government, legality, principle of legality.

Встав на путь построения правового государства, Российская Федерация в управлении делами общества взяла на себя обязательство руководствоваться принципом законности. Именно этот базовый принцип сегодня должен быть положен в основу функционирования демократического правового государства, деятельности всех его звеньев¹.

Часть 2 ст. 15 Конституции РФ устанавливает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. В целом можно констатировать, что Основной Закон Российского государства закрепил идеальную модель организации и функционирования органов власти на местном уровне.

Однако практическая реализация базового конституционного установления в исследуемой сфере не свободна от недостатков.

Прежде всего обращает на себя внимание отсутствие указания на необходимость соблюдения требований законности в фундаментальном для муниципального права законе — Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ)². Анализ положений

©Мангушева Тамара Сергеевна, 2013

Кандидат социологических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tamaras-m@mail.ru

© Яшина Ирина Анатольевна, 2013

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: irinakazun@rambler.ru

данного правового акта свидетельствует о том, что законодатель ограничивается перечислением актов, составляющих правовую основу местного самоуправления, без указания на необходимость его осуществления в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством. С позиции полноценной реализации принципа законности на местном уровне такой подход законодателя считаем несколько некорректным, поскольку законность как раз и является важнейшим общим принципом местного самоуправления.

Кроме того, следует отметить, что ранее действующее законодательство, а именно Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ)³ с аналогичным названием в ст. 7 прямо закреплял, что местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, которая имеет приоритетное значение в правовом регулировании вопросов муниципального права, а также федеральным и региональным законодательством. Более того, схожий по сути Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 21 декабря 2013 г. № 371-ФЗ)⁴ в ст. 1 закрепляет необходимость соблюдения принципа верховенства Конституции РФ и федерального законодательства в деятельности всех без исключения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

По нашему мнению, обязательность законодательного закрепления требования о соблюдении принципа законности в деятельности органов местного самоуправления не вызывает сомнений в силу своего повышенного социального и правового значения. В связи с этим считаем возможным обратить внимание законодателя на правовое закрепление исследуемого базового принципа, например, в Законе Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. № 101 «О местном самоуправлении», ст. 3 которого гласит: «Местное самоуправление осуществляется на принципах... законности и социальной справедливости»⁵.

Помимо проблем, связанных с законодательным закреплением принципа законности в отраслевом муниципальном законодательстве, с позиции законности представляют интерес вопросы качества правовых актов, составляющих основу деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В юридической литературе «переходного периода муниципального строительства» отмечалось, что серьезные проблемы, связанные с нарушениями законности на местном уровне, порождаются следующими причинами: 1) недостаточной четкостью и ясностью правовых требований и предписаний, изложенных в муниципальном законодательстве Российской Федерации и ее субъектов; 2) наличием пробелов, внутренних противоречий в этих нормативно-правовых актах; 3) низким уровнем систематизации федерального и регионального муниципального законодательства и др.⁶ С тех пор прошло 15 лет. Уровень правового регулирования вопросов местного самоуправления существенно возрос. Однако сегодня по-прежнему продолжают существовать проблемы, возникновение которых обусловлено теми же причинами. Наиболее актуальные из них были озвучены на Заседании Совета по развитию местного самоуправления в Российской Федерации 31 января 2013 г., председательствовал в котором Президент РФ В.В. Путин, а также на Втором совместном заседании Совета при Председателе Совета Федерации по местному самоуправлению и Общероссийского Конгресса муниципальных образований 18 апреля 2013 г.

С позиции законности с учетом анализа мнений, изложенных на указанных съездах, считаем необходимым обратить внимание на тот факт, что базовый закон № 131-ФЗ в отдельных нормах вступает в противоречие с другими актами федерального характера, например, с Уголовным кодексом РФ в части закрепления понятия «должностное лицо местного самоуправления», что, в свою очередь, влечет возникновение различных критериев привлечения таких должностных лиц к ответственности. С позиции проводимого исследования такая ситуация недопустима, поскольку речь идет о явном нарушении принципа единства законности и требует незамедлительного законодательного разрешения путем установления приоритетного значения норм муниципального права над нормами уголовного законодательства.

Однако сегодня важно понимать, что и сам базовый акт о местном самоуправлении нуждается в определенной законодательной корректировке⁷.

Он содержит размытые формулировки, смысл которых не ясен практическому работнику. Речь идет о таких формулировках, как «создание условий», «оказание содействия». Отсутствие разъяснений законодателя по этому поводу приводит к осуществлению органами местного самоуправления не свойственных им функций, например, при осуществлении взаимодействия с контролирующими их органами⁸.

О проблемах качества других (помимо Закона № 131-ФЗ) законодательных актов местного самоуправления высказался Председатель Всероссийского Совета местного самоуправления В.С. Тимченко. Опираясь на информацию, полученную при проведении анкетирования в 3 тыс. муниципальных образованиях, он подчеркнул, что «законов, регламентирующих местное самоуправление, более 500, причем множество из них не просто не совпадают с базовым Законом № 131-ФЗ, но и противоречат сами себе»⁹.

На указанных заседаниях поднимался и вопрос о низком качестве муниципальных правовых актов. Была озвучена статистическая информация, согласно которой в 2011 г. органами юстиции было отменено несколько тысяч уставов муниципальных образований как не соответствующих требованиям федерального законодательства. Качество местных правовых актов, особенно если речь идет об актах сельских поселений, обусловлено низким уровнем правовых знаний должностных лиц местного самоуправления, недостаточным опытом правотворческой работы, а также недостаточной квалификацией сотрудников органов местного самоуправления. Ценно, что федеральные органы исполнительной власти не остаются безучастными в решении этих проблем. Министерство юстиции РФ при поддержке Министерства регионального развития размещает на своих официальных сайтах типовые проекты муниципальных актов, в т.ч. в области противодействия коррупции, которые представляют собой серьезную базу для разработки модельных актов для местного самоуправления уполномоченными субъектами в регионе. Ярким примером активной позиции органов региональной власти в решении этого вопроса может служить деятельность областной администрации Костромской области, которая ежемесячно выпускает Бюллетень с модельными актами, прошедшими согласование с прокуратурой и другими контрольно-надзорными органами.

В целях улучшения качества правовых актов местного уровня, а также повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо повышение уровня квалификации муниципальных кадров. Как заметил

глава профильного Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера С. Киричук, традиционные формы подготовки кадров не соответствуют задачам, стоящим сегодня перед муниципальными образованиями.

В частности, существует необходимость в разработке единой программы подготовки, переподготовки и повышении квалификации лиц, замещающих муниципальные должности, должности муниципальной службы, работников муниципальных учреждений. Важную роль в этом могут и должны сыграть региональные советы муниципальных образований. Несомненно, прокурорские работники должны также принимать активное участие в юридическом просвещении и повышении профессиональной квалификации муниципальных служащих. С этой целью необходимо заключать межведомственные соглашения, создавать совместные рабочие группы, проводить оперативные межведомственные совещания с представителями органов местного самоуправления.

На сегодняшний день существует необходимость совершенствования федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов в целях повышения эффективности противодействия коррупции на местном уровне.

Необходимо сделать акцент на пробелах, имеющихся в правовом механизме регламентации процедур контроля доходов муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности. Определенной законодательной корректировке целесообразно подвергнуть перечень должностей муниципальной службы, замещение которых предполагает предоставлять сведения о доходах и имуществе, порядок опубликования таких сведений.

Сегодня назрел вопрос о создании возможностей для более продуктивного применения ресурса и потенциала межведомственных советов при главах администраций муниципальных образований по противодействию коррупции. Необходимо решать целый пласт проблем, связанных с выработкой и реализацией муниципальных программ противодействия коррупции.

Наконец, следует решить серьезную проблему, связанную с определением статуса лиц, замещающих политические муниципальные должности. Как справедливо отмечают специалисты и практики в области муниципального права, отсутствие в российском законодательстве четких характеристик различных политических должностей местного уровня и должностей муниципальной службы приводит на практике к размыванию ответственности за принимаемые решения между профессиональными служащими и политиками. Поэтому в перспективе необходимо рассмотреть возможность разработки специального федерального закона о статусе лиц, замещающих муниципальные должности, выборных должностных лиц органов местного самоуправления, в котором были бы, в частности, установлены ограничения и запреты, связанные с замещением соответствующих должностей, меры ответственности за коррупционные преступления.

Мы попытались обратить внимание на отдельные актуальные теоретические и практические вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления в рамках действия принципа и режима законности; не претендуя на полноту, стремились раскрыть проблемные моменты в такой деятельности. По-

лагаем, что регулярное обращение к этим проблемам будет в той или иной мере способствовать их разрешению, что, в свою очередь, станет серьезным шагом на пути к установлению полноценного режима законности на местном, регионально-субъектном, а, как следствие, и общенациональном уровне.

¹ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 112.

² См.: Российская газета. 2003. 8 окт.; 2013. 30 дек.

³ См.: Российская газета. 1995. 1 сент.; 1996. 25 апр.

⁴ См.: Российская газета. 1999. 19 окт.; 2013. 25 дек.

⁵ URL: http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=ZAKON_KYRGYZSKOY_RESPUBLIKI_O_mestnom_samoupravlenii_&pagelang=ru (дата обращения: 24.05.2013).

⁶ См.: *Дуров А.И.* Организационные и правовые основы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 3-6.

⁷ Отдельные представители практического поля реализации базового закона выступают за его отмену и принятие нового усовершенствованного закона о местном самоуправлении, ссылаясь на устаревший характер действующего акта и отсутствие в нем законодательной регламентации актуальных вопросов местного самоуправления (О. Селихова). URL: <http://президент.рф/выступления/17397> (дата обращения: 23.05.2013).

⁸ См.: Выступление главы Министерства регионального развития И. Слюняева на заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2013 г. URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/17397> (дата обращения: 22.05.2013).

⁹ См.: Выступление В.С. Тимченко на Втором совместном заседании Совета при Председателе Совета Федерации по местному самоуправлению и Общероссийского Конгресса муниципальных образований на тему «Подготовка муниципальных кадров: состояние и перспективы». URL: <http://www.council.gov.ru/press-center/news/30944/> (дата обращения: 24.05.2013).

Ю.Н. Мильшин

К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Пределы административного усмотрения рассматриваются в настоящей статье как определенные ограничения свободных действий органов и должностных лиц, публичной власти, в рамках которых принимается оптимальное решение. Анализируются принципы административного усмотрения в деятельности разрешительных органов.

Ключевые слова: административное усмотрение, субъекты разрешительной системы, пределы усмотрения.

Y.N. Milshin

ON THE QUESTION OF THE LIMITS OF ADMINISTRATIVE DISCRETION SUBJECTS PERMIT SYSTEM

The limits of administrative discretion are considered as limitations of free actions of authorities and officials of public authority in which to make the best decision. Analyzes the principles of administrative discretion in the activities of regulatory authorities.

Keywords: administrative discretion, the subjects of the licensing system, the margin of appreciation.

В настоящее время субъектный состав разрешительной системы весьма многообразен и включает в себя федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ разделены функции федеральных

© Мильшин Юрий Николаевич, 2013

Кандидат юридических наук, профессор, начальник цикла общеправовых и социальных дисциплин учебного центра (УФСИН по Саратовской области); e-mail: milshin_yri@mail.ru

органов исполнительной власти на функции по выдаче разрешений и функции по регистрации.

Федеральные министерства осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, утверждают ежегодные планы и показатели деятельности федеральных служб; вносят в Правительство РФ проекты положений о федеральных службах, предложения о предельной штатной численности федеральных служб и фонде оплаты труда их работников; проекты нормативных правовых актов, относящихся к сферам деятельности федеральных служб, находящихся в их ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ, и др.

Так, МВД России осуществляет следующие разрешительные функции: выдачу гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, патронов и боеприпасов к нему, а также на их транспортирование, перевозку, ввоз на территорию России и вывоз с нее; лицензирование отдельных видов деятельности; выдачу разрешений на приобретение, хранение, перевозку автомобильным, морским и речным транспортом взрывчатых материалов промышленного назначения, а также на их транзит в случае перевозки этими видами транспорта.

Федеральная служба осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

В частности, в Положении о Федеральной миграционной службе России, утвержденном Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» закреплено, что рассматриваемая служба реализует следующие задачи:

выдает разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Россию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

выдает визы иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Россию;

производит выдачу и замену гражданам России документов, удостоверяющих их личность;

регистрарует граждан России по месту пребывания и по месту жительства в пределах России, а также иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

принимает решения: а) о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в России; б) о выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешений на временное проживание в России или вида на жительство, а также об аннулировании этих разрешений или вида на жительство; в) о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам или лицам без гражданства на работу, лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за пределами России; г) о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также осуществляет меры по их депортации и административному выдворению за пределы России; д) о нежела-

тельности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в России, а также об установлении запрета на въезд в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства;

осуществляет лицензирование деятельности в сфере миграции.

Разрешительные полномочия осуществляют и федеральные агентства. Например, федеральное агентство по рыболовству оформляет, выдает, регистрирует разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и вносит изменения в такие разрешения, а также приостанавливает действия разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов или аннулирует такие разрешения до истечения установленного срока их действия.

В субъектах РФ разрешительными полномочиями могут наделяться министерства, службы, агентства, департаменты, комитеты, управления и т.д.

Органы местного самоуправления также осуществляют разрешительные функции. Так, согласно Уставу г.Саратова от 18 декабря 2005 г. к вопросам местного значения относятся: выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории города; выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории города.

В реализации деятельности разрешительные органы могут принимать решения по административному усмотрению.

В юридической науке пока отсутствует устоявшееся понятие «усмотрение». По С.И. Ожегову, «усмотреть» — значит установить, обнаружить, признать². Сформулировать понятие «усмотрение» достаточно сложно, поскольку в науке данный термин имеет множество значений и рассматривается в разных контекстах.

Интерес к административному усмотрению обусловлен демократизацией законодательства, децентрализацией публичной власти, что влечет расширение пределов усмотрения. При реализации разрешительных полномочий органами публичной власти нередко возникают ситуации, опережающие правовое регулирование. Это дает возможность субъектам разрешительной системы принимать решения по усмотрению. Учитывая невозможность исчерпывающего правового регулирования административной реальности, законодатель преднамеренно регулирует определенный круг общественных отношений «с поправкой» на усмотрение. Реализация усмотрения протекает в двух формах — реактивной и инициативной. Первая предполагает такие ситуации, в которых законодательство заранее обязывает действовать, требует немедленной правовой реакции, но решение вопроса о способе действия оставляет за правоприменителем. Инициативная форма характеризуется тем, что необходимость применения соответствующих норм окончательно определяется не законодателем, а субъектом правоприменения. Административное усмотрение предполагает определенную степень свободы при принятии решения, но оно не должно быть безграничным. В современных условиях необходимо определить пределы и объем административного усмотрения.

Известный ученый-административист В.М. Манохин еще в 1990 г. увидел проблемы административного усмотрения в деятельности органов исполнительной власти. В частности, он отмечал, что «поскольку усмотрение существует и действует как юридическое явление и останется в качестве такого впредь, оно должно получить в законодательстве и в правоприменительной деятельности

право гражданства. Его нельзя прятать каучуковыми формулировками: при необходимости, в исключительных случаях, при целесообразности и т.п.»³.

По мнению А.П. Коренева, административное усмотрение — это «определенная рамками законодательства известная степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного дела, предоставляемая в целях принятия оптимального решения по делу»⁴.

Можно ли исключить усмотрение из законодательства? Видимо, нет, что обусловлено сложным и многогранным объектом управленческой деятельности. Должностные лица, получая право на выполнение властных полномочий, могут действовать по своему усмотрению исключительно в пределах предоставленных полномочий, механизм которых должен быть четко определен законодательством.

В.М. Манохин отмечает, что определенная степень свободы действий необходима и для «бюрократа»⁵. Так, субъекты разрешительной системы имеют возможность принимать решение по усмотрению. В содержании административного усмотрения тесно переплетаются такие понятия, как законность, целесообразность и справедливость.

Усмотрение субъекта разрешительной системы не должно означать отхода от права, оно выступает как вполне оправданное с точки зрения целей права средство упорядочивания общественных отношений. Разумное усмотрение не противоречит законности, наоборот, оно применяется в сложных общественных ситуациях, где нельзя всего предусмотреть.

В разрешительной деятельности применение административного усмотрения должно быть более взвешенным, поскольку в орбиту разрешительных отношений входят общественно значимые интересы граждан.

Практика показывает, что известный принцип «дозволено все, если не запрещено законом» не приемлем при реализации разрешительного метода правового регулирования. Необходимо законодательно закрепить исчерпывающий перечень прав и обязанностей субъектов разрешительной системы. В основу деятельности разрешительных органов должен быть положен принцип «можно только то, что прямо разрешено законом», что придаст законность административному усмотрению.

Представляется, что в настоящее время следует коренным образом пересмотреть на законодательном уровне отношение к административному усмотрению. Это обусловлено изменениями в системе органов государственной власти, когда органы исполнительной власти, должностные лица наделяются широким объемом полномочий в разрешительной сфере. Регулирование разрешительных отношений стало осуществляться не подзаконными актами, а законами. Законодатель, предоставляя лицу, наделенному властными полномочиями, определенную степень свободы, устанавливает и определенные ее рамки. Свобода носителя усмотрения не должна быть безграничной, ибо это может привести к административному произволу. Решения разрешительных органов по административному усмотрению должны основываться на принципах публичности интересов, законности, профессионализма и ответственности.

Так, принцип публичности должен учитывать не только интересы государства, но и интересы физических и юридических лиц. Альтернатива в деятельности разрешительного органа должна применяться исключительно на законной основе и в рамках компетенции уполномоченных должностных лиц. Учитывая, что субъект, принимая решение по административному усмотрению, должен выбрать наиболее приемлемый вариант, грамотно оценить ситуацию. Соответствен-

но носители усмотрения должны обладать высоким уровнем профессионализма. Каждое должностное лицо, принимая решение по усмотрению, обязано нести персональную ответственность за конечный результат. Практика показывает, что основная причина сбоев в деятельности разрешительных органов не столько в пробельности действующего законодательства, сколько в безответственности подготавливаемых и принимаемых решений.

Думается, что административное усмотрение зачастую является источником злоупотребления властью и пределы такого усмотрения должны быть ограничены законодательством. Как отмечает Н.Ю. Агафонова, объем усмотрения должен быть минимальным⁶.

Под пределами административного усмотрения следует понимать определенные ограничения свободных действий органов и должностных лиц, публичной власти, в рамках которых принимается оптимальное решение.

Пределы усмотрения разрешительных органов должны включать допустимую свободу действий уполномоченных субъектов в выборе вариантов поведения так, чтобы в процессе осуществления усмотрения имелась возможность реализовать закрепленные в законодательстве цели, не нарушая законодательства. На содержание административного усмотрения влияет уровень коррупции, правовой нигилизм и ментальность в обществе.

В современных условиях необходимо совершенствовать правовой механизм реализации административного усмотрения в деятельности разрешительных органов и законодательно минимизировать его пределы, что будет способствовать созданию преград для произвола и коррупции.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. законодательства. 2004. № 11, ст. 945.

² См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 2000. С. 964.

³ Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 29-36.

⁴ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 421.

⁵ См.: Манохин В.М. Указ. соч.

⁶ См.: Агафонова Н.Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 20.

А.Б. Панов

НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ВОПРОСЫ КОАП РФ

В статье рассматриваются неурегулированные вопросы, возникающие в практике применения КоАП РФ, в частности проблема легального понятия административной ответственности, малозначительности, законного представителя юридического лица и др. Предлагаются варианты их законодательного решения.

Ключевые слова: административная ответственность, административная реформа, административное дело, деяния правонарушения, жалоба, КоАП РФ, малозначительность, судебная практика.

A.B. Panov

IMPORTANT QUESTIONS CODES OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

Article deals with the unsettled issues originating in the practical use of the Administrative Code, in particular the problem of the legal concept of administrative responsibility, insignificance, the legal representative of a legal entity, etc. There are some options for legislative solutions in this article.

Keywords: administrative responsibility, administrative reform, administrative proceedings, lasting offense complaint, the Administrative Code, insignificance, judicial practice.

© Панов Алексей Борисович, 2013

Кандидат юридических наук, младший научный сотрудник (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»).

Перед законодателем в настоящее время стоит проблема унифицирования понятия «административная ответственность». Отсутствие определения административной ответственности на законодательном уровне следует характеризовать как пробел в законодательстве, который препятствует единообразному пониманию этого института правоприменителями и иными субъектами административного права, в т.ч. и субъектами административной ответственности. В административном праве из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, реквизиция, задержание, изъятие и т.д.) только назначение административного наказания влечет наступление административной ответственности.

Последовательно разделяя идею исследователей о том, что «категория “административная ответственность” должна стать одной из ключевых (определяющих), наряду с административным правонарушением и административным наказанием, для формирования всего понятийного аппарата соответствующей отрасли российского законодательства», гл. 2 КоАП РФ «Административное правонарушение и административная ответственность» следует, на наш взгляд, дополнить статьей следующего содержания:

«Статья 2.2.1. Административная ответственность.

Административная ответственность — это вид государственного принуждения, реализуемого в предусмотренной настоящим Кодексом процессуальной форме и отражающего такое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного или организационного характера в результате государственного осуждения совершенного им административного правонарушения».

Хотелось бы заметить, что до сих пор не обеспечено в полной мере исполнение ст. 1.1 Кодекса, тогда как он является единственным федеральным законом, регулирующим административную ответственность на федеральном уровне. Отсюда следует, что все материальные и процессуальные нормы, касающиеся административных правонарушений, должны быть включены только в КоАП РФ. Однако до сих пор в Налоговом кодексе РФ (далее — НК РФ), особенно в разд. VI, по сути содержатся нормы об административной ответственности налогоплательщиков. Таким образом, налицо «раздвоение» норм об административной ответственности самих налогоплательщиков — юридических и физических лиц (гл. 15 и 16 НК РФ) и должностных лиц организаций, а также физических лиц (гл. 15 КоАП РФ). Также в Бюджетном кодексе РФ (далее — БК РФ) определены противоправные деяния, за которые должна следовать административная ответственность. Однако объективная сторона правонарушений, за которые в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, отнюдь не совпадает с перечнем деяний, упомянутых в ст. 282–283 БК РФ.

Необходимо разработать законопроект о консолидации всех статей за налоговые правонарушения в одном нормативном правовом акте — КоАП РФ.

Новой как для КоАП РФ (где она впервые нашла свое закрепление), так и для правоприменительной деятельности в целом, является проблема малозначительности при привлечении к административной ответственности.

Высшими судами неоднократно предпринимались попытки определения малозначительности. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» обращалось внимание на то, что малозначительным административным правонарушением

является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений¹.

Иное толкование нормы ст. 2.9 КоАП РФ, данное Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (далее – Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10)². В нем говорится, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Идентичную правовую позицию занял и Конституционный Суд РФ³. В принципе все судебные органы указывали на отсутствие сколько-нибудь значительной опасности (вреда) охраняемым административно-деликтным законодательством для общественных отношений, а также на необходимость учета всех обстоятельств совершенного правонарушения. Тем не менее, приведенные толкования нормы ст. 2.9 КоАП РФ не позволяют всесторонне уяснить содержание понятия «малозначительность».

На заседании Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ 4 сентября 2008 г. одним из пунктов повестки было внесение дополнений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10. Предложенные дополнения касались проблемы «формальных» составов и освобождения от публично-правовой ответственности при малозначительности правонарушения. Президиуму и Пленуму Высшего Арбитражного Суда РФ предстояло сделать выбор из двух возможных подходов.

Существует ограничительное толкование ст. 2.9 КоАП РФ, согласно которому малозначительность может оцениваться только применительно к составам административных правонарушений, предполагающим в качестве обязательного признака наступление определенных последствий правонарушения («материальные» составы). В рамках такого подхода по составам, обязательным признаком которых наступление определенных последствий не является, принято считать, что последствия изначально выходят за рамки предмета доказывания по делу, и поэтому при рассмотрении дела не подлежит исследованию вопрос о малозначительности деяния⁴.

В настоящее время в КоАП РФ отсутствует понятие малозначительности административного правонарушения. На практике нет единого подхода к его пониманию в постановлениях высших судов РФ, что не способствует единству в правоприменительной деятельности. В связи с этим целесообразно законодательно закрепить в КоАП РФ понятие «малозначительность» при привлечении к административной ответственности, дополнив ст. 2.9 КоАП РФ соответствующим абзацем. В частности, возможно установить, что малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и определяется исходя из конкретных обстоятельств совершения правонарушения, независимо от наступления общественно опасных последствий.

Несомненно, основной на сегодняшний день является трактовка, данная в п. 14 действующего Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта

2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ»⁵ (далее – Постановление Пленума ВС РФ №5), где разъяснено, что «длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом»⁶.

Необходимо решить вопрос о применении на практике понятия «длящееся правонарушение», поскольку оно содержится в ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ. Различия в понимании судьями данного термина приводят к появлению большого количества судебных постановлений Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, призванных исправлять ошибки в толковании норм закона нижестоящими судами. Это ведет к увеличению нагрузки на систему в целом и фактически к появлению прецедента, поскольку отсутствие в законе четкого определения данного понятия вынуждает российские суды в каждом деле вырабатывать подход к возможности отнесения правонарушений в определенной области к категории «длящихся». Вопрос о том, какое правонарушение считать длящимся, важен для практики, поскольку ст. 4.5 КоАП РФ устанавливает, что в случае с длящимся правонарушением течение срока давности привлечения к административной ответственности начинается со дня его обнаружения. В этой связи возможно дополнить ст. 4.5 КоАП РФ соответствующим положением о том, что длящимся является такое правонарушение, которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении лицом обязанности, правомерно возложенной на него законом или подзаконными актами. При этом невыполнение лицом обязанности, которая должна быть выполнена к определенному сроку, не является длящимся правонарушением. Также следует дополнить указанную статью положением о том, что днем окончания длящегося правонарушения является день его обнаружения, т.е. день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении согласно ст. 28.3 КоАП РФ, выявило факт его совершения.

Тем самым будет учтена и позиция Верховного Суда РФ, выраженная в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5.

Применительно к гл. 27 КоАП РФ, в которой определены меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, следует обратить внимание на тот факт, что в отличие от КоАП РСФСР ныне в Кодексе отсутствует статья о порядке обжалования меры пресечения (административного задержания лица, задержания транспортного средства и др.). Это создает сложную ситуацию, поскольку в гл. 30 Кодекса установлен порядок обжалования лишь постановлений по итогам рассмотрения дел.

Необходимо уточнить и конкретизировать порядок и сроки обжалования решений, принятых судьями или вышестоящими должностными лицами по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, а также более обстоятельно урегулировать порядок пересмотра постановлений, вступивших в законную силу. К примеру, более четко можно было бы сформулировать содержание ст. 30.9 КоАП РФ и тем самым исключить произвольное толкование ее норм.

Органы публичной власти, наделенные статусом юридического лица для осуществления их участия в гражданском обороте, не могут являться субъектами административной ответственности, т.к. это противоречит концепции правового

статуса органа публичной власти и концепции административной ответственности. Данное положение необходимо включить в КоАП РФ, т.к. в настоящее время Кодекс не делает такого исключения и на практике органы публичной власти привлекаются к административной ответственности на общих основаниях.

На сегодняшний день теоретическая неопределенность и законодательная несогласованность в определении вины юридического лица создают сложные проблемы в административно-юрисдикционной деятельности по привлечению юридического лица к административной ответственности, что подтверждается противоречивой практикой судов арбитражной системы. По нашему мнению, понятие вины юридического лица является единым и заключается в возможности соблюдения установленных норм и правил, а также в непринятии всех зависящих мер по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Правовая возможность для соблюдения норм и правил имеет место только в том случае, когда определенное поведение лица урегулировано нормой права, устанавливающей его обязанность. Лишь одновременное наличие двух предпосылок — юридической и фактической — позволяет утверждать, что лицо имело возможность соблюсти нормы и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Статус законного представителя юридического лица, определенный в ст. 25.4 КоАП РФ, может иметь только единоличный исполнительный орган юридического лица. Иные субъекты, в т.ч. выполняющие в организации управленческие функции, статусом законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях ныне обладать не могут. Практика убедительно доказала необходимость расширения перечня законных представителей юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях. Ограничив перечень законных представителей юридического лица лишь его руководителем и иными лицами, признанными в соответствии с законом и учредительными документами органом этого юридического лица, и в то же время ограничив срок составления протокола об административном правонарушении двумя сутками, законодатель создал большую проблему в реальном обеспечении представительства юридических лиц по возбужденным в отношении их делам об административных правонарушениях.

В связи с этим целесообразно определить статус не только законного представителя юридического лица, но и иного представителя, имея в виду руководителя филиала (представительства), иного территориально и (или) структурно обособленного подразделения юридического лица (отдела, службы, цеха и т.п.), действие (бездействие) которого непосредственно образует событие соответствующего административного правонарушения, иного работника юридического лица, действующего на основании доверенности.

Таким образом, в условиях развития российской государственности и проведения административной реформы назрела необходимость совершенствования положений КоАП РФ. В практике применения норм КоАП РФ на сегодняшний день существует немало вопросов, требующих дальнейшего совершенствования административного законодательства.

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

² См. п. 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда. 2004. № 8.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 248-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Птицефабрика «Сибирская губерния» на нарушение конституционных прав

и свобод ст. 2.9 и ч. 6 ст. 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴См.: Попов П. Малозначительная угроза // ЭЖ-ЮРИСТ. 2008. № 35 (540).

⁵См.: Российская газета. 2005. 19 апр..

⁶Следует отметить, что Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 во многом повторяет определение, приведённое в Постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. № 23. В данном документе (в ред. от 14 марта 1963 г.) длящееся преступление определялось как «действие или бездействие, сопряженное с невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой уголовного наказания», которое также связывается с «непрерывным осуществлением состава определенного преступного деяния». С нашей точки зрения, заслуживает внимания (п. 1, 2 письма Государственного таможенного комитета (далее — ГТК) России от 27 мая 2002 г. № 01-06/20585 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся», отменённое Письмом ФТС РФ от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся» во исполнение Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5. В отменённом письме ГТК под длящимся признавалось такое правонарушение, при котором «противоправное деяние совершается непрерывно в течение более или менее продолжительного периода времени», при этом оно «продолжается в течение всего времени с начала правонарушения и до его прекращения».

Т.А. Смагина

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО КАК ОБЪЕКТ (ПРЕДМЕТ) АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье рассматриваются права и законные интересы, составляющие административно-правовой статус несовершеннолетнего. Проводится их классификация в соответствии с субъективными или объективными жизненными факторами, а также в зависимости от сферы реализации несовершеннолетним своих прав и законных интересов.

Ключевые слова: права, законные интересы, несовершеннолетние, административно-правовой статус несовершеннолетнего.

T.A. Smagina

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE JUVENILE AS THE OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Works of Manokhin V.M., prof. were placed in the body of scientific knowledge. The article covers the rights and legitimate interests forming administrative and legal status of the juvenile. They are being classified according to subjective or objective vital factors and depending on the scope of implementation of juveniles' rights and legal interests.

Keywords: rights, legitimate interests, juvenile, administrative and legal status of the juvenile

Исследование проблем правового регулирования общественных отношений, складывающихся и развивающихся в Российской Федерации, лежит в основе научной деятельности российских ученых-административистов¹.

Исходя из позиций, представленных В.М. Манохиным в качестве предмета правового регулирования, выступает большая часть общественных отношений однородного порядка, где в качестве дополнительного критерия используется метод регулирования².

На наш взгляд, на основании анализа научных исследований объектом (предметом) правового регулирования в целом и административно-правового регулирования в частности выступает социальная сфера, которую составляют такие компоненты, как: люди (без них не было бы общественных отношений);

©Смагина Тамара Алексеевна, 2013

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ta-smagina@mail.ru

общественные отношения (социальные связи, зависимости и разграничения); поведение людей.

Изучая полномочия и особенности административно-правового регулирования административно-правового статуса субъектов административного права, в частности несовершеннолетних граждан, а также органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних³, можно отметить, что несовершеннолетний в Российской Федерации имеет свой правовой статус, а отношения, в которых он участвует, регулируются нормами различных отраслей права, в т.ч. административного. Однако анализ действующего законодательства в части, касающейся закрепления прав и обязанностей несовершеннолетних граждан, позволяет сделать вывод о том, что, к сожалению, на сегодняшний день нет четкого определения правового положения этой категории граждан.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁴ определяет лишь общие гарантии прав ребенка, не закрепляя правового статуса несовершеннолетних граждан в целом. В различных отраслях права — административном, гражданском, семейном, уголовном — содержатся нормы, лишь частично регулирующие правовое положение несовершеннолетних как участников тех или иных регулируемых правом общественных отношений.

Указанное предопределяет целесообразность проведения анализа норм действующего российского законодательства, устанавливающих правовой статус несовершеннолетних. Исходя из общетеоретических позиций, основные конституционные права и обязанности составляют основу его правового статуса. Права и законные интересы несовершеннолетнего, выступая элементами его правового статуса, в то же время являются объектом административно-правового регулирования.

Первичность при исследовании административно-правового статуса несовершеннолетнего принадлежит его правам. Однако нельзя умалять значимости такой правовой категории, как «законный интерес несовершеннолетнего». Законные интересы несовершеннолетнего, так же как и его права, выступают объектами административно-правового регулирования. Под законными интересами, на наш взгляд, следует понимать простую правовую дозволенность, не обеспеченную конкретной юридической обязанностью. Законный интерес носит неопределенный характер и гарантирован в меньшей степени; подчас выступает не основным, а важным способом удовлетворения интересов и потребностей участников правоотношений.

Законный интерес несовершеннолетнего следовало бы рассматривать как объективно обусловленный, юридически установленный предел для родителей и заменяющих их лиц (законных представителей) с целью достижения наилучшего результата в обеспечении разнообразных потребностей несовершеннолетнего, охраняемый и защищенный на основании закона уполномоченными субъектами⁵.

В качестве объекта (предмета) административно-правового регулирования рассмотрим общественные отношения, возникающие по поводу реализации несовершеннолетним своего административно-правового статуса. Административно-правовой статус несовершеннолетних — сложный механизм, включающий ряд взаимосвязанных элементов. Административно-правовой статус, являясь элементом правового статуса личности, имеет свои особенности, которые полу-

чают нормативно-правовое закрепление в правовых актах, регламентирующих различные сферы жизни общества.

Административно-правовой статус несовершеннолетнего имеет определенную специфику, отличающую его от административно-правового статуса других субъектов административного права. Для упорядочения прав, обязанностей и законных интересов несовершеннолетнего проведем их классификацию по двум основаниям.

Так, в первую очередь необходимо отметить факторы, оказывающие влияние на расширение (ограничение) прав несовершеннолетних:

1. Физические характеристики несовершеннолетнего: инвалидность; состояние опьянения; отставание в психическом развитии. Так, инвалид — лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты⁶. Дети-инвалиды имеют право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, т.е. необходимых лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов лечебного питания; при наличии медицинских показаний — путевки на санаторно-курортное лечение; бесплатного проезда на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно⁷.

Несовершеннолетний подозреваемый, страдающий психическим расстройством или отстающий в психическом развитии, имеет право на то, чтобы его допрашивали с обязательным участием педагога или психолога (ч. 3 ст. 425 УПК РФ)⁸.

2. Наличие у несовершеннолетнего родителей, имеющих особый статус или отсутствие у несовершеннолетнего родителей по тем или иным причинам. Такой особый статус имеют несовершеннолетние, являющиеся членами семей военнослужащих; беженцами; оставшиеся без попечения родителей или сироты.

Несовершеннолетние члены семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, имеют право на компенсационные выплаты по оплате: общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях — жилой площади), а также найма, содержания и ремонта жилых помещений; коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда; установки квартирных телефонов по действующим тарифам, услуг местной телефонной связи и др.⁹

Несовершеннолетний, имеющий статус беженца, в соответствии с Конвенцией о правах ребенка¹⁰ имеет право на помощь и поиск родителей или других членов семьи, на получение информации, необходимой для его воссоединения с семьей.

В соответствии с положениями федерального законодательства определен особый правовой статус несовершеннолетних-сирот — это лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель, а также статус несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, — это лица в возрасте до 18 лет, оставшиеся без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных

учреждениях, объявлением их умершими, отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений и в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном порядке соответствующим федеральным законом¹¹.

Несовершеннолетние-сироты, а также несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, действующим законодательством наделены расширенным объемом прав. Так, они имеют право на обеспечение вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм; на бесплатное медицинское обслуживание; на бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте и др.

3. Совершение несовершеннолетним противоправного деяния (преступления, административного правонарушения). Нормы уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства закрепляют особый статус несовершеннолетнего участника уголовного или административного производства. Например, гл. 50 УПК РФ закрепляет особый порядок производства в отношении несовершеннолетних, наделяя их такими правами, как право на уведомление своих законных представителей о задержании или заключении под стражу; право на проведение допроса не более четырех часов в день и др. В соответствии с нормами КоАП РФ возраст несовершеннолетнего учитывается как смягчающее обстоятельство при назначении меры административного наказания. Кроме того, несовершеннолетний также имеет право, чтобы его интересы отстаивал законный представитель.

4. Нахождение несовершеннолетнего в обстановке, создающей угрозу его правам и законным интересам. Например, несовершеннолетние, находящиеся в трудной жизненной ситуации¹², имеют право на защиту со стороны федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

В представленном основании для классификации административно-правовой статуса несовершеннолетнего рассмотрены субъективные и объективные факторы, определяющие поведение несовершеннолетнего и возможность получения и использования им конкретных прав и обязанностей.

Второй аспект касается конкретной сферы, в которой несовершеннолетний реализует свои права и законные интересы. По словам В.М. Манохина, это «духовная сфера, в которой граждане приобретают знания, развивают науку, приобщаются к культурному наследству, стремятся удовлетворить свои разносторонние интересы и потребности интеллектуального характера. Эта сфера удовлетворения духовных потребностей человека – социальная сфера»¹³, т.е. образование, здравоохранение, культура.

В соответствии с положениями Семейного кодекса РФ несовершеннолетний имеет право на получение основного общего образования и на создание ему условий для получения среднего (полного) общего образования. Необходимо обратить внимание на то, что для возможности реализации несовершеннолетним данного права законом установлена минимальная возрастная граница. Так, обучение детей в образовательных учреждениях, реализующих программы начального

общего образования, начинается с достижения ими возраста шести лет шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет¹⁴. Можно выделить следующие права несовершеннолетнего как участника образовательного процесса: право на получение образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и федеральными государственными требованиями; право на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек; право на получение дополнительных (в т.ч. платных) образовательных услуг; право на участие в управлении образовательным учреждением; право на уважение своего человеческого достоинства и др.

Для обеспечения естественных прав человека необходима конституционно закрепленная обязанность государства заботиться о физическом и психическом здоровье каждого гражданина¹⁵. Содержание данного права для несовершеннолетнего нашло свое отражение и в административно-правовых нормах¹⁶. С одной стороны, само право на охрану здоровья носит естественный характер, а следовательно, принадлежит несовершеннолетнему от рождения. В то же время возможность реализации права на охрану здоровья в целом появляется у несовершеннолетнего по достижении определенного возраста. Так, несовершеннолетние, больные наркоманией, в возрасте старше 16 лет и иные несовершеннолетние в возрасте старше 15 лет имеют право на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство или на отказ от него.

Можно выделить такие права несовершеннолетнего в сфере охраны здоровья, как право на прохождение медицинских осмотров; право на оказание медицинской помощи в период оздоровления и организованного отдыха в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; право на санитарно-гигиеническое просвещение, обучение и труд в условиях, соответствующих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья и исключающих воздействие на них неблагоприятных факторов; право на получение информации о состоянии здоровья в доступной для них форме и др.

Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ). Несовершеннолетний также наделен определенными правами в данной сфере. Федеральное законодательство¹⁷ является правовой базой сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации и гарантирует права человека на свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную деятельность. При этом каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации.

Следуя изложенному, сложно предположить, как сможет воспользоваться этим правом новорожденный или иной несовершеннолетний, не обладающий навыками чтения и разговорной речи? Полагаем, будет целесообразным изменить нормативные положения: «возраст» на «пользователь библиотеки». Под пользователем библиотеки предлагается понимать физическое лицо, достигшее возраста 6 лет, либо юридическое лицо, пользующееся услугами библиотеки. Возраст 6 лет обусловлен соотношением таких взаимосвязанных по целям прав, как право несовершеннолетнего на образование и на культурное развитие. До шестилетнего возраста пользователями библиотек, на наш взгляд, в интересах

несовершеннолетнего могут быть его родители или иные законные представители. Из этого следует, что реализация в полном объеме прав несовершеннолетнего в рассмотренных областях возможна только по достижении им определенного возраста, закрепляемого законодательством.

Таким образом, можно классифицировать административно-правовой статус несовершеннолетнего по двум основаниям: в зависимости от субъективных и объективных факторов, определяющих поведение несовершеннолетнего и возможности получения и использования им конкретных прав и обязанностей, и в зависимости от определенных прав и законных интересов в социальной сфере, которые несовершеннолетний может реализовывать.

По мнению В.М. Манохина, «четкое разделение правового статуса имеет большое значение как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности государства, его органов и должностных лиц»¹⁸, а обоснованно представленная классификация позволит внести соответствующие коррективы в действующее российское законодательство.

¹ См., например: *Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс / под ред. Н.М. Конина. М., 2005 (серия учебно-методических комплексов); *Лысенко А.В.* Особенности правового регулирования в информационной сфере (теоретический анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж, 2007 и др.

² См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2009. С. 10.

³ См.: *Смагина Т.А.* Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802; 2013. № 27, ст. 3477.

⁵ См.: *Покачалова Е.В., Смагина Т.А.* Законные интересы несовершеннолетних как объект административно-правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии (дополнительный выпуск). 2012. № 85. С. 98–102.

⁶ См.: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563; Российская газета. 2013. 5 июля.

⁷ См. п. 9 ст. 6.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3699; 2013. № 19, ст. 2326.

⁸ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921; 2013. № 26, ст. 3207.

⁹ См. ст. 24 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в ред. от 16 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2012. № 31, ст. 4326.

¹⁰ См. ст. 22 Конвенции о правах ребенка. Резолюция 56/98 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.; ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

¹¹ См. ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880; 2013. № 27, ст. 3477.

¹² К детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, относятся в т.ч.: дети — жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети — жертвы насилия; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи. (см. ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802; 2013. № 27, ст. 3477.

¹³ *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 288.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7598; 2013. № 27, ст. 3477.

¹⁵ См. ст. 41 Конституции РФ; п. 1 ст. 150 Гражданского кодекса РФ (часть первая); Курбанов М.А. Право на психическое здоровье как естественное право человека // Независимый психиатрический журнал. 2006. № 2. С. 36–37.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2013. № 27, ст. 3477.

¹⁷ См.: Закон РФ от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О библиотечном деле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 2; 2013. № 27, ст. 3477.

¹⁸ *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 49.

Ю.В. Соболева

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИЗНАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ВИДЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

В статье анализируются основные направления воздействия государства на общественные объединения. Рассматриваются особенности видов данного воздействия и перспективы их развития.

Ключевые слова: негосударственные организации, общественные объединения, политические партии, государственное признание, государственное регулирование.

Yu.V. Soboleva

STATE RECOGNITION AND REGULATION AS TYPES OF INFLUENCE ON PUBLIC ASSOCIATIONS

Article is devoted to the analysis of the main directions of influence of the state on public associations. Features of types of this influence and prospect of their development are considered.

Keywords: non-state organizations, public associations, political parties, state recognition, state regulation.

Законодательство об общественных объединениях в частности и о негосударственных организациях в целом подвергается частому изменению. Необходимо отметить, что нормативная база деятельности данных субъектов в России начала формироваться сравнительно недавно и процесс этот продолжается. Федеральное законодательство об общественных объединениях, в т.ч. политических партиях, принимается в основном на рубеже XX – XXI вв. Это были первые в нашем государстве законы, регулирующие правовой статус данных субъектов. Поэтому об устойчивости нормативной базы в этой сфере говорить не приходится и в настоящее время. Например, 20 июля 2012 г. были приняты поправки в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», касающиеся тех организаций, которые занимаются политической деятельностью и получают денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (ст. 2). Данные организации обязаны регистрироваться в Министерстве юстиции РФ в качестве иностранных агентов¹. 4 сентября 2013 г. В. Путин на встрече с членами Совета по развитию гражданского общества и правам человека отметил, что возможен пересмотр указанных положений Федерального закона «О некоммерческих организациях»: «Это справедливый и абсолютно честный подход. Ничего здесь необычного нет. Главное, чтобы эти процедуры были четко выверены, а критерии отнесения некоммерческих организаций к таковым были ясными и понятными. Согласен с теми критиками, которые говорят что здесь не все ладно. Это так и есть. Я не однократно слышал это от людей, которые занимаются деятельностью подобного рода. Надо подумать, что сделать для того, чтобы этого не было»².

Таким образом, позиция государства при выборе методов воздействия на общественные объединения крайне неустойчива. Это далеко не положительным

©Соболева Юлия Викторовна, 2013
Кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: j.soboleva@mail.ru

образом сказывается на таком понятии, как «... качество государства, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов»³.

Органам государственной власти требуется определить, какие же виды воздействия должны быть приоритетными в отношении деятельности негосударственных организаций.

Если опираться в решении данного вопроса на положения, выработанные наукой административного права, то государство в отношении объектов своего воздействия применяет два основных метода: государственное управление и государственное регулирование. Большой вклад в развитие этих понятий внес профессор В.М. Манохин. Так, государственное управление он рассматривает в трех вариантах: государственное управление как деятельность по руководству государственными делами в полном их объеме всеми органами государственной власти (представительными, исполнительными, судебными и т.д.); государственное управление как часть общегосударственной управленческой деятельности по реализации исполнительными органами власти их полномочий; управление в органе государственной власти и вообще в любой государственной организации, их внутренними делами, не выходящими «на народ», т.е. не имеющими публичного характера: внутрикадровое дело, собственное финансирование и вообще материальное обеспечение, распорядок работы, трудовая дисциплина и т.д.⁴

Сущность государственно-административного регулирования, как отмечает В.М. Манохин, состоит в сочетании полномочий обязывающего характера с полномочиями рекомендательного порядка, с возможностями выбора варианта решения или исполнения у адресата. Конкретными способами государственного регулирования в административно-правовом аспекте можно назвать налоги, ценообразование, услуги, государственные программы (в т.ч. числе целевые), меры по стимулированию производственной, хозяйственной и иной деятельности, концепции по различным видам деятельности, использование средств массовой информации и др.⁵ Данные понятия были положены в основу сформулированного В.М. Манохиным определения предмета административного права, что говорит об их основополагающем значении для данной отрасли. Однако в рамках государственного регулирования выделяется и еще один важнейший для отрасли метод – управление по усмотрению: «... Новые условия государственности – необычайно широкое поле правового регулирования и т.д., возвели к жизни новый метод государственной деятельности – дискреционные полномочия органов исполнительной власти. Исследование новой проблемы должно занять видное место в научной сфере»⁶. Представляется, что в настоящее время многие вопросы, в т.ч. и в отношении общественных объединений, органы исполнительной власти решают по усмотрению. Однако нельзя забывать о том, что усмотрение может применяться только в том случае, если отсутствует нормативное предписание.

Кроме того, определяя виды воздействия государства на предмет регулирования, В.М. Манохин называет принципиально новый вид такого воздействия – государственное признание объекта из предмета регулирования. Государственное признание не означает еще придания объекту юридического статуса в виде юридического лица, оно включает ряд мер в этом направлении, а именно: государство начинает вести учет этих объектов (отраслей, предприятий и др.), может принимать во внимание потенциал объектов при разработке планов экономического и социального развития, специальным видом учета служит статистический

учет, распространяющийся, как правило, на все объекты. Далее. Государство осуществляет административный надзор, который известен в любом государстве с первых шагов его существования; государственное признание означает также известное, хотя и молчаливое, т.е. без юридических мер, покровительство развитию признанного объекта; наконец, государственное признание открывает объекту возможность для последующего правового регулирования и содержит возможность защиты со стороны государства⁷.

Какие же из данных видов воздействия используются в отношении общественных объединений преимущественно? Представляется, что в силу неопределенности позиции государства, можно говорить о применении всех названных методов.

Так, государство может признать новые формы данных организаций. Например, в начале 2012 г. широко обсуждалась деятельность т.н. «незарегистрированных», или «непарламентских партий». Само по себе словосочетание «незарегистрированная партия» вызывало вопросы, т.к. политическая партия обязана пройти государственную регистрацию. Но в этом и выражалось государственное признание организаций, желающих участвовать в выборах, но не отвечающих для этого установленным требованиям. Результат – принятие 2 апреля 2012 г. Федерального закона № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», упрощающего порядок регистрации партий⁸. Таким образом, за государственным признанием последовало государственное регулирование.

Из двух других видов государственного воздействия (государственного регулирования и государственного управления), несомненно, приоритетным в силу особенностей объектов негосударственных структур должно стать государственное регулирование.

Что касается данного вида, то, анализируя его содержание, за основу следует взять положение В.М. Манохина о том, что, «как вид воздействия государства на объекты в предмете регулирования государственное регулирование занимает срединное положение между государственным признанием и следующим видом – государственным управлением»⁹. Далее он отмечает: «Это означает, что из всего возможного комплекса прав и обязанностей берется для правового регулирования только часть, необходимая государству для частичного использования тех материальных и иных возможностей, которыми располагает объект регулирования. С другой стороны, государство преследует и цель создать условия объекту для самостоятельного развития и самоуправления»¹⁰.

Нормативное регулирование деятельности общественных объединений пока свидетельствует о неопределенной позиции государства в вопросе приоритета выбора того или иного вида воздействия на данный предмет регулирования. Метания государства то в сторону послаблений в отношении общественных объединений (например, значительного снижения численности политических партий (почти в 100 раз), то, наоборот, в сторону ужесточения их статуса (установления огромных штрафных санкций за нарушения порядка организации либо проведения массовых мероприятий в КоАП РФ) не вносят ясности в данный вопрос. Вместе с тем жесткая позиция в отношении организаций, нарушающих права и свободы граждан (например, религиозных сект), просто необходима.

Исходя же из сущности и содержания названных видов воздействия на общественные объединения, приоритетными должны стать государственное признание и регулирование. Государственное управление и принцип целесообразности могут быть использованы, но строго в допустимых пределах.

Подводя итог, следует отметить, что многолетний опыт преподавания и анализа государственного управления и регулирования на различных этапах развития нашей страны профессора В.М. Манохина бесценен. Идеи ученого составляют основу научной школы, известной в стране и за ее пределами, и воплощаются в трудах его учеников

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

² URL: <http://news.kremlin.ru/news/19146> (дата обращения: 10.09.2013).

³ См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. Право. 2012. № 2(13). С. 128.

⁴ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 13.

⁵ См.: Там же. С. 15.

⁶ *Манохин В.М.* Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3. С. 12.

⁷ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 123.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15, ст. 1721.

⁹ *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 123-124.

¹⁰ Там же. С. 124.

Е.И. Чмыхало

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ*

В статье анализируются правоотношения, возникающие в сфере управления земельными ресурсами, в т.ч. отдельные полномочия, осуществляемые государственными органами управления.

Ключевые слова: земельные правоотношения, управление земельными ресурсами, государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, мониторинг земель.

E.Y. Chmihalo

LAND RESOURCE MANAGEMENT: LEGAL ASPECTS

This article analyzes the legal relations arising in the sphere of land resource management, including a separate powers exercised by public authorities.

Keywords: land legal relations, land resource management, state land supervision, municipal land control, land monitoring.

Проблемы эффективного управления земельными ресурсами не утрачивают своей актуальности и становятся предметом научных дискуссий и обсуждения в государственных органах власти. Решение вопросов в этой сфере непосредственно связано с обеспечением охраны и рационального использования земель как природного ресурса и природного объекта; повышением уровня гарантий прав граждан и юридических лиц на землю как недвижимое имущество и объект права собственности. Учитывая социальную значимость земли как основы жизни и деятельности людей, эффективное управление земельными ресурсами должно обеспечивать оптимальное соотношение публичных и частных интересов в сфере земельных отношений.

Многофункциональное значение земли, являющейся природным объектом и природным ресурсом, недвижимым имуществом и объектом права собственности,

©Чмыхало Елена Юрьевна, 2013

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

*Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 12-03-00090 «Российская правовая политика в сфере охраны и использования земель: проблемы формирования и реализации».

обосновывает необходимость осуществления полномочий управления земельными ресурсами различными органами исполнительной власти как на уровне Федерации, так и ее субъектов и муниципальных образований. Это порождает две проблемы: разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, государственных органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, с одной стороны, а с другой – обеспечение их взаимодействия, что служит условием эффективного управления земельными ресурсами.

Проблемы эффективного управления земельными ресурсами стали предметом обсуждения на заседании президиума Государственного совета 9 октября 2012 г. «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц»¹, на котором были определены некоторые направления развития земельного законодательства и законодательства в сфере градостроительной деятельности, в частности, регулирующие отношения в сфере изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. При осуществлении этих полномочий органами управления чаще всего нарушаются права граждан и юридических лиц, выявляются коррупционные факты. Одна из причин этого заключается в том, что в решении данных вопросов участвует несколько органов управления, обеспечение взаимодействия которых имеет особое значение, т.к. позволит устранить негативные проявления.

Государственное управление – это один из институтов административного права, поэтому доктринальное его определение, принципы управления, правовые формы разрабатываются учеными, занимающимися проблемами административного права. Особо значимыми среди прочих являются труды В.М. Манохина. Управление земельными ресурсами имеет некоторые особенности, обусловленные многофункциональным значением земли, однако теоретические положения, касающиеся государственного управления, содержащиеся в работах В.М. Манохина, вполне применимы и при осуществлении государственного управления в этой сфере общественных отношений.

В теории административного права выделяют несколько форм государственного управления, в т.ч. правотворческую². Исследуя эту форму государственного управления, В.М. Манохин выделяет три уровня правового регулирования общественных отношений³, что в полной мере относится и к правотворчеству в сфере земельных отношений. В соответствии с подп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство отнесено к совместному ведению Федерации и ее субъектов, а следовательно, субъекты Федерации вправе принимать свои законы и иные нормативные правовые акты (п. 2 ст. 76), что позволяет говорить о таком уровне правового регулирования земельных отношений, как региональный. Согласно п. 4 ст. 2 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) земельные отношения регулируются и муниципальными правовыми актами, а поэтому существует и муниципальный уровень правового регулирования отношений, возникающих при использовании земель. Субъектами правового регулирования на этом уровне выступают федеральные органы власти, государственные органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления⁴.

В работах В.М. Манохина выделен отраслевой принцип организации государственного управления. Отрасли разграничиваются на производственные и непроизводственные. Еще одним критерием для разделения отраслей признается организационный — по видам государственной деятельности. С учетом этого

критерия отрасли относятся к той или иной сфере государственного управления — экономике, социальной, правоохранительной и др. Кроме того, отрасли разграничиваются в соответствии с Конституцией РФ, установившей три рода государственных полномочий: федеральные (ст. 71), совместного ведения (ст. 72), субъектов Федерации (ст. 73)⁵.

Исследуя проблемы управления земельными ресурсами, за основу необходимо взять конструкцию отраслевого управления, разработанную В.М. Манохиним. Это позволит всесторонне и объективно проанализировать правоотношения, возникающие в данной сфере, и создать предпосылки для формирования научно обоснованного решения обозначенных проблем: разграничения полномочий органов управления и обеспечения их взаимодействия в сфере земельных отношений.

Одним из федеральных органов управления земельными ресурсами является Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России), которое относят к правоохранительной сфере⁶. Как определено в Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 (в ред. от 4 июля 2013 г.)⁷, Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов; в области мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, государственного экологического надзора. Согласно ст. 6 ЗК РФ земля – это природный объект и природный ресурс, а в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г., с изм. от 5 марта 2013 г.)⁸ объект охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Поэтому изложенные функции Минприроды России осуществляет и в отношении такого природного ресурса, как земля.

В ведении Минприроды России находятся Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство водных ресурсов и Федеральное агентство по недропользованию.

В сфере управления земельными ресурсами отдельные полномочия исполняет Росприроднадзор, в частности осуществляет государственный земельный надзор⁹ за соблюдением обязанностей по рекультивации земель, выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, и др.¹⁰. Анализ полномочий указанного федерального органа исполнительной власти позволяет судить о том, что им осуществляется надзор за охраной и использованием земель как природного объекта и природного ресурса, что соответствует функциям Минприроды, в ведении которого находятся органы Росприроднадзора.

Государственный земельный надзор осуществляют и иные федеральные органы исполнительной власти. Как указано в Положении о государственном земельном надзоре, отдельными полномочиями наделены Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и Федеральная служба по

ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и их территориальные органы, находящиеся в ведении соответственно Министерства экономического развития и Министерства сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России).

Органы Росреестра осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков; об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, за выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению и др. Реализация полномочий органами Росреестра в сфере государственного земельного надзора имеет целью обеспечить рациональное использование земли как недвижимого имущества, что соответствует функциям данного органа управления¹¹.

Органы Россельхознадзора осуществляют государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов, в частности, организуют и проводят проверки выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы и других обязанностей. Изложенное позволяет установить, что органы Россельхознадзора исполняют полномочия по надзору за охраной и использованием земель, являющихся средством производства в сельском хозяйстве¹².

В Положении о государственном земельном надзоре указаны не все федеральные органы исполнительной власти, наделенные определенными полномочиями в этой сфере. В соответствии с Правилами осуществления мероприятий по контролю за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2010 г. № 103 «О мерах по осуществлению мероприятий по контролю за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства» (в ред. от 5 июня 2013 г.)¹³, мероприятия по контролю за соблюдением особых условий использования указанных земельных участков проводятся Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами.

Таким образом, на федеральном уровне государственный земельный надзор осуществляют четыре государственных органа исполнительной власти, что обусловлено многофункциональным значением земли.

Кроме государственного земельного надзора, в ст. 72 ЗК РФ¹⁴ предусмотрен муниципальный земельный контроль. Для того чтобы обеспечить взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в 2005 г. Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости были подготовлены Методические рекомендации по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по субъекту Федерации¹⁵, в которых определялись полномочия муниципальных инспекторов и порядок организации муниципального земельного контроля. Сравнительный анализ методических рекомендаций и положений о муниципальном земельном контроле, принятых в отдельных муниципальных образованиях¹⁶, свидетельствует о том, что последние разработаны на основе рекомендаций и дублируют многие положения, содержащиеся в них.

Государственный земельный надзор – это не единственное полномочие, осуществляемое различными федеральными органами исполнительной власти. К таким полномочиям относится и государственный мониторинг земель. В п. 5.1.13 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии установлено, что осуществление государственного мониторинга земель в Российской Федерации, за исключением земель сельскохозяйственного назначения отнесено к полномочиям органов Росреестра. Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Минсельхоз России¹⁷. Полномочия органов управления в данной сфере разграничиваются в зависимости от категории земель. Земли сельскохозяйственного назначения обладают плодородием, что позволяет использовать их для выращивания сельскохозяйственной продукции, а поэтому мониторинг данных земель ведется с учетом этих свойств.

Государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)¹⁸. В п. 3 ст. 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определено, что единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) включает в себя подсистемы, в т.ч. государственного мониторинга земель. Координирует работу по организации и функционированию единой системы мониторинга Минприроды России, им же формируется Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). В целях создания такого фонда на Росреестр и Минсельхоз возлагается обязанность представлять в Минприроды России информацию, полученную соответственно при осуществлении государственного мониторинга земель и государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения¹⁹.

Действующим экологическим законодательством предусматривается не только формирование Государственного фонда данных государственного экологического мониторинга, но и ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении. Полномочия по его ведению возлагаются на Росгидромет. Фонд формируется при осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, объектами которого являются в т.ч. и почвы. В целях формирования Фонда Росгидромет при осуществлении государственного мониторинга взаимодействует с Росреестром - в части использования государственных топографических карт, а также сведений о состоянии земель, получаемых при осуществлении государственного мониторинга земель, с Минсельхоз России - в части получения и использования сведений о состоянии и загрязнении земель сельскохозяйственного назначения, получаемых при осуществлении их государственного мониторинга²⁰.

Регулирование отношений в сфере осуществления мониторинга земель показательно с точки зрения обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Однако необходимо обратить внимание на то, что соответствующие нормативные правовые акты были приняты Правительством РФ только в 2013 г.

Совершенствование законодательства в сфере осуществления мониторинга земель имеет целью обеспечить эффективное управление земельными ресурсами как природным объектом и природным ресурсом. Предпринимаются меры и по обеспечению взаимодействия органов управления в иных сферах обще-

ственных отношений, возникающих при использовании земли, имеющие целью повысить уровень гарантий прав на землю. Особо значимыми являются меры, осуществляемые при предоставлении земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Именно в этой сфере общественных отношений чаще всего проявляются коррупциогенные факты, волокита, нарушение прав и законных интересов лиц, заинтересованных в приобретении земельных участков. В связи с этим вопросы, возникающие при распоряжении земельными участками из земель, находящихся в публичной собственности, стали предметом обсуждения на заседании президиума Государственного совета 9 октября 2012 г. «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» и совещании, проведенном премьер-министром Д. Медведевым 13 сентября 2013 г.²¹

Одной из мер, способствующих эффективному управлению земельными ресурсами, является создание многофункциональных центров, в т.ч., оказывающих государственные и муниципальные услуги в сфере предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В связи с этим были внесены изменения в п. 1 ст. 31, п. 2 ст. 34 ЗК РФ. В п. 2 ст. 34 ЗК РФ установлено, что граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают в письменной или электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в т.ч. числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные в ст. 29 ЗК РФ. Соответствующее заявление может быть подано через многофункциональный центр.

В ЗК РФ содержится несколько статей, предусматривающих различные процедуры предоставления земельных участков в зависимости от цели их использования. Однако изменения были внесены лишь в некоторые из них. При предоставлении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, должны соблюдаться не только требования земельного, но и экологического законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, санитарно-гигиенические требования, требования пожарной безопасности и др. Надзор за соблюдением этих требований осуществляют различные органы управления, от оптимального взаимодействия которых зависит соблюдение сроков совершения необходимых юридически значимых действий при осуществлении процедур предоставления земельных участков, а следовательно, и повышение уровня гарантий прав на землю.

Показательным является судебный акт, вынесенный Двадцатым арбитражным апелляционным судом по жалобе Управления Росреестра на решение Арбитражного суда Тульской области от 29 ноября 2010 г. по делу № А68-7207/2010, принятое по заявлению юридического лица о признании незаконным отказа в государственной регистрации права собственности на земельные участки¹². Основанием для отказа в регистрации права собственности на земельный участок послужило отсутствие документов, подтверждающих соблюдение требований ст. 28, 29 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 23 июля 2013 г.)²³, а именно документов, подтверждающих, что земельные участки не заражены опасными веществами, не подвергаются биогенному заражению, не являются

объектами культурного наследия. Судами были удовлетворены требования, заявленные юридическим лицам. В судебных актах указано, что перечень документов, необходимых для государственной регистрации права на земельный участок, установленный в ст. 17 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 23 июля 2013)²⁴, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Судом не были приняты во внимания доводы, изложенные в жалобе о том, что обязанность по выяснению вопроса является ли земельный участок зараженным опасными веществами, подвергается ли он биогенному загрязнению, является ли объектом культурного наследия, возложена на продавца земельного участка, в данном случае – орган местного самоуправления. Эта правовая позиция суда обоснована тем, что обязанность по осуществлению мониторинга земель возложена на органы Росреестра. Следовательно, они должны располагать данными о состоянии спорного земельного участка. На основании изложенного суды сделали вывод о неправомерности отказа в регистрации права собственности на земельный участок. Ненадлежащее исполнение своих полномочий органом Росреестра стало причиной возникновения судебного спора.

На основе проведенного анализа действующего законодательства, используя конструкцию отраслевого управления, разработанную В.М. Манохиним, можно сделать вывод о том, что управление земельными ресурсами – это одна из отраслей управления, поскольку имеет материальную составляющую и органы управления, уполномоченные осуществлять соответствующие полномочия в этой сфере общественных отношений. Управление земельными ресурсами осуществляется как на федеральном уровне, так и на региональном, а следовательно, эта отрасль относится к отраслям совместного ведения²⁵.

Для разделения отраслей на виды В.М. Манохин использует и организационный критерий, позволяющий разграничить отрасли по видам государственной деятельности. Проведенное исследование не позволяет однозначно отнести управление земельными ресурсами к тому или иному виду государственной деятельности, что обусловлено многофункциональным значением земли. Полномочия в этой сфере общественных отношений осуществляют различные органы управления, включаемые как в сферу экономики (например, органы Росреестра, Россельхознадзора), так и в правоохранительную сферу (например, органы Росприроднадзора, Росгидромета).

Объем полномочий, осуществляемый органами управления в сфере земельных отношений, различен в зависимости от того, какова форма собственности на землю. Несмотря на признание частной собственности, сохраняются большие площади земель, находящихся в публичной собственности: федеральной, субъектов Федерации и муниципальной. В связи с этим отдельные полномочия органы управления реализуют как собственники этих земель. В ст. 9–11 ЗК РФ, определяющих полномочия Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, установлено, что перечисленные публичные образования осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися соответственно в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. Следует обратить внимание на то, что законодатель разграничивает управление и распоряжение земельными участками, хотя эти полномочия тесно

взаимосвязаны. Используя нормы Гражданского кодекса РФ²⁶ (далее — ГК РФ), можно установить, что собственник имущества вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам, и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в т.ч. отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом (п. 2 ст. 209 ГК РФ). Таким образом, распоряжение имуществом предполагает совершение сделок с ним. Земельные участки, находящиеся в публичной собственности, могут стать предметом сделок — купли-продажи, аренды, но в этом случае в соответствии с нормами ЗК РФ органом управления осуществляются полномочия по их предоставлению, которые относят к функциям управления в области охраны и использования земель²⁷.

Изложенное позволяет утверждать, что понятия распоряжения и управления земельными участками, находящимися в публичной собственности, тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Управление земельными ресурсами, как и государственное управление в иных сферах общественных отношений, по содержанию включает правотворческую форму, предполагающую правовое регулирование земельных отношений, и правоприменительную форму, т.е. осуществление конкретных полномочий органами управления: кадастрового учета земель, государственного земельного надзора, планирования, зонирования земель и др.

В юридической литературе советского периода в содержание права государственной собственности на землю наряду с триадой полномочий собственности владения, пользования, распоряжения некоторые ученые включали и полномочие управления земельным фондом²⁸. Смешение понятий распоряжения и управления подвергалось жесткой критике²⁹. А, следовательно, в нормах ст. 9–11 ЗК РФ, в которых разграничиваются понятия управления и распоряжения земельными участками, сохраняются правовые традиции, сформированные в условиях монополии государственной собственности на землю.

Проведенное исследование позволило установить, что управление земельными ресурсами — это одна из отраслей управления, имеющая виды и формы, характерные и для иных отраслей. Однако выявлены и особенности, обусловленные многофункциональным значением земли, в связи с чем особо значимыми проблемами представляются разграничение полномочий органов управления земельными ресурсами и обеспечения их взаимодействия.

¹ См.: Российская газета. 2012. 10 окт.

² См.: Зарубин А.В. Формы государственного управления промышленностью в Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2011. № 3. С. 8–10.

³ См.: Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 11.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Манохин В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1.

⁶ См.: Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 2010.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2581; 2013. № 28, ст. 3832.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2012. № 26, ст. 3446.

⁹ См. п. 5.1.2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. от 5 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3347; 2013. № 24, ст. 2999.

¹⁰ См. п. 4 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 (в ред. от 5 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47, ст. 4919; 2013. № 24, ст. 2999.

¹¹ См. п. 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 13 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052; 2012, № 51, ст. 7236; п. 3 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 (в ред. от 5 июля 2013 г.).

¹² См. п. 5 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 (в ред. от 5 июля 2013 г.).

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1090; 2013. № 24, ст. 2999.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; .2013. № 30, ч. I, ст. 4080.

¹⁵ См.: Письмо Роснедвижимости от 20 июля 2005 г. № ММ/0644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., например: Положение о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Город Саратов»: утверждено решением Саратовской городской Думы от 24 июня 2010 г. № 52-618 (с изм. от 29 сентября 2011 г.) // Саратовская панорама (спецвыпуск). 2010. 2 июля; 2011. 6 окт.; Положение о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Энгельс Энгельского муниципального района Саратовской области: утверждено решением Энгельского городского Совета депутатов от 29 мая 2009 г. № 127/02 (в ред. от 25 февраля 2011 г.) // Наше слово — газета для всех и для каждого». 2009. 3 июня; 2011. % марта.

¹⁷ См. п. 5.5.16 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 9 августа 2013 г.) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2983; 2013. № 33, ст. 4386.

¹⁸ См. п. 1 ст. 67 ЗК РФ.

¹⁹ См. п. 2, 5, 7 Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), утверждено Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33, ст. 4383.

²⁰ См. п. 2, 3, 7 Положения о государственном мониторинге состояния и загрязнения окружающей среды, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 477 // Собр. законодательства Рос. Федерации 2013. № 24, ст. 3000.

²¹ См.: Российская газета. 2013. 16 сент.

²² См.: Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 февраля 2011 г. по делу № А68-7207/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 251; 2013. № 30, ч. I, ст. 4077.

²⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; 2013. № 30, ч. I, ст. 4084.

²⁵ См.: *Манохин В.М.* Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1.

²⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994, № 32, ст. 3301; 2013. № 30, ч. I, ст. 4078.

²⁷ См.: Земельное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд. перераб. и доп. М., 2013. С. 156.

²⁸ См.: *Полянская Г.Н.* Земельное право. М., 1947. С. 24; *Карасс А.В.* Право государственной социальной собственности. М., 1954. С. 236-237; *Турубинер А.М.* Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С. 179.

²⁹ См.: *Аксенюк Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. С. 224; *Турубинер А.М.* Указ. соч. С. 179-181.

П.Е. Круть

КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

В статье рассматриваются коррупциогенные факторы как источники коррупционного проявления, под которыми понимаются положения, способствующие коррупционным правонарушениям органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, административные процедуры.

©Круть Петр Ефимович, 2013

Доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: krut@admsaratov.ru

P.E. Krut

CORRUPTION APPEAR FACTORS MUNICIPAL NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR DRAFTS: THE CONCEPT AND TYPES OF

Considered corruption appear factors - sources of corruption manifestations, which meant position to promote corruption bodies, local government bodies and their officials.

Keywords: corruption, anti-corruption expertise, corruption appear factors administrative procedures.

Повышение эффективности противодействия коррупции обусловлено крайне высокой степенью общественной опасности данного социального явления прежде всего для управленческой сферы, в которой решения облакаются в форму правовых актов. В результате совершения коррупционных правонарушений существенно снижается эффективность деятельности органов местного самоуправления, ущемляются права и законные интересы граждан и (или) организаций.

Совершенствование качества правового регулирования путем устранения коррупциогенных норм, обеспечение режима законности — важная задача органов местного самоуправления.

Один из способов пресечения коррупции — это проверка проектов и действующих нормативных правовых актов (далее — НПА) органов местного самоуправления на предмет выявления в них коррупциогенных факторов. Отступление от правовых предписаний, их нарушение, использование в корыстных целях способствуют явлению коррупции¹.

Принятый в развитие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции»² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе»³ устанавливает правовые и организационные основы указанной экспертизы НПА, что по сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы. В этой связи оценка антикоррупционности НПА должна сочетать в себе исследование вопросов законности деяний представителя власти с позиции как обеспечения их законности, так и недопустимости злоупотребления правом

Антикоррупционная экспертиза НПА проводится органами местного самоуправления, их должностными лицами согласно Методике, определенной Правительством РФ⁴. Методика проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов устанавливает две группы типовых коррупциогенных факторов: факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

В целях эффективного проведения антикоррупционной экспертизы НПА необходимо четкое понимание содержания каждого коррупциогенного фактора. К коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся следующие:

1) *широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов местного самоуправления (их должностных лиц).*

Дискреционные полномочия представляют собой совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления, муниципальных служащих, предоставляющих им возможность по своему усмотрению определить вид и содержание принимаемого решения (управленческого, юрисдикционного и т.д.) или возможность выбора одного из нескольких вариантов решений по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, создавая при этом условия для коррупционных проявлений. Таким образом, необоснованно широкие пределы свободного усмотрения субъектов правоприменения должны быть ограничены.

Анализ правоприменительной практики показывает, что нормы права, наделяющие должностных лиц органов местного самоуправления необоснованными дискреционными полномочиями, составляют основную массу коррупциогенных норм права.

Неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения по сути их отсутствие. Выступая своеобразным легальным прикрытием, такие формулировки служат питательной средой для всевозможных коррупционных проявлений, основанных на широких пределах усмотрения органов и их должностных лиц;

2) определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Для органов местного самоуправления (муниципальных служащих) право и обязанность образуют полномочия и поэтому они должны быть связаны неразрывно, что должно находить свое нормативное закрепление в НПА. Именно через единство права и обязанности органа власти (должностного лица) понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает иллюзию того, что в отдельных случаях можно использовать полномочие как право (т.е. не осуществлять его или осуществлять, но при определенных условиях). Такое право приобретает качество возможности, которое не носит обязательного характера, т.е. на законных основаниях должностное лицо при реализации своих полномочий может применять избирательный подход.

Наличие этого коррупциогенного фактора фактически означает, что должностные лица уполномоченного органа местного самоуправления могут принять или не принять решение о реализации прав граждан или организаций. Это относится к любым видам полномочий — регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию и т.п.) и даже нормотворческим. В итоге правоприменение может обрести признак избирательности, что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

При наличии в НПА коррупциогенного фактора, имеющего одновременно признаки и широты дискреционных полномочий, и определения компетенции по формуле «вправе», его следует относить к последнему как к более узкому фактору⁵;

3) выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от уполномоченной стороны (муниципального служащего), — установление запретов или ограничений, либо, напротив, исключений и предоставление преимуществ, привилегий.

НПА могут непосредственно или с предоставлением соответствующих прав уполномоченной стороне устанавливать для физических и юридических лиц запреты и ограничения либо, напротив, делать для них исключения и предоставлять преимущества, привилегии. Такие изменения объема прав могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях уполномоченной стороны;

4) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Обычно на наличие данного типичного коррупциогенного фактора указывают содержащиеся в тексте НПА бланкетные нормы, т.е. нормы, предоставляющие органам местного самоуправления и их должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты и т.п.

Бланкетная норма характеризуется необоснованным переносом значительного объема правового регулирования в сферу действия актов нижестоящего уровня — муниципальных правовых актов.

Коррупционность данного фактора состоит в том, что конкретное регулирование тех или иных отношений, как правило, осуществляется органом исполнительной власти, что провоцирует соответствующую уполномоченную сторону на создание удобных ей условий, зачастую в ущерб интересам граждан. Этот фактор является коррупциогенным в силу того, что способствует возникновению коррупциогенных факторов: создание широких дискреционных полномочий, завышенных требований к физическим и юридическим лицам и т.п.;

5) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Функционирование органа местного самоуправления основано на его компетенции. Орган не вправе выходить за рамки своей компетенции, которой он наделен в статутном акте (уставе, положении, порядке и пр.). Компетенция некоторых органов может устанавливаться непосредственно в законе.

Принятие НПА за пределами компетенции делает такой акт незаконным и означает, что вопросы, урегулированные в нем, должны регулироваться НПА более высокой юридической силы;

6) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Этот коррупциогенный фактор выражается в отсутствии правового регулирования, что создает возможность произвольного восполнения пробела на практике.

Пробелы в законодательном регулировании возможно устранить путем принятия подзаконного акта: урегулировать обязательные правила поведения, которые в условиях отсутствия закона фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений.

В процессе динамично меняющегося законодательства не всегда удается своевременно урегулировать все необходимые вопросы законами, что обуславливает возможность появления законодательных пробелов, которые на практике могут

быть устранены на уровне подзаконного регулирования. При этом такое право может быть делегировано на подзаконный уровень законом;

7) *отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.*

В целях исключения данного коррупциогенного фактора органы местного самоуправления должны разработать административные регламенты в отношении каждой предоставляемой муниципальной услуги в целях установления четкого порядка принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и т.п.;

8) *отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага).*

Проведение аукционов, конкурсов снижает возможность субъективного подхода уполномоченного субъекта (например, муниципального служащего) в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников.

Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы и конкурсы), способствует преодолению опасных тенденций в муниципальном управлении⁶.

К коррупциогенным факторам, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, относятся следующие:

1) *наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.*

Обнаружить данный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия, приема документов. Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа: а) открытый (не исчерпывающий); б) содержит ссылки к основаниям для отказа, установленным в других правовых актах; в) содержит субъективно-оценочные основания отказа, например, в форме «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме».

Данный коррупциогенный фактор, как правило, проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий;

2) *злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.*

Случаи предоставления заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемых отсутствием их четкой регламентации, могут прикрывать возможность дискреционного поведения уполномоченной стороны, которая в этих условиях имеет возможность принимать решения по своему усмотрению.

Иногда предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение, прикрывает на деле возможности дискреционного поведения служащих.

Предоставление заявителю права свободного выбора варианта его поведения не регламентировано или регламентировано недостаточно (например, не определены способ и сроки совершения действий), что дает возможность дискреционного по-

ведения должностных лиц, которое императивно может устанавливать тот или иной порядок реализации заявителем своего права;

3) *юридико-лингвистическая неопределенность* — *употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.*

Нормативный правовой акт или его проект должны отвечать правилам юридической техники, излагаться четким и ясным языком. Повышает риск коррупции использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки.

Источником коррупционных проявлений могут стать положения НПА, предполагающие расширительное толкование компетенции уполномоченного органа местного самоуправления (должностного лица) при наличии, например, следующих формулировок: «принимает решения по отдельным вопросам», «по ряду вопросов вправе принимать решения единолично», «в исключительных случаях» и т.п.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Антикоррупционная экспертиза муниципальных НПА (проектов НПА) направлена на выявление коррупциогенных норм, а также выполнение превентивной роли в отношении коррупционных проявлений.

2. С целью снижения коррупциогенности НПА необходимо в сегментах управленческой деятельности снизить до минимума возможность свободного усмотрения при принятии решения уполномоченной стороной: максимально подробно указывать в НПА сроки, процедуры и условия (основания) принятия решений (совершения административного действия), которыми обязана руководствоваться уполномоченная сторона.

3. При наличии в НПА неконкретных нормативных отсылок создаются условия для возникновения конфликта интересов, при которых субъекты правоприменения могут действовать не в интересах общества, а руководствоваться личной заинтересованностью. Кроме того, коррупциогенность увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или иным НПА.

4. Компетенция по формуле «вправе» должна носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий (например, право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления). Такие изменения объема прав граждан и организаций могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах.

5. Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от усмотрения чиновника (муниципального служащего).

6. Отсутствие или неполнота административных процедур могут привести к ситуации, когда за принятие одного и того же решения отвечают несколько муниципальных служащих и следствием такого дублирования полномочий является создание условий для злоупотребления служебным положением. Таким образом, упорядочение осуществления полномочий органами местного самоуправления возможно при введении административных процедур — нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий.

7. Риск коррупционных проявлений увеличивается, когда в НПА отсутствуют конкурсные процедуры, а также в случае одновременного получения определенного права несколькими лицами.

8. Недочеты лингвистического характера способны привести к негативным последствиям, поскольку норма НПА в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться двояко, что позволяет муниципальному служащему варьировать свое усмотрение, повышая при этом вероятность произвольного применения нормы, т.е. необоснованно расширяются дискреционные полномочия правоприменителя.

Слабое владение юридическим языком, неумелое обращение с ним при конструировании нормативных предписаний порождают коррупциогенность текста закона, создают злоупотребление законами языка.

¹ См.: Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найдено. М., 2010. С. 1.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084.

⁵ См.: Илий С.К. Коррупциогенный фактор «широта дискреционных полномочий»: сущность, содержание, способы выявления, проблемы и их решение // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. М., 2010. С. 193.

⁶ См.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. М., 2007. С. 53-55.

С.В. Балахничева

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассматриваются вопросы целесообразности классификации экстремистской деятельности. Приводится классификация экстремистской деятельности на виды и подвиды. Исследуются проблемы практического применения классификации экстремистской деятельности.

Ключевые слова: экстремизм, экстремистская деятельность, классификация экстремизма, признаки видов экстремизма.

S.V. Balakhnicheva

ON A CLASSIFICATION OF EXTREMIST ACTIVITIES

The article is devoted to issues of appropriateness of the classification of extremist activity. A classification of extremist activities on species and subspecies. Examines the issues of practical application of the classification of extremist activities.

Keywords: extremism, extremist activities, classification of extremism, signs of forms of extremism.

За годы своей деятельности В.М. Манохин выдвинул ряд предложений по вопросам изучения предмета административно-правового регулирования, правовых и организационных основ системы государственного управления. В своей статье, касающейся организации внутренней безопасности, В.М. Манохин анализирует трансформацию понятия «общественный порядок» в административном

©Балахничева Стелла Владимировна, 2013

Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ester8644@yandex.ru

праве, выделяя и приходя к выводу, что государство сегодня в качестве одной из первоочередных задач ставит именно охрану общественного порядка, которая охватывает все три жизненные сферы человека — труд, дом, отдых. «Содержание правил общественного порядка (и это можно заключить из всеохватывающей сферы их действия), самое разнообразное, причем правила эти в основном запретного характера: не сквернословить, не оскорблять граждан, не приставать к ним, не пьянствовать в общественных местах, выполнять родительские обязанности по отношению к детям. Однако все правила общественного порядка имеют следующую особенность: их нарушение заключается часто в явном неуважении к людям, к обществу в целом и возможном причинении людям вреда — морального, здоровью, имущественного, а то и вреда себе (например, лица в состоянии опьянения). Не случайно правонарушения против общественного порядка носят, как правило, умышленный характер»¹. В.М. Манохин считает, что в вопросах регулирования деятельности граждан, государственных органов и их должностных лиц не должно быть разногласий, правила порядка управления и общественного порядка не должны противоречить государственному порядку в отношениях общего характера.

Одним из факторов нарушения общественного порядка, несущего в себе общественную опасность, основанного на крайних взглядах к действующим государственным порядкам, выраженного в разнообразных противоправных действиях как физическим лицом индивидуально, так и общественными организациями, подрывающим основы конституционного строя и нормального сосуществования социума, является экстремизм.

Сферы воздействия данного явления достаточно обширны. Многообразие видов «экстремизма» повлекло за собой возникновение множества ее подвидов, а также сложное взаимосплетение этих подвидов друг с другом. Совокупность различных подвидов составляет полноценную «картину» не только для восприятия одного отдельного вида «экстремизма», а также для восприятия других его видов посредством повторяющихся, но подходящих по смысловому влиянию, характерных ему подвидов.

В научной и учебной литературе последних лет происходит не только разграничение понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность», но и делается акцент на разделении видов и подвидов экстремизма. Выделение таких видов экстремизма как политический, религиозный и национальный, породило разделение их на следующие подвиды:

политический экстремизм, подразумевающий проявления экономического, экологического, подростково-молодежного, антиглобалистского, морального, информационного подвидов экстремизма;

религиозный, в свою очередь предполагающий проявления идеологического, исламского, подростково-молодежного, информационного подвидов;

национальный, подразумевающий проявления националистического, идеологического, информационного, исламского подвидов.

Как можно заметить, вышеотмеченные виды имеют ряд похожих и повторяющихся подвидов, характеризующих и ассоциативно сближающих все виды в одно понятие «экстремизм». По своей сути каждый из подвидов экстремизма имеет общий признак, такой как наличие «приверженности крайних взглядов», а далее уже свою отличительную особенность.

Классификация экстремизма, разделяющаяся по характерным его особенностям воздействия, не умаляет его основного качества, присущего именно ему и только ему, — состояние умышленного крайнего отношения к общей системе государственного устройства и яркой попытке его изменить или разрушить и создать в новом облачении под видом «всеобщего блага».

Рассматривая вопрос о возможной классификации экстремизма, мы осветили лишь ее разумность и теоретическую обоснованность. Развивая мысль дальше, необходимо рассмотреть вопрос, касающийся его разумности в правоприменении. И здесь возникает масса вопросов, на которые нам следует либо найти ответы, либо обосновать отсутствие необходимости в этом.

Начиная с разграничения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность», можно сделать вывод о несоответствии законодательного понимания экстремизма как явления общественно опасного не только при совершении действия, но и при одном зарождении мысли о его совершении. Анализируя научные труды, касающиеся данных вопросов, считаем правильным согласиться с мнением Е.П. Сергуна, который утверждает, что данные понятия «...не тождественны, как не равнозначны мотив преступного поведения и объективная сторона преступления»². На основании этого позволим себе сделать достаточно обоснованные выводы об имеющихся различиях между ними и нецелесообразности их образного ассоциирования друг с другом в законодательстве.

Далее считаем необходимым заострить внимание на вопросе практического подхода к классификации экстремизма на виды и использования ее в правоприменительной деятельности. Классификация теоретически важна и даже необходима для понимания и разграничения степени ее воздействия на общество в разных областях, а с правоприменительной точки зрения, ее необходимо аргументировать.

Этот вопрос изучался и ранее. Ученые причисляли его к особым вопросам, касающимся духовного, нравственного здоровья общества в определенные «болезненные» исторические периоды развития нашего государства и всего мирового сообщества. Говоря о проблеме экстремизма, мы понимали и видели это явление в любых неординарных выражениях, будь то молодежное движение «скинхедов», или сайты антигосударственной направленности в сети Интернет. «Информационная война» по своей сути может быть отнесена к рассматриваемому явлению «экстремизм», поскольку в современном мире скорость распространения информации паразитирующего и разрушающего характера, несомненно, велика, что позволяет очень быстро охватывать обширные территории не только нашего государства, но и мира в целом. Также к одним из весьма существенных недостатков в противодействии данному явлению относится общедоступность информационных ресурсов для граждан разных возрастов, что усугубляет и усложняет задачу по его профилактике и предупреждению.

Вст. 20.3, 20.28, 20.29 КоАП РФ объектами административных правонарушений выступают общественный порядок, общественная безопасность и установленный порядок управления. В современном обществе мера административной ответственности за данные правонарушения не является действенной, т.к. умышленная и столь жизнестойкая идейность субъектов рассматриваемых правонарушений порождает новые, все более изощренные способы и ресурсы их возникновения и возобновления.

Над этой темой, конечно же, стоит поразмыслить, т.к. сумев устранить данные пробелы в обозначении понятия «экстремизм», раскрытии функций каждого вида экстремизма и выделении четких его признаков можно будет приступить

к определению меры ответственности по уровню тяжести совершенной экстремистской деятельности.

В заключение следует отметить, что в настоящее время проблема активного роста организаций экстремистского характера и появления все большего количества приверженцев крайних взглядов остается весьма актуальной и не проработанной. Практика применения правового контроля в сфере урегулирования возникновения данного явления слишком ничтожна и требует серьезного к ней подхода. Выделение видов и подвидов экстремистской деятельности важно прежде всего для выработки действенных мер ее профилактики и противодействия.

¹ *Манохин В.М.* Организация внутренней безопасности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. №2 (84). С. 173.

² См.: *Сергун Е.П.* Экстремизм в Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты: учебное пособие. Саратов, 2005. С. 23.

Е.П. Захарова

ТУРИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье анализируется действующее законодательство: международного, федерального, регионального уровней в сфере туристской деятельности; приводятся нормативно-правовые акты местного значения, касающиеся рассматриваемых проблем.

Ключевые слова: туризм, туристская деятельность, правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

E.P. Zakharova

TOURIST ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: SOURCES OF LEGAL REGULATION

The article analyzes the current legislation: the international, federal, regional levels in the sphere of tourist activities. There are provided specific regulations of local importance in this field.

Keywords: tourism, tourist activity, regulation, legal act.

В современном мире туризм становится не только потребностью, но и нормой жизни большинства людей. Он представляет собой одну из постоянно развивающихся отраслей мирового хозяйства, играет важную роль в обеспечении социально-экономического развития государства, способствует высокому уровню занятости населения, а также содействует формированию конкурентоспособного национального туристского комплекса.

Из опыта многих стран следует, что развитие туризма в первую очередь зависит от того, в каком объеме государство оказывает поддержку этой сфере и каким образом она воспринимается на государственном уровне. Если раньше туризм воспринимался как некое хобби, способ любительского времяпровождения: походы, котелок, гитара, то сейчас происходит переосмысление роли туризма в экономике и обществе.

©Захарова Елена Петровна, 2013

Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: E_Zacharova2410@mail.ru

Необходимость правового регулирования этой сферы с каждым годом ощущается острее. Это связано и с такой особенностью туризма, выражающейся в т.ч. в складывающихся отношениях международного характера, в которые вступают как лица, участвующие в организации отдыха и путешествий, так и потребители услуг туристской индустрии. Немаловажную роль играет и экономическая сторона этой деятельности.

Сегодня справедливо можно отметить, что процесс формирования современного российского законодательства в сфере туристской деятельности по существу только начинается, поскольку Россия относительно недавно стала приводить свое национальное законодательство в соответствие с общепринятыми международно-правовыми нормами.

В сфере туристской деятельности этот процесс связан как с подготовкой и вхождением нашего государства во Всемирную Торговую Организацию на правах членства, так и с необходимостью гармонизации имеющегося законодательства в области туризма.

Прежде чем рассматривать и анализировать источники правового регулирования, следует отметить, что, согласно мнению В.М. Манохина, правило только тогда становится правовым, «когда государство...придаст правилу официально обязательную, государственную силу»¹, т.е. источник станет правовой нормой определенного вида (закона, указа, постановления и т.д.).

Конституция РФ², являясь основой национального законодательства в сфере туристской деятельности, заложила фундамент для дальнейшего законотворчества в этой области. Так, ст. 7 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Это означает, что задача современного демократического государства – проводить такую социальную политику, которая дает возможность роста благосостояния граждан и свободного развития личности. Туристские услуги должны быть доступными для всех слоев населения. Это касается, прежде всего, внутреннего туризма. Только в этом случае возникнет необходимость в увеличении рынка потребителей туристских услуг, будет обеспечен рост занятости населения, конкурентоспособность туристского комплекса, что в целом приведет отрасль к одной из наиболее прибыльных и быстро развивающихся отраслей народного хозяйства. И именно государство играет в этом первостепенную, если не единственную роль.

Из текста ст. 37 Конституции РФ следует, что «каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск».

Вопросы реализации прав на достаточный уровень жизни, свободу передвижения, отдых, досуг, свободу участвовать в культурной жизни общества отражены в многочисленных международных нормативных документах, в которых в той или иной степени затрагиваются сферы туристской индустрии. Среди них: Всеобщая декларация прав человека³, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁴, Международный пакт о гражданских и политических правах⁵.

Стремительное развитие международного туризма побуждает в необходимости принятия соответствующих норм, регулирующих туристскую деятельность. Отправным источником правового регулирования туризма на международном

уровне служит принятая в Риме в августе 1963 г. Общая резолюция Конференции ООН по международному туризму и путешествиям⁶.

Первым, специально посвященным туризму международно-правовым актом, стала Манильская декларация по мировому туризму 1980 г.⁷, принятая Всемирной конференцией по туризму, в работе которой уже в то время приняло участие более ста государств. В этой Декларации были выделены два аспекта туристской деятельности: туризм как вид предпринимательской деятельности и туризм как ресурс социокультурного развития.

В сентябре 1985 г. в столице Болгарии Софии на VI сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации была принята Хартия туризма⁸, в которой содержатся выводы ранее проходивших международных форумов и конференций по вопросам туризма. Одновременно с данной Хартией был принят и Кодекс туриста⁹, который стал логическим продолжением Хартии туризма, включивший нормы-правила о правах и обязанностях как туристов, так и лиц, оказывающих туристские услуги.

Огромный вклад в развитие туризма был внесен принятием на межпарламентской конференции по туризму в начале 1989 г. Гаагской декларации по туризму, в которой был сделан главный вывод о том, что «экономический потенциал для развития туризма практически неограничен, однако здесь потребуются значительные капиталовложения и затраты»¹⁰.

Следует также отметить, что немаловажное значение для развития туризма имеют региональные международные организации. Для России большой интерес представляет деятельность соответствующих органов Содружества Независимых Государств. Так, в 1994 г. в Москве было подписано Соглашение о совете по туризму СНГ¹¹, главная задача которого состояла в содействии развитию равноправного и взаимовыгодного сотрудничества в сфере туризма, в т.ч. по вопросам упрощения туристских формальностей и обеспечения безопасности туристов.

В вопросах совершенствования законодательного регулирования туризма значимую роль играет также Всемирная туристская организация, в рамках которой, начиная с 1975 г., состоялась более 20 международных конференций, ассамблей и конгрессов, посвященных проблемам туризма.

Расширение границ туризма, а также формирование современной национальной туристской индустрии потребовали создания правовой базы для более детального регулирования туристской деятельности.

В федеральном законодательстве, охватывающем сферу туризма в России, туризм рассматривается как вид предпринимательской деятельности, что не представляется абсолютно верным, хотя отношения в сфере оказания туристических услуг впервые на законодательном уровне были урегулированы гл. 39 ч. 2 2 Гражданского кодекса РФ («Возмездное оказание услуг»), где в п. 2 ст. 779, наряду с медицинскими, аудиторскими, консультационными и т.д., прямо указаны услуги по туристическому обслуживанию. Таким образом, Гражданский кодекс РФ послужил отправной точкой обновления и развития законодательства России, в т.ч. числе касающегося предпринимательской деятельности туристических организаций.

Однако, помимо Гражданского кодекса РФ, среди основных законодательных источников правового регулирования туристской деятельности принято считать следующие нормативные акты: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (в ред. от 28 июля 2012 г.)¹², определяющий от-

ветственность за предоставление туристских услуг ненадлежащего качества, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 7 июня 2013 г.)¹³, содержащий нормы и правила соблюдения туристских формальностей в случае пресечения туристами государственной границы, и др.

Значимым событием в сфере туризма стало принятие Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 3 мая 2012 г.)¹⁴. Закон нес в себе важное практическое значение, поскольку был направлен на ликвидацию пробелов в правовом туристском пространстве. В нем впервые названы принципы государственной политики, направленные на установление правовых основ единого туристского рынка в России, который регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации.

Все большее развитие туристской индустрии обусловило принятие подзаконных нормативно-правовых актов (указов Президента, постановлений Правительства), регулирующих отдельные вопросы сферы туристского комплекса.

В этой связи в 2010 – 2012 гг. Правительство РФ утвердило ряд важных документов, в частности:

- 1) Концепцию федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2016 годы)»¹⁵;
- 2) Федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 гг.)»¹⁶;
- 3) Государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 гг.»¹⁷;
- 4) Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁸ и др.

В конце 90 – начале 2000-х гг. наряду с законотворческой деятельностью федеральных органов власти активизировалась нормотворческая деятельность органов власти субъектов РФ в сфере туризма. Данные нормативно-правовые акты были приняты с учетом специфики того или иного региона. Так, например, Саратовской областной Думой был принят Закон Саратовской области от 6 июля 2011 г. № 75-ЗСО «О государственной поддержке туризма и туристской деятельности в Саратовской области»¹⁹. Данный нормативно-правовой акт устанавливает правовые основы государственной поддержки туризма и туристской деятельности в Саратовской области, обеспечивает создание благоприятных условий для реализации прав граждан на отдых, удовлетворение духовных потребностей, приобщение к культурно-историческим ценностям.

Кроме того, во исполнение федеральных законов идет активная работа по разработке и принятию правовых актов в сфере туристской деятельности на местном уровне. Например, небезызвестным многим любителям активного отдыха является курортное местечко под г. Хвалынском. Здесь, администрация Хвалынского муниципального района Саратовской области утвердило Целевую программу «Развитие туризма в Хвалынском муниципальном районе на 2010 – 2015 гг.»²⁰, которая была разработана с учетом, прежде всего, благоприятного экологического и культурно-исторического потенциала данной местности.

Подводя итог, следует отметить, что для более рационального и эффективного нормативно-правового регулирования туристской деятельности наличие концепций и целевых программ не достаточно, поскольку они носят лишь рекомендательный характер. В этой связи необходим пересмотр действующего законодательства в сфере туризма с целью приведения его в соответствие со временным требованиям и устранения существующих противоречий.

¹ Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2009. С. 27.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. №4, ст. 445.

³ См.: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

⁴ См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁵ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁶ См.: Международный туризм: Правовые акты / сост. Н.И. Волошин. М., 2002. С. 178.

⁷ См.: Организационно-правовые основы туристского и гостиничного бизнеса: нормативно-правовые документы. М., 1998. С.98.

⁸ См.: Там же. С. 132.

⁹ См.: Там же. С. 133.

¹⁰ Гагская декларация межпарламентской конференции по (вместе с «Конкретными выводами и рекомендациями»): принята в г. Гааге 10-14 апреля 1989 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25.

¹¹ См.: Решение Совета глав правительств СНГ «О Совете по туризму государств - участников Соглашения о сотрудничестве в области туризма» (вместе с «Положением о Совете по туризму государств - участников Соглашения о сотрудничестве в области туризма»): принято в г. Москве 9 сентября 1994 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 2.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 140; 2012. № 31, ст. 4322.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029; 2013. № 23, ст. 2868.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5491; 2012. № 19, ст. 2281.

¹⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30, ст. 4146.

¹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2011 г. № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» (2011-2018 годы)» (в ред. от 18 сентября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 34, ст. 4966; 2012. № 39, ст. 5276.

¹⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2567-р «О государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2, ст. 105.

¹⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (в ред. от 8 августа 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

¹⁹ Собр. законодательства Саратовской области. 2011. № 18.

²⁰ См.: Постановление администрации Хвалынского муниципального района от 23 июля 2010 г. № 1513 «О муниципальной целевой программе «Развитие туризма в Хвалынском муниципальном районе на 2010 – 2015 годы». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

А.Р. Исаков

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

Статья посвящена исследованию понятия «государственные услуги». Предлагается классификация государственных услуг.

Ключевые слова: государственная услуга, сервисное государство, классификация государственных услуг, платность государственных услуг.

©Исаков Аслан Русланович, 2013

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: isaslan@mail.ru

A.R. Isakov

PUBLIC SERVICES AND THEIR CLASSIFICATION

Article is devoted to research of the concept «public services». Classification of the public services is developed.

Keywords: public services, service state, classification of the public services, density of public services.

В.М. Манохин как основатель саратовской школы административного права внес существенный вклад в исследование таких направлений административно-правовой науки, как система и виды государственных органов исполнительной власти, правовой статус государственных служащих, система административного права, нормы, источники административного права, административное принуждение.

Особое внимание он уделял сфере государственного управления, что на сегодняшний день весьма актуально в свете проводимой административной реформы. Именно с её началом связывается появление в российской юридической науке нового термина «государственные услуги», не свойственного отечественной доктрине. Так, услуги изначально были известны как один из трех видов производств: производство товаров, производство работ, производство услуг¹. В таком понимании услуги были лишь хозяйственными: торговые, транспортные, бытовые.

Первым нормативно-правовым актом, который ввел понятие «государственные услуги» в российский законодательный массив является Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 22 июня 2010 г.)², согласно которому одной из четырех групп функций государственных органов исполнительной власти названа функция по оказанию государственных услуг.

Обозначение данного направления как самостоятельной функции свидетельствует о новом подходе к пониманию государства. На данном этапе государство понимается как производитель и поставщик услуг, основным назначением которого является обеспечение надлежащего и качественного удовлетворения потребностей общества.

Данная концепция «сервисного государства» основательно разработана в правовой науке западных стран, откуда она и была заимствована. В частности, во Франции осуществление правосудия, обеспечение общественной безопасности и деятельность государственного аппарата в целом рассматриваются как оказание услуг.

При этом следует отметить, что, заимствовав термин «государственные услуги», российский законодатель вложил в него иной смысл, нежели зарубежный.

Следующим логичным этапом на пути реформирования стало принятие комплексного нормативно-правового акта, регулирующего отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³, в котором закреплена легальная дефиниция государственных услуг.

Такое большое внимание законодателя данному институту не случайно. От качества предоставляемых государственных услуг напрямую зависит уровень

жизни населения. По данным исследования, проведенного в 2011 г. Фондом общественного мнения⁴, больше половины населения России считает, что качество предоставления государственных услуг за последнее время не изменилось.

Государственные услуги являются основной и наиболее массовой формой взаимодействия населения и органов государственной власти (начиная с приема граждан и заканчивая регистрацией прав на недвижимое имущество).

Рассматривая категорию «государственные услуги», ввиду их большого количества и многообразия, нельзя не уделить внимания такому вопросу, как их классификация. Приведение государственных услуг в единую систему — неотъемлемое условие, влияющее на повышение их качества.

Классификация позволяет упорядочить всю совокупность разнородных услуг, оказываемых государством. Это облегчает уяснение понятия «государственные услуги» как для граждан, обращающихся с такой просьбой, так и органов государственной власти, непосредственно предоставляющих эти услуги.

Говоря о классификации, следует отметить, что разделение государственных услуг на однородные группы, на основе определенных критериев весьма условно, потому что все они, являясь элементами правовой жизни общества, взаимосвязаны.

В легальном определении понятия «государственные услуги», закрепленном в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210, акцент делается на заявительном порядке их предоставления. Исходя из положения данной законодательной дефиниции, можно выделить первый критерий классификации — инициативу возникновения правоотношений по предоставлению государственных услуг. Так, государственные услуги делятся на услуги, инициатива в предоставлении которых принадлежит гражданам, и услуги, предоставляемые органами государственной власти без заявительного порядка. Хотя действующее законодательство признает государственными услугами только те, которые осуществляются по запросам граждан, анализ ряда регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных органами исполнительной власти, дает основание для выделения и второго вида услуг. Так, согласно административному регламенту предоставления государственной услуги по психологической поддержке безработных граждан, утвержденному приказом Минздравсоцразвития России от 27 ноября 2007 г. № 726⁵ одним из оснований предоставления данной услуги служит наличие предложения работника центра занятости населения о предоставлении безработному гражданину государственной услуги по психологической поддержке⁶.

Услуги, предоставляемые по инициативе органов государственной власти в свою очередь можно разделить на обязательные и навязанные (квазиуслуги). Обязательные — это услуги, в предоставлении которых непосредственно заинтересовано общество, удовлетворяющие социально значимые потребности и закрепленные на законодательном уровне в качестве обязанностей. Таким образом, устанавливая определенные услуги в обязательном порядке, государство стимулирует публичный интерес в их получении, что является допустимым в целях реализации прав и интересов граждан в тех областях, которые имеют особое социальное значение и направлены на сохранение государственного строя и развитие самого общества⁷. Квазиуслуги же характеризуются навязыванием гражданам тех услуг, которые они «не ожидали и не требовали»⁸. Их наличие свидетельствует о негативных тенденциях формирования института

государственных услуг. Это приводит к отрицательным последствиям в области экономики, а также формирует негативное отношение граждан к деятельности органов государственной власти.

Исходя из положения, закрепленного в п. «д» ст. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», можно выделить следующий критерий — платность государственных услуг для их получателей. Основываясь на этом, услуги можно классифицировать на платные и бесплатные.

Платность государственных услуг, на наш взгляд, должна быть ограничена покрытием гражданами лишь суммы издержек. При этом необходимо учитывать два критерия: 1) экономические возможности государства; 2) характер самих услуг.

Когда речь идет о жизненно необходимых для человека услугах, к вопросу о платности услуг законодатель должен подходить весьма щепетильно.

При этом следует отметить, что если говорят о безвозмездности государственных услуг, необходимо иметь в виду, что любая деятельность имеет свою рыночную стоимость. В силу этого, когда имеют в виду бесплатные государственные услуги, это не означает, что никто не компенсирует данную деятельность. Поэтому мы считаем, что использование термина «безвозмездность» по отношению к государственным услугам в некоторой степени некорректно.

Приведенная классификация обуславливает выделение такого критерия, как источник финансирования. В зависимости от того, за счет каких средств базируется предоставление государственных услуг, можно выделить четыре вида этих услуг:

- 1) услуги, финансируемые из государственного бюджета РФ;
- 2) услуги, предоставляемые за счет бюджета субъекта РФ;
- 3) услуги, базирующиеся на использовании средств внебюджетных фондов;
- 4) смешанные услуги;
- 5) услуги, предоставление которых обеспечивается за счет самих граждан.

Данная классификация дает полную картину финансирования государственных услуг, на основе которой можно вывести процентную долю каждой услуги в общей массе всех государственных услуг. Следует отметить, что Российская Федерация как социальное государство, ориентированное на обеспечение надлежащего уровня жизни населения, путем содействия в реализации его прав и интересов, т.е. государство в сфере предоставления государственных услуг, должно стремиться к максимально возможному выявлению, а затем и полному исключению последнего вида государственных услуг.

Такая градация услуг весьма условна. Как отмечается в юридической литературе, деятельность государственного аппарата обеспечивается за счет граждан путем отчисления налогов и сборов. Исходя из этого, можно говорить, что любая услуга, даже если она предоставляется на бесплатной основе, уже является оплаченной.

Следующий критерий предоставления государственных услуг — осязаемость его результата. В связи с этим можно выделить услуги с материальным результатом и нематериальным результатом (различные информационно-консультационные услуги). В качестве примера первого вида услуг можно привести предоставление Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений об

объектах капитального строительства» в виде плана объекта недвижимости⁹. Примером второй группы выступает услуга, предоставляемая Пенсионным фондом РФ — «Получение информации о государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг»¹⁰, результатом которой является предоставление информации заявителям.

Представляется важным выделить виды государственных услуг, исходя из такого критерия, как сложность. С данной позиции они делятся на простые, состоящие из одной услуги, и сложные (составные). В состав сложных государственных услуг могут включаться несколько простых. В данной классификации уместно использовать такой термин как сопутствующие услуги. Они оказываются наряду с основной государственной услугой и содействуют в реализации тех прав и интересов граждан, которые удовлетворяет основная услуга.

Данная классификация имеет большое практическое значение. Она необходима для устранения дробления отдельных государственных услуг на несколько составных, которые впоследствии могут оказываться на платной основе, что негативно скажется на их доступности.

Анализ легальной дефиниции, закрепленной в п. 1 ст. 2 Федерального закона № 210, позволяет выделить следующий критерий классификации — субъект предоставления государственных услуг. Согласно данному подходу можно выделить три вида услуг:

1) услуги, предоставляемые органами государственной исполнительной власти, включая исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;

2) услуги, предоставляемые органами государственного внебюджетного фонда (согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 144) органами государственных внебюджетных фондов РФ являются Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования);

3) услуги, предоставляемые органами местного самоуправления в порядке делегирования отдельных государственных полномочий. Как говорилось выше, употребление термина «государственные услуги» в отношении деятельности органов местного самоуправления представляется некорректным. В свою очередь мы не отрицаем возможности предоставления услуг данными органами, но в этом случае следует употреблять иной термин. Например, Л.К. Терещенко предлагает называть их «законные услуги»¹¹.

Следует отметить, что приведенная классификация условна, т.к. все государственные услуги взаимосвязаны и нередко для получения одной услуги заявителю предварительно необходимо обратиться за другой.

Как отмечал В. М. Манохин еще в 1975 г., «...организациям и гражданам оказывается множество услуг разных видов, а в перспективе их станет еще больше на базе растущих запросов и повышения материального и культурного уровня населения»¹². Эти слова актуальны и сегодня, поэтому непрерывный учет и систематизация услуг, оказываемых государством, служит необходимым условием повышения качества жизни населения.

¹ См.: Манохин В.М. Административное право России. Саратов, 2009. С. 16.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21, ст. 945; 2010. № 26, ст. 3331.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 31, ст. 4179.

⁴ URL: <http://www.fom.ru/politika/10439> (дата обращения: 11.11.2012).

⁵ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 4.

⁶ Аналогичные нормы содержатся и в ряде других административных регламентов: Приказ Минздравсоцразвития России от 16 июня 2008 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан» // Рос-

сийская газета. 2008. 11 июля; Приказ Минздравсоцразвития России от 1 ноября 2007 г. № 680 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 2.

⁷ См.: *Кочерга А.И.* Сфера обслуживания населения (вопросы социалистического производства). М., 1979. С. 71-72.

⁸ *Макарин А.В.* Бюрократия в системе исполнительной власти. СПб., 2000. С. 71-72.

⁹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 29.

¹⁰ URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/service/10000067767_21.html#_description (дата обращения: 16.05.2013).

¹¹ *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 12.

¹² *Манохин В.М.* Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М., 1975. С. 10.

А.В. Кузянов

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРИЗЫВ НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с работой комиссии при проведении призывных мероприятий. Особое внимание уделяется механизму защиты прав и интересов призывников, в частности проблемам обжалования действий и бездействия должностных лиц военных комиссариатов.

Ключевые слова: административная жалоба, административная процедура, военная служба, государственная служба, обжалование, призыв.

A.V. Kuzyanov

REFORMING OF THE PUBLIC MILITARY SERVICE: SOME QUESTIONS OF THE APPEAL OF DECISIONS OF THE BODIES WHICH ARE CARRYING OUT AN APPEAL ON MILITARY SERVICE

The article discusses issues related to the work of the conscription board during recruiting events, especially much attention is given to the mechanism of protection of the rights and interests of recruits, in particular the problems of the appeal of actions and inaction of the officials of military recruitment offices.

Keywords: administrative complaint, the administrative procedure, military service, public service, appeal, conscription.

Общие принципы государственной службы закреплены в ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В качестве основных В.М. Манохин выделяет следующие принципы: а) относящиеся только (в основном) к службе в целом; б) адресованные службе в целом; в) касающиеся граждан, когда они соприкасаются с государственной службой; г) относящиеся к организации государственной службы¹.

©Кузянов Александр Вячеславович, 2013

Преподаватель кафедры административного права Национального исследовательского университета (Высшая школа экономики); e-mail: insidebox@inbox.ru

Военная служба, в свою очередь, является особым видом федеральной государственной службы. Она имеет высокую значимость для всего общества. К ней применимы общие принципы государственной службы в Российской Федерации.

Мы рассмотрим лишь один из аспектов, связанных с федеральной государственной военной службой, а именно вопросы, связанные с призывом на военную службу. Призыв остается важным инструментом, обеспечивающим пополнение Вооруженных Сил личным составом. При этом важно, чтобы соблюдалась буква и дух закона при осуществлении призывных мероприятий, ведь тут затрагиваются права и обязанности довольно большого числа граждан, подлежащих каждый год призыву на военную службу. Важное значение имеет механизм обжалования в рамках работы призывной комиссии.

Право на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц предусмотрено ст. 46 Конституции РФ. Это конституционное право нашло свое отражение в п. 7 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», предполагающем возможность обжалования решения призывной комиссии в административном (в вышестоящую призывную комиссию) или в судебном порядке. Обращение в призывную комиссию субъекта РФ с жалобой на решение нижестоящей призывной комиссии на сегодняшний день не препятствует оспариванию того же решения в суде.

Важно понимать, что когда призывник перестает быть призывником и становится военнослужащим, объем прав по обжалованию административных решений призывной комиссии у этих лиц будет неодинаков. Согласно п. 10 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» призывник становится военнослужащим в день убытия из военного комиссариата субъекта РФ к месту прохождения военной службы. Очевидно, что за мгновение до убытия (т.е. до осуществления отправки) призывник находится в военном комиссариате субъекта РФ, т.е. момент завершения нахождения в военкомате субъекта РФ и момент начала отправки в войска едины. А нахождение в военном комиссариате субъекта РФ до отправки к месту прохождения военной службы, как было сказано ранее, является элементом призыва и может проводиться только в сроки призыва. Таким образом, можно заключить, что отправка, произведенная с 16 июля по 30 сентября и с 1 января по 31 марта незаконна.

В отношении призывника, находящегося на сборном пункте до отправки в войска, должен быть обязательно произведен медицинский осмотр. Отправка граждан, не прошедших осмотр, является незаконной.

Важно заметить, что призывник, находящийся на сборном пункте, не ограничен в правах подобно военнослужащему. Так, право на свободу передвижения он может реализовать в любой момент до осуществления отправки. В частности, он вправе выйти за пределы сборного пункта. Воспрепятствование реализации права на свободу передвижения должно квалифицироваться по соответствующим статьям УК РФ.

Необходимо заметить, что отправка и мероприятия по ее организации и осуществлению представляют собой действия должностных лиц военного комиссариата субъекта РФ. Часть 1 ст. 254 ГПК РФ предполагает возможность оспаривания таких действий в судебном порядке. Гражданин, отправленный

к месту прохождения военной службы с нарушением закона (например, после приостановления выполнения решения о призыве на военную службу путем обращения в суд с заявлением об оспаривании этого решения), вправе подать в суд заявление об оспаривании действий военного комиссариата и его должностных лиц, связанных с отправкой. Суд, установив отсутствие оснований для приведения в исполнение решения о призыве, признает отправку незаконной и выносит решение об устранении в полном объеме допущенного нарушения прав и свобод гражданина. По факту вступления в законную силу решения суда гражданин считается не приобретшим статус военнотружущего.

Административный порядок обжалования. По устоявшемуся мнению в юридической литературе административное дело может быть рассмотрено в следующем порядке²: внутреннего пересмотра (претензионный порядок рассмотрения спора), когда гражданин или организация в случае несогласия с действием или решением органа публичной администрации вправе направить должностному лицу, осуществившему это действие или принявшему это решение, претензию о мотивированном несогласии с данным действием или решением; ведомственном, когда административный спор рассматривается вышестоящим органом публичной администрации или вышестоящим должностным лицом. В частности, в ряде публичных органов исполнительной власти и субъектов РФ принимаются регламенты, регулирующие вопросы рассмотрения обращений, в т.ч. и жалоб граждан; вневедомственным (специализированным контрольным органом); органами судебной власти.

Основные цели административной реформы в России — это, во-первых, выработка эффективного механизма взаимодействия публичных органов исполнительной власти и невластных субъектов (граждан, индивидуальных предпринимателей, предприятий, учреждений и других институтов гражданского общества); во-вторых, рассмотрение административных дел и жалоб специализированным административно-юрисдикционным органом (в установленные динамичные сроки) по четкой и простой административной процедуре с полным набором дополнительных гарантий для невластных субъектов.

Задачи административной процедуры рассмотрения административных дел в области призыва граждан на военную службу заключаются в следующем: создании эффективного объективного, бесплатного и оперативного механизма защиты прав и законных интересов призывника с сокращением затрат (экономических, юридических, психологических); повышении авторитета исполнительных органов публичной власти, профессионализма и оперативности при рассмотрении административных дел (понижение уровня бюрократии и коррупции); разгрузке судов и освобождении от не свойственных им функций административно-юрисдикционного органа; создании правовой базы для административной процедуры внесудебного и досудебного рассмотрения административных дел.

Правовые реформы долгое время не затрагивали общего административного порядка рассмотрения жалоб граждан на действия должностных лиц военно-административных органов призыва на военную службу. В течение многих лет после принятия Конституции РФ 1993 г., ст. 33 которой предусмотрела право граждан на подачу обращений в государственные органы, не конкретизируя содержание этих обращений, а стало быть, предполагая и подачу жалоб, федеральный законодатель не обеспечивал её положения специальным законодательным

регулированием, соответственно у призывников были очень ограничены права в рамках административного порядка обжалования.

В настоящее время обжалование решений призывной комиссии в вышестоящую призывную комиссию субъекта РФ производится в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данный нормативный правовой акт предусмотрел возможность административного обжалования действий и решений административных органов и должностных лиц, вновь не изменив основных принципов регулирования административного порядка подачи жалоб, сформированных еще в 1930-е гг. Законом установлены достаточно мягкие требования к оформлению жалобы. В ней должны быть указаны следующие сведения: наименование органа, в который гражданин направляет письменное обращение, либо ФИО соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица; ФИО заявителя; почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения (в случае несообщения адреса ответ на жалобу не дается); суть жалобы, личная подпись и дата.

При необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к жалобе документы и материалы либо их копии. Рассмотрение жалобы производится бесплатно, государственной пошлиной не облагается.

Срок обращения гражданина с жалобой в административном порядке законом не установлен. Это означает, что по прошествии сколь угодно долгого времени со дня вынесения обжалуемого решения или совершения обжалуемого действия гражданин вправе обжаловать это решение (действие).

В трехдневный срок со дня поступления в призывную комиссию субъекта РФ жалоба должна быть зарегистрирована. Общий срок рассмотрения любой жалобы (в законе – «письменного обращения»), согласно ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» — 30 дней. Однако п. 7 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает специальный сокращенный срок рассмотрения жалобы на решение призывной комиссии. Жалоба должна быть рассмотрена в пятидневный срок со дня поступления в призывную комиссию субъекта РФ.

Согласно п. 7 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» подачей жалобы на решение призывной комиссии выполнение этого решения приостанавливается до вынесения решения по жалобе призывной комиссией субъекта РФ.

Важно заметить, что, с точки зрения закона, если жалоба призывника не удовлетворена в призывной комиссии субъекта, он не может быть ограничен в передвижении и сразу же отправлен к месту прохождения военной службы непосредственно после вынесения решения по жалобе. Гражданин не ограничивается в праве на свободу передвижения. Он может выйти за пределы помещения призывной комиссии субъекта РФ и обратиться в суд, обжаловав то же решение призывной комиссии, равно как и решение призывной комиссии субъекта РФ, в судебном порядке. Попытки привести в исполнение решение призывной комиссии непосредственно после рассмотрения жалобы против воли призывника незаконны.

Думается, что законодателю необходимо идти по пути расширения возможностей административного порядка обжалования. Расширение в 90-е гг.

судебного порядка рассмотрения административных дел автоматически ведет к необоснованному сужению административного порядка их рассмотрения. Так же как и ограниченный доступ к судебной защите, существовавший почти до 1990-х гг., это – крайность. Представляется важным рассмотреть возможность о введении в законодательство нормы об обязательном досудебном порядке обжалования, особенно по мелким, незначительным вопросам, возникающих в практике военных комиссариатов и призывных комиссий. С другой стороны, важно учитывать фактор оперативности по таким делам, т.к. призыв на военную службу осуществляется в установленные сроки и в рамках определенных цифр набора на текущий год. Здесь важно учитывать как права призывников, так и должностных лиц. Необходимо законодательно закрепить, что в случае обязательного досудебного обжалования обжалуемое решение приостанавливается, т.е. планируемые действия в отношении призывника на время прохождения жалобы в административном порядке производится не должны.

Судебный порядок обжалования. Решение о призыве гражданина на военную службу не может быть реализовано в случае обращения гражданина в суд с заявлением об оспаривании решения призывной комиссии. С момента подачи заявления в суд выполнение решения приостанавливается в силу п. 7 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» обязанности и военной службе». Приведение в исполнение решения о призыве в таких условиях незаконно, умышленное приведение в исполнение — уголовно наказуемо.

Статья 254 ГПК РФ позволяет оспорить в суде решение, действие (бездействие) не только органа государственной власти и органа местного самоуправления, но и должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Таким образом, законодательство позволяет оспорить в суде: решения, принимаемые в отношении призывника на первом этапе призыва – медицинском освидетельствовании (заключение врача-специалиста, заключение врача, руководящего работой по медицинскому освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу); решения, принимаемые в отношении призывника на втором этапе призыва – заседании призывной комиссии (решения призывной комиссии); действия, направленные на реализацию решения призывной комиссии (третий этап призыва); иные связанные с призывом действия и решения органов (должностных лиц).

С момента подачи заявления в суд об оспаривании решения призывной комиссии выполнение этого решения приостанавливается до вступления в законную силу решения суда (п. 7 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»). Напротив, подачей заявления в суд об оспаривании любого другого административного акта, принятого в рамках призыва (например, заключения врача), выполнение этого акта, равно как и проведение иных этапов призыва, приостановлено не будет. Для того чтобы сделать невозможным вынесение такого решения, необходимо в предельно сжатые сроки (например на стадии подготовки дела к судебному разбирательству) добиться от судьи вынесения определения об обеспечении заявления путем запрещения призывной комиссии принимать в отношении призывника какие-либо решения.

Документами, удостоверяющими факт обращения в суд, являются копия заявления с отметкой суда о принятии (если заявление подавалось через канце-

лярию суда или на приеме у судьи) или опись вложения в ценное письмо (если заявление подавалось по почте).

Предъявления вышеуказанных документов военному комиссару достаточно для того, чтобы не являться по повестке для отправки к месту прохождения военной службы. Военный комиссар или председатель призывной комиссии обязаны в этом случае приостановить выполнение решения о призыве. Неприостановление выполнения решения, а также вытекающие отсюда действия военного комиссара (например, объявление гражданина в розыск) можно оспорить в суде.

Согласно проекту Кодекса административного судопроизводства РФ³, принятому Государственной Думой в первом чтении в мае 2013 г., должны рассматриваться, в частности, дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий или бездействия государственных органов, избирательных комиссий, квалификационных коллегий судей, ликвидации политической партии, прекращении деятельности средств массовой информации, взыскании налогов с физических лиц и некоммерческих организаций, дела, связанные с административным надзором за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о принудительной госпитализации в психиатрический стационар, о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Положения нового кодекса не будут распространяться на производство по делам об административных правонарушениях.

Объем дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, — один их самых острых вопросов. Требуются пояснения относительно упомянутой в подп. 2 п. 2 ст. 1 проекта Кодекса категории дел: оспаривание решений и действий, касающихся государственной службы. Что это за дела? Далее по тексту никак не раскрывается. Это споры в связи с кадровыми решениями? На каком уровне? Относятся ли сюда дела, связанные с конфликтом интересов, входят ли действия и бездействия должностных лиц, к примеру, в военных комиссариатах, призывных комиссиях и т.д.? При этом крайне важным было бы введение в проект статьи об обстоятельствах, подлежащих выяснению в судебном процессе, и ориентированной на решения Европейского суда по правам человека (по аналогии с делами о помещении лиц в психиатрический стационар в настоящем Кодексе).

¹ См.: *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 137.

² См.: *Панова И.В.* Административное судопроизводство и процедура внесудебного и досудебного рассмотрения дел // *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ*. 2007. № 4. С. 30.

³ См.: Законопроект № 246963-6. URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28printzp%29?OpenAgent&RN=246963-6&123> (дата обращения: 23.06.2013).

Н.Н. Вопленко

ИСТИНА И СПРАВЕДЛИВОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ

В статье рассматриваются актуальные теоретические вопросы понятия и соотношения истины и справедливости. Особое внимание уделяется роли истины в формировании юридической справедливости.

Ключевые слова: право, истина, справедливость, законность, интересы, норма.

N.N. Voplenko

VERITY AND JUSTICE: THE PROBLEMS OF CORRELATION

The article touches upon the actual theoretical issues of verity and justice concept and correlation. The emphasis is put on the role of verity in legal justice formation.

Keywords: law, verity, justice, legality, interests, standard.

Справедливость в ее познании и практическом осуществлении неразрывно связана с истиной, ее понятием и значением. Исследователи этого вопроса констатируют, что справедливость как особое качественное состояние общественной жизни не может быть достигнута без поисков и установления истины тех социальных явлений, которые подвергаются познанию и нравственной оценке. Истина, следовательно, рассматривается как *гносеологическое основание справедливости*. Изучать какое-либо социальное явление в качестве истинного означает мыслить его в виде нравственно оправданного, а оценивать его как соответствующее требованиям справедливости – значит признавать истинность. Однако эта формула выглядит достаточно абстрактной и в сфере правовой действительности составляет предмет давней, длящейся во времени дискуссии.

Концепция «истины-справедливости» имеет достаточно давнюю историю. Человеческая мысль издавна отмечала сопряженность данных понятий и диалектический характер их взаимодействия. Но если в категории «истина» всегда делался акцент на ее преимущественно познавательном содержании, то в понятии «справедливость» выделяли более сложную, комплексную структуру, выражающуюся в системе материально-идеологических и нормативно-ценностных элементов, определяющих качественное состояние общественной жизни. Другими словами, процесс и результат человеческого искания истины менее идеологичен, что, разумеется, не исключает возможности их использования в классовых интересах. Истина бесстрастна как объективный результат соответствия человеческих знаний объективной реальности. Справедливость

© Вопленко Николай Николаевич, 2013

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории права и государства, Почетный работник высшего профессионального образования РФ (Волгоградский государственный университет).

же от своей доминирующей идеи через принцип, механизм осуществления и общественный режим насквозь пронизана противоборством индивидуальных и групповых интересов и в значительной степени выступает продуктом идеологизированных представлений о свободной и счастливой человеческой жизни. И это в полной мере прослеживается в истории общественного развития.

Античная философская мысль, представленная в трудах Платона и Аристотеля, обожествляла человеческий разум в его поисках истины и справедливости, связывала их с достижением блага. Платон, устами Сократа, утверждает, что идея блага раскрывается в понятиях красоты, соразмерности и истины. «Ум же либо тождественен с истиной, либо всего более ей подобен и близок»¹. Это и есть одно из принципиальных выражений бессмертного платоновского идеализма, согласно которому познание истины блага и соответствующих его добродетелей обеспечивает нравственную жизнь людей. «Знание, отделенное от справедливости и другой добродетели, представляется плутовством, а не мудростью»².

Аристотелю принадлежат знаменитые слова о том, что познать истину легко и вместе с тем трудно в том смысле, что этим заниматься может любой человека, но не каждому это удастся. Более точно эта мысль выражена в словах, выгравированных на здании Национальной академии наук США в Вашингтоне: «Искать истину и легко, и трудно, ибо очевидно, что никто не может ни целиком ее постигнуть, ни полностью ее не заметить, но каждый добавляет понемногу к нашему познанию природы, и из совокупности всех этих фактов складывается величественная картина»³. Ему же принадлежит идея понимания содержания истины как «связанности», соответствия наших знаний с предметом познания: «...Сущее — это истинное и ложное, что имеет место у вещей через связывание или разъединение, так что истину говорит тот, кто считает разъединенное разъединенным и связанное — связанным, а ложное — тот, кто думает обратное тому, как дело обстоит с вещами»⁴.

Идея связанности истины с благом и ведущими к нему добродетелями получила развитие в трудах последующих мыслителей, периодически подчеркивавших то ее объективный и абсолютный, то относительный характер. Особое внимание при этом уделялось разграничению истины с правдой и правдоподобием. Так, Сенека писал: «Правда и правдоподобие отличаются друг от друга. Благо же непременно сочетается с правдой: что не истинно, то не благо; а что привлекает и заманивает, то правдоподобно, оно подкрадывается, подзадоривает, влечет»⁵. Эти сетования на многоликий и трудноуловимый характер истины, скрывающейся под маской правдоподобия, положили начало гносеологическому скептицизму, существующему и в настоящее время в виде философского постмодернизма. Истоки же его в античном пирронизме, сочинениях Платона и Аристотеля в безграничности человеческого познания и скепсисе просветителей эпохи Возрождения. М. Монтень писал, что ложь в «противоположность истине обладает сотней тысяч обличий и не имеет пределов»⁶. Он приводит по этому поводу весьма характерное высказывание Цицерона: «...Во всякой истине всегда есть нечто ложное и что сходство между истиной и ложью столь велико, что нет такого отличительного признака, на основании которого можно было бы судить наверняка и которому можно довериться»⁷. Ф. Бекон, разоблачавший идолов человеческого познания и призывавший видеть в опыте основу познавательной деятельности, определял истину как дочь времени, а не авторитета⁸. «... Человеческая душа, раз она отчаялась найти истину, становится менее деятельной»⁹. Дж. Локк,

продолживший традицию Аристотеля в рассмотрении истины как соединения и разъединения идей и их знаков сообразно соответствию и несоответствию обозначаемых ими вещей, отмечал, что «реальная истина касается идей, соответствующим вещам». И далее: «Истина реальна лишь постольку, поскольку обозначаемые таким образом в звуках идеи соответствуют своим прообразами»¹⁰. Ему же принадлежит выделение истин словесных, реальных, метафизических, нравственных и т. д. Обращает на себя внимание определение Локком нравственной истины как рассуждения о вещах «согласно убеждению нашего собственного ума, хотя бы наше высказывание не соответствовало реальности вещей»¹¹. Это утверждение и поныне подпитывает «червь сомнения» в оценке достоверности и глубины нравственно-правовых суждений. Отсюда возникает недоверие к судебной и иной правоприменительной истине, сформировавшейся на основе внутреннего убеждения должностного лица или иного субъекта.

Значительное влияние на развитие философских представлений об универсальности представлений о понятии истины и поисках всеобщего ее критерия оказал И. Кант. Отвечая на знаменитый вопрос Пилата: «Что есть истина?», он отнес его к числу нелепых, вызывающих смешное зрелище, когда один (по выражению древних) доит козла, а другой держит под ним решето¹². Кант определял истину как соответствие знания его предмету, но при этом выделял истину формальную, постигаемую законами логического мышления и истину содержательную, определяемую законами бытия предмета¹³. Выделение в учении об истине «царства логики» и «царства предметно-содержательного познания» оказало существенное влияние на всю последующую гносеологию и, в частности, на понимание особенностей познавательно-оценочного процесса в сфере юриспруденции.

Диалектическое представление учение об истине получило в философской теории Гегеля. По его мнению, «истиной в философии называется соответствие понятия реальности»¹⁴. Процесс постижения истины он подчинил идее развития абсолютного духа и его воплощению в явлениях практического и чистого разума. В его концепции бытие постольку достигает значения истины, поскольку идея есть единство понятия и реальности. Истинное не есть нечто только покоящееся, сущее, но есть только нечто самодвижущееся и живое. Истинное и ложное не есть две крайности, которые исключают друг друга. Напротив, ложное есть неравенство знания с его субстанцией. Это неравенство составляет существенный момент, импульс заставляющий снять неравенство и достигнуть истинного знания. Данное равенство, возникшее в связи с неравенством, и есть истина¹⁵.

Существенное значение Гегель придает разграничению понятий «истинность» и «правильность». «Мы можем иметь в своей голове много правильного, что вместе с тем неистинно»¹⁶. Это целесообразно отнести к характеристике государства. Различая спекулятивное, формальное познание истины и содержательное, Гегель подчеркивал, что содержательная истина усматривается только в тех явлениях, которые сами себя опосредуют и не становятся результатом опосредования других явлений. Гегель оставил немало ценных идей для теории истины, но вместе с тем его теория познания в значительной мере подчинена и ограничена рамками авторской философской системы. Отсюда торжество логики мысли над логикой жизни.

Марксистская теория познания восприняла представления классической философии об истине как соответствии знаний вещам вне зависимости от чело-

века. Истинное знание трактуется в качестве адекватного отражения объекта субъектом и воспроизводится так, как он существует сам по себе¹⁷. В отечественной гносеологии значительное внимание уделялось объективной истине, ее неисчерпаемости и относительности в соотношении с истиной абсолютной. При этом в качестве критерия истины рассматривалась общественная практика. Следует признать, что эти идеи вполне соответствовали специфике юридического познания и служили относительно надежным ориентиром для практической деятельности юристов, чего нельзя, на наш взгляд, сказать о современной концепции доказательств и их оценке в уголовном процессе на основе вероятности знаний по юридическому делу. Между тем, как справедливо отмечал М.С. Строгович, «... любое отождествление или даже сближение объективной, материальной истины в уголовном процессе с вероятностью (хотя бы с ее очень высокой степенью) установленных судом фактов совершения подсудимым преступления есть признание права суда на ошибку, какими бы оговорками, ограничениями и предосторожностями это не обставлялось»¹⁸. Ошибка же в правоприменительной деятельности должна квалифицироваться как нарушение законности и, следовательно, «довольствование» вероятностными знаниями в юридическом процессе — есть ничто иное, как балансирование суда, следователя и прочих участников процесса на грани нарушения законности. Вероятностные знания по юридическому делу выглядят как недостаточные, непроверенные, сомнительные, односторонние и неадекватные сведения о фактах жизни и нормах права в соответствии с которыми выносятся правовое решение. Это недостижение объективной истины по делу и подмена ее своеобразным суррогатом приблизительных, поверхностных знаний. Вот почему сомнительной выглядит научная тенденция подмены понятия объективной истины по юридическому делу истиной юридической и судебной. Так, А.В. Аверин со скептическим настроением утверждает, что объективная истина — недостижимая мечта. Ее ни познать, ни установить невозможно, ибо объективная реальность слишком разнообразна, а человеческие возможности для ее абсолютного познания ничтожно малы¹⁹. Отсюда автор делает вывод, что суд познает не объективную реальность, а юридическую и, следовательно, истина, достигаемая в правоприменительном процессе, является особой юридической, а не реальной или объективной. Думается, что автор отождествляет объективную истину с абсолютной, исчерпывающей человеческое познание и служащей его пределом. Однако объективная истина в правоприменении акцентирует внимание не на предельности и исчерпанности полученных знаний, а на их соответствии объектам познавательной работы, адекватности приобретенной информации реальным фактам, подвергнутым исследованию и ее независимости от субъективных пристрастий и оценок участвующих в рассмотрении дела субъектов. К тому же ценность понятия объективной истины состоит в преодолении значимости формальных знаний, полученных на основе использования логических средств и приемов, их соотношением с реальными обстоятельствами дела и добытыми доказательствами, на основе которых выносятся правоприменительное решение. Истина, таким образом, приобретает черты «материальности». Поэтому объективная истина всегда материальна в том смысле, что она основывается на глубоких знаниях материалов юридического дела, преодолевает формальный характер познавательного процесса, не зависит от субъективизма оценок отдельных лиц и сообщает всеобщей относительности

человеческих знаний ценность надежного ориентира содержательно обоснованной деятельности.

Не может, на наш взгляд, быть оправдан отказ от объективной истины путем замены ее истиной судебной. Так поступает А.С. Александров, отмечающий, что «современный законодатель отказался от концепции объективной истины, но обязал суд принимать правильные решения, т. е. такие, которые отвечают требованиям разума, нравственности, закона. Критерий объективности судебной истины лежит не в соответствии суждениям суда объективной реальности, а в соответствии общественному мнению»²⁰. Позицию автора можно обозначить как «крайнее выражение *«лингвистического позитивизма»*, ибо по его мнению: «Право — это текст, т. е. нечто артикулированное языком. Судебная истина вся в словах. Язык заставляет нас проговаривать «истину», признаваемую таковой нашими слушателями»²¹. Воспевая речевую и текстовую дискурсивность как универсальное средство создания образа и содержания права, А.С. Александров оправдывает субъективизм в оценке доказательств по уголовному процессу, ибо оценка их значимости осуществляется на основе софистики участников правоприменения и герменевтических ухищрений. Согласно его точке зрения, в области методологии «следует забыть о методологии», отбросив как проклятие наследие диалектического материализма и «бредни о «естественном праве», «божественном праве», праве как мере свободы и пр.»²². Однако нетрудно заметить, что отказ автора от методологии на самом деле выглядит как его выбор в пользу методологии постмодернизма со всеми его негативными крайностями. Философский постмодернизм представляется как негативная мировоззренческая примета нашего времени, ибо в его основе лежит разочарование и неверие в способности человеческого разума познать истину в реальном мире — иррационализм, а также представление об относительности и дискурсивном характере человеческих знаний вообще — релятивизм. Однако наиболее методологически опасны и социально вредны его выводы о непознаваемости и относительном характере идей и практики в сфере истины и справедливости.

Убийственную характеристику этому явлению дает В.В. Сорокин: «Постмодернизм — это хаос, дисгармония, инерция, распад, в которых все относительно, неопределенно, лишено целостности, упорядоченности и устойчивости»²³. Особо рельефно это просматривается в сфере права, где «субъекты толкования права, вкусившие плодов постмодернизма, объявляют поиски смысла правовых норм архаичным занятием и, уподобляясь античным софистам, демонстрируют способность отыскивать смыслы в любом юридическом тексте». И далее: «Истина в праве стала восприниматься в качестве перманентно меняющейся стихии, а потому не существующей, а становящейся. Истину сейчас воспринимают средством, а не целью юридического процесса»²⁴. Это позволяет согласиться с мнением о том, что «отрицание возможности достижения объективной истины, нацеливание судопроизводства на достижение лишь «юридической», «судебной» истины дезорганизует познавательно-оценочную деятельность суда, приводит к судебным ошибкам, нарушениям конституционности и законности, снижает активность суда, его позитивную ответственность за осуществление правосудия»²⁵.

В общетеоретическом плане понятие и особенно сфера применения категории истины в праве продолжает оставаться дискуссионным. Здесь можно выделить два основных научных подхода: *широкий*, рассматривающий практически все правовые явления через призму их истинности или ложности, и *узкий*, обосно-

выявляющий ограниченное использование критерия истинности в сфере права. Наиболее ярким и последовательным сторонником широкого подхода к анализу явлений правовой жизни посредством их оценки в качестве истинных или ложных выступает В.М. Баранов. По его мнению, истинность — объективное свойство нормы права, выражающее проверяемую практикой общественной жизни меру пригодности в виде познавательно-оценочного образа соответственно отражать тип, вид, уровень либо элемент развития прогрессивной человеческой деятельности²⁶. Истинность раскрывается в сфере права через показатели его реальности, правильности, достоверности, обоснованности, справедливости как в сфере правотворчества, так и в сфере правореализации.

Противоположный и ограничительный взгляд на возможности использования критерия истинности применительно к праву высказывает А.Ф. Черданцев: «Приписывание нормам права свойства истинности — ложности неизбежно ведет к тому, что это качество зависит от законодателя и лиц, исполняющих законы (состояния законности). Такое положение противоречило бы научному пониманию истины как не зависящей ни от человека, ни от человечества»²⁷. Думается, что перед нами достаточно яркий пример того положения, когда послушное следование требованиям формальной логики в ее делении всех языковых высказываний на дескриптивные и прескриптивные ведет к необходимости отрицания качества истинности и ложности за продуктами познавательно-оценочной деятельности людей, полностью зависящих от качества их работы, глубины проникновения в сущность решаемой задачи. Действительно, разве судебное решение или приговор по юридическому делу не определяются уровнем или глубиной познания истины при исследовании фактических обстоятельств рассматриваемого дела или выбором и анализом норм права, их истолкованием? Уместно поставить и другой, в значительной мере риторический вопрос: а разве не достаточно глубокое, и при этом классово пристрастное познание законодателем потребностей общественной жизни не может провоцировать издание ложных, неистинных законов? Сегодняшняя российская действительность со всей очевидностью позволяет утвердительно ответить на оба вопроса.

Сложность проблемы применения критерия истинности и ложности к правовой действительности в значительной мере определяется логическим делением информации о праве на дескриптивную и прескриптивную. Дескриптивными принято именовать высказывания, описывающие факты и состояния и не имеющие оценочно-нормативного значения. Прескриптивные, наоборот, имеют ценностно-нормативную природу и согласно логике являются модальными суждениями, к которым критерий истинности и ложности не применим. Как считает А.Ф. Черданцев, нормы права не могут быть истинными или ложными. Они обладают другими характеристиками, такими как: целесообразные и нецелесообразные, эффективные или неэффективные, справедливые и несправедливые²⁸. Однако имеются все основания полагать, что деление информации о праве на дескриптивную и прескриптивную излишне категорично и не всегда учитывает взаимопереходы человеческой мысли от описания предмета познания к формулированию закономерностей его бытия и, наоборот, от оценочно-нормативных высказываний к изложению существенных свойств объектов познания и деятельности. Особенно это заметно в социальной сфере, где, например, описание состояния законности в общественной жизни осуществляется с использованием нормативно-оценочной терминологии. Истина как результат

юридического познания, таким образом, приобретает оценочно-нормативные черты. Ее логическая производность выражается в понятии «объективная истина», а содержательная сторона – в понятии «материальная истина». Единство этих двух аспектов в теории права «формирует сущность двух порядков — знание, объективно отражающее правовую деятельность, и практика, обеспечивающая его истинность»²⁹. Речь, следовательно, идет о соединении в правовой истине двух ее аспектов: формально-логического и содержательно-практического, ибо «истина — не просто идея, но руководство к действию, повелевающая директива (правило, образец, мера) и одновременно внутренний личностный императив субъекта»³⁰. Это означает, что истина в праве – не только предельно глубокое и обстоятельное познание нормативной ситуации, но и закрепление в виде принципов и конкретных требований программы юридической деятельности, основанной на критериях объективности, беспристрастности, обоснованности, целесообразности и справедливости³¹. Истина, таким образом, как бы разворачивается в своих нормативных требованиях, хотя и остается в значительной мере оценочным явлением, связанным с идеей блага, а следовательно, с идеей справедливости. Не случайно в этой связи в философской литературе отмечается, что симптомами истинности знаний выступают ясность, отчетливость и даже вера, надежда и любовь³². Последние идеи являются продуктами человеческих исканий истины в личной и общественной жизни. С истиной люди связывают свои надежды, верят в ее восторжествование, любовь к истине рассматривают как одну из высших добродетелей.

Свойство истинности правоприменительной деятельности, раскрываясь и конкретизируясь в требованиях законности, обоснованности, справедливости и т. д., не утрачивает при этом своей собственной формально-содержательной сущности как соответствия человеческих знаний объективной реальности, лежащей в основе юридической деятельности. Требования истинности пронизывают познавательно-оценочный процесс изучения фактических обстоятельств рассматриваемого дела, выбор и анализ подлежащих применению норм права, юридическую квалификацию познанных обстоятельств и доказательств по делу и, наконец, воплощаются в правоприменительном решении. Они вытекают из интеллектуально-волевого, творческого характера правоприменения как познавательно-оценочного процесса решения правоприменителем задач, среди которых достижение истины внутренне сопровождает и ориентирует его практическую работу. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением В.М. Сырых о том, что «резольютивная часть правоприменительного акта не может рассматриваться с позиций истины или заблуждения», и критерий истинности применим лишь для оценки актов познания фактических обстоятельств дела³³. Предлагаемый им критерий *правильности* вместо истинности для оценки принятого по юридическому делу решения, фактически выражается в требованиях законности. Между тем, с точки зрения инструментальной ценности, законность призвана служить средством достижения точности, слаженности и безупречности работы механизма правового регулирования, основанных на строгом выполнении правил, установленных действующим законодательством³⁴. Поэтому следует признать, что правильность высвечивает и характеризует истинность юридических решений с позиций соответствия действующему законодательству как не противоречащих нормам права. Она усиливает нормативную концепцию истины в праве, что наиболее адекватно характеризует ее практическую ценность³⁵.

Истина в праве достаточно многолика. *Ее можно определить в качестве смыслового ядра понятия, устанавливающего границы понимания соответствия юридических знаний объектам правовой реальности.* Именно ядро обозначает и ограждает смысловую определенность вербально выраженной истины юридически значимого текста или действия. Смысловое ядро задает параметры понимания истинности или ложности элементов правового сознания, норм и правовых отношений, в которых проявляется юридическая реальность. Центральным элементом смыслового ядра, выражающего правовую истину, являются нормы действующего законодательства и узловые понятия юриспруденции, обеспечивающие законность и справедливость процессов создания и реализации правовых норм. Истина, таким образом, в своем смысловом и нормативном определении работает на обеспечение справедливости и ценности права. В философской литературе отмечается: «Норма — это интервал, в границах которого объект, изменяясь количественно, сохраняет свою способность удовлетворять человеческую потребность. Эта способность и делает данный объект благом или ценностью»³⁶, что позволяет видеть в нормативном закреплении истины практически необходимое средство достижения правовых целей.

Смысловое поле истины, конкретизированное ядро на текстуальном уровне, разворачивается, расшифровывается, поясняется содержанием смысловой периферии. Она предметно, образно, ассоциативно и символически раскрывает и аргументирует понимание смысловых оттенков нормативных требований³⁷. Истинность правовых явлений за счет смысловой периферии приобретает аргументированный характер, хотя не исключены и такие ситуации, когда неумелое или намеренно заинтересованное использование ложных языковых средств может увести познание с пути истины. Как заметил еще Э.Б. Кондильяк, «истина, которая без вымысла нередко была бы холодна, украшают вымыслом, который всегда был бы нелеп без истины. Эта смесь всегда нравится, если только украшения выбираются разумно и расточаются мудро»³⁸. Поэтому смысловое поле истины в сфере права выглядит как результат интерпретации реализуемых норм права, а также анализа имеющихся по юридическому делу доказательств и аргументации принятого решения. Здесь ядро смыслового поля, представленного в виде нормативных требований, обрастает явлениями смысловой периферии, призванными обосновать и объяснить правоприменительную истину, добытую в процессе предшествующей юридической деятельности. Поэтому «печально» в смысле убедительности выглядят некоторые правоприменительные акты, приятые без достаточно обоснованной аргументации, позволяющей сомневаться в их истинности.

На наш взгляд, следует преодолеть логико-познавательную ограниченность в использовании категории истины при анализе правовой действительности. Это позволяет выделить следующие основные сферы ее бытия и соответствующие им виды истины: а) норм права; б) нормативной ситуации; в) юридических фактов; г) юридически значимой деятельности и ее результатов. Во всех названных случаях истинность познается как мера или степень соответствия правовых средств (нормы, ситуации, факта, деятельности, акта) идеалам практики прогрессивного развития общества. При этом истинность не может и не должна довольствоваться критериями «приблизительности», «похожести», «достоверности» соответствия результата познания объекту познавательной деятельности. Она требует максимально возможного, не вызывающего сомнений, очевидного

соответствия смыслового образа истины юридической практике и ее идеалу в виде законности и справедливости. Происходит, таким образом, трансформация познавательного-оценочного идеала в практическое руководство действиями. Как заметил по этому поводу Г.П. Корнев, «истинное применительно к различным формам социального бытия становится для субъекта положительно-значимой оценкой: истинностью, логической правильностью, точностью, достоверностью и т. п. знаний; добром, справедливостью, нравственностью, законностью и т. п. поступков; полезностью, удобством и т. п. вещей; эстетическим совершенством произведений искусств и др.»³⁹

В сфере права истина наиболее тесно связана с законностью и справедливостью юридической деятельности. Однако если законность в своих требованиях высвечивает образ правильной, сообразной с нормами действующего законодательства процедуры создания и реализации правовых норм, то справедливость, будучи изначально явлением морального сознания и нравственной практики, выражает себя как справедливость юридическая, определяемая спецификой воплощения нравственного идеала в правовой сфере. Последнюю можно определить как состояние отсутствия противоречий в совместном нравственном и правовом регулировании общественных отношений. Юридическая справедливость есть состояние соответствия нравственного и правового регулирования, выражающееся в качестве законности и легитимности правовых норм, отношений и актов реализации права⁴⁰. Другими словами, «справедливость — это такое свойство юридического решения, при котором оно адекватно сложившимся обстоятельствам и социально значимым качествам тех лиц, чьи интересы затрагиваются»⁴¹. Здесь следует обратить внимание на то обстоятельство, что ключевым словом в определении юридической справедливости, как и истины, выступает «соответствие». Однако если в понятии истины речь идет о соответствии наших знаний объективной реальности, то в юридической справедливости акцент делается на совпадении моральных и правовых оценок совместного регулирования, результатом чего является качество законности и легитимности юридической деятельности. Это означает, что истина самодостаточна в своем существовании, юридическая же справедливость нуждается в подтверждении, обосновании через качества законности и легитимности. И это наводит на мысль, что достижение объективной истины в праве выглядит как некий необходимый промежуточный этап по пути движения к обеспечению юридической справедливости. Именно истинное понимание правовой ситуации формирует возможности правильного, обоснованного, целесообразного, законного и, в конечном счете, справедливого правового регулирования. По этому поводу А. Шопенгауэр отмечает: «...Всякая добытая и установленная истина — это завоеванный участок в области проблем знания вообще и прочный опорный пункт для приложения рычагов, которые приведут в движение другие тяжести: мы можем даже в благоприятных случаях разом вознестись с этого пункта до более высокого взгляда на целое, чем мы имели до сих пор»⁴². Данные размышления свидетельствуют в пользу того взгляда, что в области процессуального законодательства необходимо обратиться к нормативной концепции объективной истины и закрепить необходимость ее достижения при рассмотрении уголовных, гражданских и административных дел.

Связь истины и справедливости в сфере права проявляется на познавательном и практическом уровнях. С познавательной точки зрения, логическое мышление, результатом которого является установление формальной истины, выступает

гносеологическим основанием последующей справедливой деятельности. И это позволяет констатировать, что «справедливо то, что истинно»⁴³. С другой стороны, достижение истины в социальной сфере определяет ее нравственно безупречный характер, что в свою очередь прогнозирует легитимность выбора варианта поведения. На практическом уровне из материального содержания объективной истины субъект правового решения черпает аргументы в пользу обоснования справедливости своих действий. Истина, таким образом, определяет законный и справедливый вариант юридически значимой деятельности. Особо заметно и значимо установление объективной истины при юридической квалификации правонарушения, избрании меры пресечения и наказания для правонарушителя, индивидуализации мер ответственности и т. д.

Подчеркивая тесную связь и социальную сопряженность истины и справедливости, следует признать, что абсолютного совпадения между данными понятиями не наблюдается. Установление истины в человеческих взаимоотношениях автоматически не делает их справедливыми, а лишь создает предпосылки деятельности в этом направлении. Не исключены и такие случаи, когда в поисках максимальной и социально чувствительной справедливости достигнутая истина может быть игнорирована, а ее требования преданы забвению. Однако в целом истина содержит в себе качественные и количественные характеристики мер, необходимых для достижения справедливости в нормативно-ценностном регулировании общественных отношений. И это позволяет заметить, что справедливость определяет социальную ценность истины, ее значение для человеческой практики.

Сравнительный анализ истины и справедливости на понятийном и функциональном уровнях позволяет выявить следующие основные закономерности их бытия и взаимодействия.

1. Истина проявляет себя как в сфере природы, так и человеческого общества. Она представляет собой социально значимый результат познания закономерностей тех объектов, на познание которых направлен человеческий разум. Справедливость распространяется в своих требованиях и оценках только на сферу социальной жизни. Абсурдно было бы говорить о справедливости действия законов физики, механики, химии или результатов математических исследований. Они обретают социальную цену только в процессах их практического использования.

2. Истина всегда идеальна как смысловое выражение соответствия наших знаний объективной реальности. Справедливость в широком смысле выглядит в качестве объективно сложившейся системы материальных и нормативно-ценностных элементов, обеспечивающих процессы создания и распределения материальных и духовных благ, прав, обязанностей и наказания на основе идеи равенства субъектов и пропорционально их вкладу в общественную жизнь. Она, таким образом, в своем содержании более богаче и шире по охвату явлений социальной жизни.

3. Истина, как уже отмечалось, есть бесстрастная констатация идеи или факта соответствия человеческих знаний объектам познавательной работы. Справедливость же по общему правилу всегда есть пристрастная, заинтересованная оценка жизненной ситуации, нормы или результата деятельности людей. Она авторитетом своей оценки призвана удовлетворить человеческие интересы в поисках нравственно оправданного варианта поведения.

4. Истина всегда конкретна, ибо констатирует вполне определенную выявленную связь между предметами, явлениями, понимаемую как соответствие их средствам познания. Справедливость не только квалифицирует конкретные факты и ситуации, но и тяготеет к распространению на все основные сферы человеческой жизнедеятельности: политику, право, быт, спорт и т. д. Ее можно рассматривать в конкретных обстоятельствах как следствие объективно сложившегося нравственно-политического и правового режима общественной жизни. И это свидетельствует о ее более широкой социальной обусловленности.

5. Истина дает правильность понимания фактов, норм и состояний, в то время как справедливость предлагает меру регулирования и оценки общественных отношений путем ориентирования познавательной и преобразующей человеческой деятельности на идеалы морали и права.

В научной и публицистической литературе иногда высказывается мысль о сочетании, своеобразном синтезе идей истины и справедливости в понятии «правда». Данный термин выглядит специфическим понятием русского языка, употребляемым в значении того, что соответствует действительности, истине или порядку, основанному на справедливости⁴⁴. И это позволяет использовать такие понятия, как «правда-истина» и «правда-справедливость»⁴⁵. О юридической правде в значении справедливости писал Б.Н. Чичерин, определяя ее как взаимоотношения внешней свободы лиц на основе требования, «чтобы каждому воздавалось то, что ему принадлежит по юридическому закону»⁴⁶, в то время как внутренняя правда требует еще и следования нравственному закону. Таким образом, жить по правде означает подчиняться требованиям права и нравственности. В целом же правда представляет собой синтез законопослушности и соблюдения нравственных добродетелей. Тем не менее, понятие «правда» чаще всего употребляется не в строго научном, а в обыденном и религиозном смыслах. В этой связи в межличностном общении бытует требование «говорить правду», «поступать по правде», надеяться, что «правда восторжествует». В христианской этике сложился образ праведника как личности, ставящей целью своей жизни неуклонное соблюдение христианских заповедей и служение Богу. Понятие «правда», таким образом, переводит представления об истине и справедливости на уровень повседневной нравственной практики, формирует синтетический образ идеала обыденного сознания и деятельности. Разумеется, это не должно служить основанием к принижению значимости исконно русского представления о ценности термина «правда» и возможности его использования в общественной жизни. Речь, скорее, идет о необходимости теоретического возвышения, выработанного народным сознанием понятия «правда» посредством его осмысления через категории истины и справедливости. Правда, таким образом, предстает в гносеологическом плане как истина с оттенком нравственности и в виде справедливости, основанной на знании истины. С точки зрения политико-правовой, правда проявляется в синтезе истины и справедливости при создании и оценках действия нормативно-ценностной системы регулирования общественной жизни. Все это свидетельствует о сложном, многогранном и исключительно социально-значимом характере взаимодействия истины и справедливости.

¹ Платон. Филеб. Соч.: в 3 т. Т. 3 (1). М., 1971. С. 83–84.

² Таранов П.С. 150 мудрецов и философов. (Жизнь. Судьба. Учение. Мысли): в 2 т. Т. 1. Симферополь; Запорожье, 2000. С. 168.

³ Там же. С. 245.

⁴ Аристотель. Метафизика. Соч.: в 4 т. Т. 1. М., 1976. С. 250.

- ⁵ *Сенека*. Письма к Луциллию // *Сенека Марк Аврелий*. Наедине с собой. Симферополь, 2002. С. 232.
- ⁶ *Монтень М.* Опыты. Полное издание в одном томе. М., 2009. С. 36.
- ⁷ Там же. С. 487.
- ⁸ См.: *Бекон Ф.* Новый Органон. Соч.: в 2 т. Т. 2. М., 1972. С. 48.
- ⁹ Там же. С. 34.
- ¹⁰ *Локк Дж.* Опыт человеческого разумения. Соч.: в 3 т. Т. 2. М., 1985. С. 55–56.
- ¹¹ Там же. С. 56.
- ¹² См.: *Кант И.* Критика чистого разума. Собр. соч.: в 6 т. Т. 3. М., 1964. С. 159.
- ¹³ См.: Там же. С. 160.
- ¹⁴ *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990. С. 85.
- ¹⁵ См.: *Таранов П.С.* Указ. соч. С. 640–646.
- ¹⁶ *Гегель Г.В.Ф.* Энциклопедия философских наук. Соч. Т. 1. М., 1974. С. 126.
- ¹⁷ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 230.
- ¹⁸ *Строгович М.С., Корневский Ю.В., Зайцев Е.А. и др.* Проблемы судебной этики. М., 1974. С. 87.
- ¹⁹ См.: *Аверин А.В.* Правоприменительная деятельность суда и формирование научно-правового сознания судей. Проблемы теории и практики. Саратов, 2003. С. 120–121.
- ²⁰ См.: *Александров А.С.* Введение в судебную лингвистику. Н. Новгород, 2003. С. 170.
- ²¹ Там же. С. 8.
- ²² См.: Там же. С. 10.
- ²³ *Сорокин В.В.* Юридическая глобалистика. Барнаул, 2009. С. 80.
- ²⁴ Там же. С. 400.
- ²⁵ *Волкова Е.И.* Судебное правоприменение как познавательно-оценочная деятельность (вопросы теории); автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 10.
- ²⁶ См.: *Баранов В.М.* Истинность норм советского права. Саратов, 1989. С. 231.
- ²⁷ *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993. С. 33.
- ²⁸ См.: Там же. С. 27.
- ²⁹ *Лисюткин А.Б.* Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов, 2001. С. 77.
- ³⁰ *Корнев Г.П.* Идеонормативная концепция истины. Философия и правоприменение. М., 2006. С. 16.
- ³¹ См.: *Пьянов Н.А.* Истина в правоприменительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 4.
- ³² *Левин Г.Д.* Истинность и рациональность. М., 2011. С. 62.
- ³³ См.: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 329–330.
- ³⁴ См.: *Вопленко Н.Н.* Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. С. 21.
- ³⁵ *Лисюткин А.Б.* Указ. соч. С. 76.
- ³⁶ *Левин Г.Д.* Указ. соч. С. 214.
- ³⁷ Подробнее об этом см.: *Вопленко Н.Н.* Толкование права. Волгоград, 2007. С. 100–103; *Гаврилова Ю.А.* Объем толкования права. Волгоград, 2009. С. 60.
- ³⁸ *Кондильяк Э.Б.* Опыт о происхождении человеческих знаний. Соч.: в 2 т. Т. 1. М., 1980. С. 127.
- ³⁹ *Корнев Г.П.* Идеонормативная концепция истины. Философия и правоприменение. М., 2006. С. 323.
- ⁴⁰ См.: *Вопленко Н.Н.* Понятие и виды юридической справедливости // Вестник ВолГУ. Сер. 5. 2011. № 2 (15). С. 14.
- ⁴¹ См.: *Ветютнев Ю.Ю.* Правовые ценности // Проблемы теории государства и права. М., 2012. С. 133.
- ⁴² *Шопенгауэр А.* Две основные проблемы этики. М., 2005. С. 174.
- ⁴³ *Пермяков Ю.Е.* Основания права. Самара, 2003. С. 282.
- ⁴⁴ См.: Словарь русского языка / сост. С.И. Ожегов. М., 1953. С. 524.
- ⁴⁵ См.: *Печенев В.А.* Истина и справедливость. М., 1989. С. 233.
- ⁴⁶ *Чичерин Б.Н.* Философия права. Избранные труды. СПб., 1998. С. 131.

Л.В. Логинова

РОЛЬ МОНОГОРОДОВ В РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

В статье исследуются проблемы регионального развития России в контексте роли в этом процессе моногородов. Анализируются исторические этапы формирования российских моногородов, приводится классификация и характеристика моногородов в современном региональном пространстве страны. Предлагаются направления модернизации проблемных моногородов с учётом потребностей регионального хозяйства.

Ключевые слова: моногород, моногородское сообщество, трансформация, региональное пространство, региональное развитие, модернизация.

© Логинова Лариса Викторовна, 2013

Доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры истории и социологии политики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lvloginova66@mail.ru

L.V. Loginova

**ROLE MONOCITY IN REGIONAL DEVELOPMENT
OF THE RUSSIA**

The Article is dedicated to study of the problem of the regional development to Russia in context dug in this process monocity. They Are Analysed history stages of the shaping russian monocity, happens to categorization and feature monocity in modern regional space of the country. They Are Offered directions to modernizations problem-solving monocity with account of need regional facilities.

Keywords: monocity, community monocity, transformation, regional space, regional development, modernizations

В последние годы усиливается внимание ученых и практиков к проблеме моногородов. Это связано с тем, что социально-экономическое развитие страны, её политическая стабильность в значительной степени зависят от модернизации моногородов.

Одним из первых комплексных исследований, посвящённых моногородам России, стал проект «Монопрофильные города и градообразующие предприятия», реализованный в 1999-2000 гг. Фондом «Экспертный институт». В рамках данного исследовательского проекта были выявлены критерии отнесения города к моногородам, факторы, тормозящие развитие моногородов; предложены рекомендации по развитию этих городов на основе стимулирования местного бизнеса и модернизации градообразующих предприятий. Тем не менее, роль моногородов в региональном развитии страны остаётся недостаточно изученной, не выработано единого понимания того, какой путь (инновационный или сырьевой) будет определяющим в реализации стратегии социально-экономического развития регионов, предполагающей трансформацию производственно-территориальной структуры и системы расселения населения.

Моногорода имеются практически во всех странах мира. Их необходимость обусловлена положительными эффектами, получаемыми от специализации при осуществлении крупных научно-технических, производственных, инфраструктурных, инновационных и других проектов, требующих большой концентрации ресурсов на важнейших направлениях развития регионов страны. Специализация на основе создания моногородов позволяет наладить работу по организации и управлению более эффективно.

Специфика России – относительно высокая доля моногородов и их особое стратегическое значение. На разных этапах исторического развития создание моногородов способствовало реализации в короткие сроки масштабных проектов по различным направлениям государственной политики: экономической, научной, оборонной, космической. В настоящее время на долю моногородов приходится 40 % совокупного валового регионального продукта¹. Однако наличие большого количества моногородов имеет и отрицательные эффекты, которые обусловлены, прежде всего, монопрофильностью их хозяйства, высокой степенью уязвимости в условиях нестабильной рыночной среды. Сокращение производства на градообразующем предприятии сопровождается ухудшением социально-экономической ситуации во всём муниципальном образовании, массовой безработицей среди жителей, резким снижением уровня жизни местного населения. Моногорожане и местный бюджет являются заложниками ситуации на градообразующем предприятии, т.к. другие источники доходов ограничены.

В силу этого в моногородах возникают наиболее острые социальные проблемы, затрагивающие интересы широких масс населения и требующие вмешательства со стороны государства.

Тем не менее, в настоящее время в силу неразвитости законодательства, распространённости неформальной занятости населения существуют сложности в определении статуса моногородов, а специалисты дают разные сведения о количестве моногородов в России. Так, по одним данным в стране насчитывается более 400 моногородов, где проживают 24% всех городских жителей². По экспертной оценке Научно-методического центра «Города России» более 500 городов и 2/3 поселков городского типа отнесено к монопрофильным³. По информации Фонда «Экспертный институт», в России существует 332 моногорода и 467 поселков городского типа, имеющих проблемы с градообразующими предприятиями, т.е. всего 800 монообъектов⁴. Рабочая группа по модернизации моногородов к ним отнесла 335 поселений с числом жителей около 16 млн чел.⁵ Следовательно, из 1100 российских городов, по меньшей мере, 335 являются моногородами, что составляет примерно 30% от общего числа городов в России. Поэтому в необходимости поддержания стабильности моногородов заинтересовано не только местное сообщество, но и властные структуры регионального и федерального уровней.

Моногорода являются стратегически важными связующими компонентами территориально-производственного комплекса страны, а также значимыми региональными центрами общественной жизни во всех сферах (политика, экономика, наука, культура, спорт). В современных условиях возрастания роли регионов и муниципалитетов в социально-экономической модернизации страны возникают новые задачи в реализации целевых ориентиров по выведению моногородов на новый уровень развития. С моногородами связываются правительственные планы по реализации многих инфраструктурных и инновационных проектов. Инновационное развитие регионов России в значительной степени зависит от трансформации моногородов из традиционных «городов-предприятий» в современные конкурентоспособные «города-предприниматели».

Определяя стратегию регионального развития на основе модернизации моногородов, важно учитывать исторические факторы и условия их формирования, роль в региональной системе расселения. Необходимо принять во внимание, что современный моногород представляет собой не изолированную территориальную общность местных жителей, основанную на общей системе ценностей и интересов, а особую социально-культурную целостность, формирующуюся под влиянием исторических, географических, природных, экономических и политических факторов с многообразной системой внешних связей.

Территориальное размещение и функциональное назначение моногородов предопределялись воздействием обширных пространств, суровых природно-климатических условий, разнообразием и богатством природных ресурсов, сверхвысокой ролью государства в размещении производительных сил, продолжительной политической и экономической изоляцией. Сочетание данных факторов на разных этапах исторического развития обусловило возникновение различных типов городских поселений, отличающихся своей моноструктурностью и монофункциональностью, т.е. моногородов.

Особенно много моногородов в нашей стране возникло в советский период⁶. Тем не менее, современную систему российских моногородов не следует рассматривать как механическую проекцию советского исторического прошлого. По

критерию исторической эволюции можно выделить две группы моногородов России: 1) старые моногорода, возникшие из острогов (Тюмень, Тобольск), охранных крепостей (Анапа, Геленджик, Туапсе, Лазаревское), заводов-поселений (Тула, Челябинск, Златоуст), «ситцевых мануфактур» (Орехово-Зуево, Павлов Посад, Шуя). В этой группе в одних городах специализация сохранилась до настоящего времени, в других была перепрофилирована; 2) молодые моногорода, возникшие в процессе индустриализации и формирования территориально-производственных комплексов страны, отвечающих интересам реализации, прежде всего оборонно-промышленной стратегии. При этом одни социокультурные типы моногородов формировались административным путём (искусственно) с целью освоения территории, природных ресурсов, обслуживания новых транспортных путей; другие – естественным путём на территории поселений, имеющих глубокие исторические корни, в силу чего обладающих самобытностью, историко-культурной ценностью, имеющих потенциал для развития туризма.

Современная система моногородов России имеет сложную структуру, включающую поселения, различающиеся по численности населения, специализации, сложности производства и, следовательно, уровню квалификации жителей. Такие поселения имеются во всех регионах страны, но распределены неравномерно (табл. 1).

Таблица 1

Распределение моногородов по федеральным округам России
по состоянию на 2010 год*

Федеральный округ	Количество субъектов РФ	Количество моногородов	Доля моногородов, %	Население, тыс. чел.
Центральный	13	72	21,5	2676,57
Северо-Западный	7	41	12,2	1047,98
Южный	4	10	3,0	749,11
Северокавказский	1	4	1,2	219,69
Приволжский	12	87	26,0	4286,37
Уральский	5	43	12,8	3323,43
Сибирский	8	53	15,8	3143,25
Дальневосточный	5	25	7,5	410,75
Итого:	55	335	100,0	15857,15

* См.: *Нецадин А., Прилепин А.* Моногорода России. Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек VIPERSON.URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=631953&soch=1> (дата обращения: 23.04.2013).

Как показано в табл. 1, больше всего моногородов (87) находится в Приволжском федеральном округе (Самарская, Нижегородская области, Пермский край), на втором месте – Центральный округ (Воронежская, Ярославская, Ивановская области), в котором насчитывается 72 моногорода.

В Сибирском (Иркутская, Кемеровская области) и Уральском округах (Свердловская, Челябинская области) по 53 и 43 моногорода соответственно.

Моногорода различаются по численности населения (табл. 2).

Таблица 2

Структура моногородов по численности населения*

Типы городов по численности населения		Количество моногородов	Доля моногородов, %	Количество жителей
Наиболее крупные	500-1000 тыс.чел.	5	1,5	2779,361
Крупные	300-500 тыс.чел.	3	0,9	1192,002
Большие	100-300 тыс.чел.	24	7,2	3851,608
Средние	50-100 тыс.чел.	49	14,6	3398,89
Малые	20-50 тыс.чел.	96	28,7	3203,742
	5-20 тыс.чел.	110	32,8	1288,532
	до 5 тыс.чел.	48	14,3	142,879
Итого:		335	100,0	15857,15

* См.: *Нещадин А., Прилепин А.* Моногорода России - Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек VIPERSON. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=631953&soch=1> (дата обращения: 23.04.2013).

Наибольшее количество моногородов (110) – это небольшие поселения с численностью от 5 до 20 тыс. чел. К числу наиболее крупных моногородов с численностью населения, превышающего 500 тыс. человек, относятся: в Самарской области – Тольятти (градообразующее предприятие – АвтоВАЗ); в Татарстане – Набережные Челны (КАМАЗ); в Кемеровской области – Новокузнецк (Новокузнецкий металлургический комбинат); в Центрально-чернозёмном районе – Липецк (Новолипецкий металлургический комбинат). По концентрации населения в моногородах первое место занимает Ханты-Мансийский АО, где 79% местных горожан проживают в моногородах.

Промышленная специализация моногородов разнообразна. Моногорода существуют в угольной, легкой, химической, пищевой промышленности, в машиностроении, металлургии, нефте- и газодобыче, в производстве стройматериалов. К «непромышленным» моногородам относятся поселения с учреждениями пенитенциарной системы, города-транспортные узлы, города-курорты, города-музеи, наукограды. Преобладающие виды деятельности градообразующих предприятий, функционирующих на территории моногородов и определяющих структуру занятости моногородских жителей, связаны с отраслями деревообработки (20%), машиностроения (17%), топливной промышленности (11%), металлургии (6%). Таким образом, с добычей и переработкой природных ресурсов связано функционирование 54% моногородов.

Всего 442 градообразующих предприятия сосредоточено на территории 335 моногородов. Среди этих предприятий некоторые являются крупными высокодоходными хозяйственными объектами, входящими в состав холдингов, например, таких как ОАО «Метчел», ОАО «Северсталь», ОАО «Базовый Элемент», ОАО «Лукойл», ОАО «СУЭК-Красноярск», государственных концернов «Росатомэнерго», «Ростехнологии», или являются филиалами и дочерними компаниями ОАО «Газпром», ОАО «РЖД». Однако преобладающая часть российских моногородов, особенно специализирующихся на первичной переработке различных видов ресурсов, является проблемной, т.к. для нее характерен наиболее низкий уровень хозяйственной диверсификации, и процессы саморазвития сопряжены

с наибольшими трудностями. Особенно остро эти проблемы характерны для следующих моногородов России:

с градообразующими предприятиями добывающих отраслей (Ростовская область – Гуково, Кемеровская область – Прокопьевск, Приморский край – Дальнегорск, Светлогорье, Свердловская область – Асбест);

с предприятиями черной и цветной металлургии, а также связанными с ними технологической цепочкой (Вологодская область – Череповец, Свердловская область – Нижний Тагил, Воронежская область – Семилуки);

с развитой автомобильной промышленностью (Самарская область – Тольятти, Нижегородская область – Заволжье и Павлово на Оке, Ярославская область – Тутаев, Республика Татарстан – Набережные Челны);

с предприятиями машиностроения (Кировская область – Вятские Поляны, Удмурдская Республика – Сарапул);

с предприятиями легкой промышленности (Ярославская область – Гаврилов Ям, Ивановская область – Наволоки, Южа).

с предприятиями стройматериалов (Новгородская область – Парфино, Вологодская область – Сокол, Саратовская область – Вольск).

Учитывая разнообразие моногородов, их роль в социально-экономической системе конкретного региона для каждого проблемного моногорода следует разрабатывать свои программы и инструменты для модернизации. Однако, прежде всего, импульсами для возрождения и развития моногородов должны стать меры, способствующие диверсификации функций таких городов с учётом потребностей региональной экономики.

Во-первых, необходимо задействовать потенциал моногородов при формировании современных агропромышленных комплексов регионов. Это предусматривает расширение функций моногородов за счёт разворачивания различных сфер перерабатывающей, сервисной, финансовой, консультационной деятельности, ориентированной на реализацию интересов сельскохозяйственных производителей из тяготеющих к ним поселений.

Во-вторых, следует обеспечить расширение функций моногородов как «малых районных столиц», являющихся не только административно-политическими центрами, но и культурными, образовательными, здравоохранительными, бытового, торгового обслуживания жителей из прилегающих поселений. В результате, с одной стороны, моногород диверсифицирует функции, за счёт чего получает основу для более устойчивого развития, с другой стороны, сельские прилегающие поселения получают импульс для возрождения.

В-третьих, важно создать благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса, вовлечения в этот процесс местных жителей, использования их человеческого капитала (знаний, опыта высококвалифицированных работников), оказавшегося из-за кризиса невостребованным в прежней профессиональной деятельности. Преимущества малого и среднего бизнеса заключаются не только в том, что он создаёт новые рабочие места, быстрее адаптируется к изменениям, но и оказывается ориентированным на решение конкретных проблем, реализацию интересов местного сообщества.

Учитывая низкий уровень межрегиональной мобильности трудовых ресурсов в России, обусловленный жилищными трудностями, низкими зарплатами, глубокими межрегиональными различиями в укладе и уровне жизни, необходимо пути решения проблем искать на местах, а именно создавать новые сферы

и направления деятельности, позволяющие задействовать потенциал местных жителей. Положительный опыт реализации такой политики демонстрирует Голландия. Там в начале 70-х гг. прошлого века в целях решения проблем моногорода Хелмонд, в котором уровень безработицы на тот момент составлял 27%, была разработана и реализована программа социально-экономического развития. Особенностью данной программы являлся курс на создание высокотехнологичного производства путём привлечения бизнес-структур за счёт благоприятных условий для инвестирования (был возведен автомобильный завод компании «Вольво»). Одновременно предпринимались меры по переобучению местных кадров с учётом потребностей нового производства за счёт финансовой помощи от правительства и привлечению дополнительных высококвалифицированных трудовых ресурсов путём активизации жилищного строительства и модернизации инфраструктуры города. В результате было создано 2300 рабочих мест, а численность местных жителей почти удвоилась. Конечно, данную программу не следует считать универсальной. Для каждого моногорода необходимо искать свои методы решения проблем.

В отношении проблемных моногородов всегда стоит сложная дилемма: закрывать градообразующее предприятие или перепрофилировать его деятельность. По степени депрессивности и глубине кризиса Министерством регионального развития все моногорода были разделены на следующие категории⁷:

1) существенно затронутые кризисом, но сохраняющие стабильное положение (80%), в отношении которых требуется проведение мониторинга социально-экономического состояния с целью разработки программ модернизации на средне- и долгосрочную перспективу;

2) находящиеся в зоне повышенного риска, в решении проблем которых должны принимать активное участие региональные власти (15%). В этих моногородах проживают более 5,4 млн жителей. В этой группе есть моногорода с временными трудностями, вызванными кризисом. Это предприятия автомобильной промышленности, по многим из которых программа модернизации начала действовать вне контекста проблемы моногородов, а также моногорода с неэффективными градообразующими предприятиями, собственники которых не могут найти способы повышения производительности труда. В отношении данных моногородов необходима поддержка государства, привлечение эффективных инвесторов;

3) безнадёжные моногорода (5%) – это моногорода с наиболее высокой степенью проявления кризиса, в отношении которых необходимо срочное принятие конкретных мер федеральным правительством. В них проживают более 1,4 млн жителей. Это самая сложная группа моногородов, проблемы которых путём модернизации производства решить невозможно. В отношении них необходимо совместно с собственниками градообразующих предприятий принимать решения: или изменять специализацию предприятия, или переселять жителей.

На наш взгляд, даже в тех моногородах, в которых возрождение производства нецелесообразно, следует использовать все возможности для сохранения поселения, для чего важно задействовать главную ценность – человеческие ресурсы, существующую инфраструктуру, обжитую и обустроенную территорию. При этом начинать следует с принятия законодательных мер, создающих выгодные условия для инвестиций, способствующих росту привлекательности моногородов для бизнеса, развития производственной деятельности. Например, в моногороде Вольске Саратовской области с целью диверсификации городской экономики проводится программа возрождения одного из старейших предприятий горо-

да завода «Металлист», основанного ещё в 1889 г. Данный завод в 2010 г. был включён в инвестиционный холдинг «Энергетический союз», который выделил средства на замену старого оборудования современным и высокотехнологичным, на улучшение условий жизни высококвалифицированных специалистов. Эти меры позволили увеличить объём производства на 40%. Другим важным инвестором выступило предприятие ООО «Волгамет», специализирующееся на строительстве мусоросортировочных комплексов, выступающих альтернативой заводам по сжиганию мусора и обеспечивающего утилизацию бытовых отходов на территории в радиусе 130-150 км от Вольска.

Итак, моногорода – это своеобразный способ приспособления промышленной и научной базы страны к её различным ресурсным, географическим, климатическим, демографическим условиям. На определённой стадии развития политической и хозяйственной системы страны на территории определённых регионов формировались различные типы моногородов исходя из приоритетных целей и задач государственного строительства. Решение проблем моногородов напрямую связано с вовлечением их в процесс модернизации регионального хозяйства, охватывающий все отрасли и сферы. Это позволит диверсифицировать моногорода, уменьшить зависимость от градообразующего предприятия, превратить их в центры формирования благополучной жизни провинциальных жителей по всем регионам страны.

¹ См.: Россия в цифрах. Моногорода России // Вести.Ru. URL: <http://www.vesti.ru/videos?vid=222495&cid=360/> (дата обращения: 15.04.2013).

² См.: Крощенко М. Моногорода в России поделят на депрессивные и прогрессивные // Вопросы социального обеспечения. 2009. № 20. С. 24.

³ См.: Любовный В.Я. Роль моногородов в инновационной стратегии России. URL: <http://monogorod.org/library/19.04.2011> (дата обращения: 17.05.2013).

⁴ См.: Моногорода России // Союз российских городов. URL: <http://www.monogorod.org> (дата обращения: 18.04.2013).

⁵ См.: Нецадин А., Прилепин А. Моногорода России // Человек и труд. 2011. № 2. С. 34.

⁶ Подробнее об этом см.: Логинова Л.В., Дикунов С.А. Занятость населения моногорода: проблемы трансформации и развития / под ред. Л.В. Логиновой. Саратов, 2013. С. 28-36.

⁷ См.: Перспективы моногородов в современной России: Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации. URL: http://www.minregion.ru/node/Perspektivy_monogorodov_v_sovremttnoj_Rossii (дата обращения: 15.04.2013).

А.В. Малько, А.П. Лиманская

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КАК ОСОБОЕ СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В настоящей статье авторами предпринята попытка рассмотрения отдельных аспектов специального правового режима как особой разновидности правового режима. Анализируется сущность специального правового режима, определяется его роль в механизме правового регулирования.

Ключевые слова: специальный правовой режим, нестандартная ситуация, специальные цели, специфические юридические средства.

© Малько Александр Васильевич, 2013

Доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, Заслуженный деятель науки Российской Федерации; e-mail: igp@sgar.ru

© Лиманская Анна Петровна, 2013

Старший преподаватель кафедры гражданского права Ростовского филиала Российской академии правосудия; e-mail: limanskayaa@mail.ru

A.V. Malko, A.P. Limanskaya

SPECIAL LEGAL REGIME AS THE SPECIFIC MEAN OF LEGAL REGULATION

The author attempts to address particular aspects of the special regime as a special kind of legal regime. Analyzes the nature of the special legal regime and is determined by its role in the mechanism of regulation.

Keywords: special legal regime, non-standard situation, a special purpose, the specific legal tools.

В условиях реформирования российской правовой системы и происходящих изменений в политической, социально-экономической и других сферах общественной жизни повышается значимость специального регулирования отношений. Общество нуждается в определенном механизме, способном стабилизировать общественную жизнь и вместе с тем быстро отреагировать на отклонения от стандартной ситуации в целях предотвращения сбоев в правовом регулировании. В качестве такого механизма и выступает специальный правовой режим.

Необходимо отметить, что данный феномен в той или иной степени подвергался анализу, однако исследования велись и ведутся в основном в рамках отраслевых наук. На уровне общей теории права практически не предпринимается попыток в подобном направлении. Возникает закономерный вопрос: почему? На наш взгляд, причины подобной ситуации видятся в том, что, во-первых, в правовой науке так и не сложилось единства мнений в отношении юридической природы правового режима, а, во-вторых, проблема специального правового режима сравнительно недавно оказалась в поле зрения юридической науки и как особая разновидность правового режима еще не обрела своей понятийной сущности и специфики. Как правило, исследователи изучали специальный правовой режим в рамках административного и налогового права¹. Такая ситуация привела, с одной стороны, к незаконченному, недостаточно полноценному исследованию, а, с другой стороны, к слишком узкому пониманию термина.

На наш взгляд, специальный правовой режим выступает своего рода модификацией общего правового режима, характеризующегося либо особыми льготами и преимуществами, состоящий в дополнительных правах либо особыми ограничениями, выражающийся в дополнительных запретах или позитивных обязательствах. В то же время одного этого качества мало. Необходимо выделить еще ряд характерных особенностей специального правового режима. Эти признаки несколько роднят специальный правовой режим с общим понятием «правовой режим», но все же подчеркивают его специфику.

Нормативной основой специального правового режима, так же как и общего, выступают нормативные правовые акты. В законодательных актах устанавливается вид правового режима, его носитель, основания введения, субъект режимного управления, специальные режимные правила и меры и т.д.² Между тем система законодательства складывается из нормативных правовых актов двоякого характера. Первую группу образуют акты, специально посвященные определенному виду специального правового режима — о чрезвычайном положении, военном положении, об исключительной экономической зоне, о Государственной границе и т.д.

Ко второй группе относятся общие тематические законы, отводящие специальному правовому режиму роль одного из элементов в системе организационно-правовых средств, используемых для упорядочения отдельных видов юридической деятельности (Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс Таможенного союза).

Специальное правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса (носителя специального правового режима), обладающих существенной спецификой, исключительно ценных для общества и государства или представляющих опасность в нестандартной ситуации. Следовательно, при установлении специального правового режима используется конкретная специфическая целевая установка.

Целью любого правового режима, в т.ч. и специального, является регулирование конкретных общественных отношений, установление особого порядка правового воздействия. При этом правовой режим регулирует социальную ситуацию либо формирует благоприятную среду для управомоченных субъектов в целях вовлечения их в желаемую деятельность, либо устанавливает жесткие, неблагоприятные условия для возможных нарушителей правил, закрепленных в режиме.

Вместе с тем у специального правового режима имеется своя специфическая цель стабилизационного либо стимулирующего характера. Стабилизационные цели предназначены для удержания параметров объекта в определенных рамках, тем самым препятствуя переходу объекта в область неуправляемых состояний. Они действуют на ограниченный период, в т.ч. в чрезвычайных и кризисных ситуациях, в условиях вооруженных конфликтов, массовых беспорядков; обеспечения функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение, и т.д. В таких условиях может возникнуть угроза жизни и здоровью людей, уничтожения материальных и духовных ценностей, дестабилизации разрушения социальной системы. Поэтому требуется принятие неординарных мер реагирования, не применяемых в обычных ситуациях.

Цели стимулирующего характера, напротив, создают более благоприятный порядок удовлетворения интересов субъектов. Они направлены на вознаграждение индивидуальных и коллективных субъектов за определенное правомерное поведение, развитие отдельных территорий с помощью стимулирования экспорта, расширения производства импортозамещающей продукции, повышения занятости населения, бюджетных доходов, привлечения инвестиций в отечественное производство и т.д. Например, цель специального правового режима безвизового въезда или выезда состоит в упрощении порядка въезда или выезда граждан двух и более государств на основе двусторонних и многосторонних соглашений о взаимных поездках граждан.

Как известно, возникновение нестандартной ситуации вызвано специфическими обстоятельствами и условиями, определенными конкретными временными и пространственными пределами. Однако законодатель, создавая правовую базу для эффективного регулирования подобных ситуаций, лишь предвидит возможность наступления особых обстоятельств. Следовательно, специальные правовые режимы могут иметь потенциальный характер. Нормативные правовые акты, регламентирующие их, хотя и вступили в силу, но фактически не действуют. Чтобы соответствующий специальный правовой режим стал реальным, необходимы дополнительные факторы. Так, например, основанием для введения чрезвычайного положения могут являться чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Однако реальное возникновение чрезвычайных обстоятельств еще не означает, что такое положение будет автоматически введено. Федеральный конституционный закон от 31 мая 2001 г. № 3-ФКЗ РФ «О чрезвычайном положении» устанавливает такие дополнительные условия, при наличии которых этот режим объявляется как наличие чрезвычайной ситуации, реально угрожающей безопас-

ности многих граждан или конституционному строю; ее устранение невозможно без применения чрезвычайных мер; имеется Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, утвержденный Советом Федерации³.

По сравнению с общим правовым режимом, специальный режим является более гибким. Данное качество рассматриваемого феномена выражается в способности более чутко улавливать различия неоднородных социальных связей, точнее реагировать, учитывать особенности тех или иных объектов и субъектов, а следовательно, претерпевать отдельные перестроения для осуществления оперативного реагирования на изменившиеся условия правовой действительности.

Безусловно, одной лишь способностью к функциональным реформациям не исчерпывается такое свойство специального правового режима, как гибкость. В данном ракурсе необходимо подчеркнуть еще одну особенность специфического средства правового воздействия — его локальность. Специальный правовой режим, как правило, достаточно четко и конкретно очерчивает определенные сферы правовой действительности или объекты правового воздействия. Это происходит в силу экономических, политических, информационных и правовых условий. В границах этих областей общественных отношений специальные правовые режимы могут приобретать адресный характер. Так, например, приказом Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н⁴ утвержден Перечень оффшорных зон, предусматривающих серьезные налоговые льготы для инвесторов.

Еще одна особенность специального правового режима состоит в особом сочетании различных юридических средств, используемых в правовом регулировании. Подобная совокупность правовых средств образует специальные правила поведения и жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер. При этом данный набор мер может носить временный характер. Объем и характер ограничений и стимулов определяется субъектами принятия решения о введении дополнительных мер конкретным специальным правовым режимом. Временные ограничения и стимулы могут содержать ограничения и льготы в финансово-экономическом сотрудничестве, международных поездках, железнодорожном и воздушном сообщении, пребывании граждан и лиц без гражданства на определенной территории и т.д.

Отмеченное обстоятельство позволяет прийти к выводу о том, что в ряде случаев специальные правовые режимы тесно взаимодействуют с другими правовыми режимами, т.е. носят комплексный характер.

Нередко специальные правовые режимы предполагают упрощенный порядок изменения содержания режима. Это позволяет при обнаружении определенного несоответствия используемых правовых средств требованиям среды или их неэффективности оперативно подкорректировать содержание режима.

В ряде специальных правовых режимов предусматривается право субъектов самим определять «режим поведения», т.е. физическое или юридическое лицо в определенной сложившейся ситуации может по своему усмотрению принять ту или иную модель поведения из числа определенных законом. Например, специальные режимы уплаты налогов (единый сельскохозяйственный налог, единый налог на вмененный доход и др.) могут быть самостоятельно избраны налогоплательщиками.

Таким образом, специальный правовой режим представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключаю-

щийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений.

¹ См.: Румянцев Н.В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях. М., 2010; Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы. М., 2008; Ильин А.Ю. Специальные налоговые режимы: правовой механизм применения, развития и совершенствования // Финансовое право. 2011. № 3. С. 20-27; Терещенко Л.К. Специальные правовые режимы информации в законодательстве Российской Федерации и международных актах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2. С. 69-75; Братановский С.Н. Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. 2012. № 9. С. 3-17; Рушайло В.В. Законодательные и теоретические основы специальных административно-правовых режимов // Российский следователь. 2004. № 2. С. 39-41; Он же К вопросу о теории классификации специальных административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности // Право и политика. 2003. № 10. С. 49-55.

² См.: Попова Н.Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник Российского гуманитарного ун-та. 2008. № 5. С. 41-42.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277.

⁴ См.: Приказ Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н «Об утверждении перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 50.

В.А. Труханов

КАЗАЧЕСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье казачество рассматривается как специфическая социальная группа российского общества, принимающая активное участие в его социально-политической жизни, в общем ходе российской истории.

Ключевые слова: казачество, политическая роль, социальная роль, исторический аспект, этнос, социальная группа, власть.

V.A. Trukhanov

COSSACKS IN POLITICAL LIFE OF RUSSIA: HISTORICAL ASPECT

In article it is spoken about the Cossacks as to the specific social group of the Russian society taking active part in socio-political life in the general course of the Russian history.

Keywords: Cossacks, political role, social role, historical aspect, ethnos, social group, power.

Проблемы межнациональных отношений в современной России являются одними из актуальных и останутся таковыми еще долгое время. Причины этого лежат в исторических, культурных, психологических, ментальных и других особенностях возникновения и жизнедеятельности различных этносов и социальных групп в нашем полиэтническом и многоконфессиональном обществе. Все это требует комплексного и тщательного изучения с целью выявления возможного конфликтного потенциала в теле социума и последующей его нейтрализации. Одной из малоизученных проблем является участие казачества в политической жизни России. Используя исторический метод в изучении этнических и соци-

© Труханов Виктор Александрович, 2013

Доктор политических наук, профессор кафедры истории и социологии политики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: truhanov_viktor@mail.ru

альных сообществ, можно с большой степенью вероятности судить об их роли и участии в общественной и политической жизни страны. С таких позиций рефлексия казачества как специфического социального сообщества позволяет нам оценить его роль в современном политическом процессе.

Казачество в истории России оставило значительный след. И касается это не только участия казаков в бесчисленных войнах и походах, но и, как считают многие исследователи, в политической истории, т.к. казачество в дореволюционной России выполняло множество функций, в частности геополитическую, первопроходческую, культурную, социальную и собственно политическую. Для того чтобы понять это, а также ту роль, которую играет казачество в современной российской действительности, следует обратиться в прошлое.

Еще в исследованиях XIX в. наметились разные подходы к оценке роли казачества в жизни государства. Первый подход отражен в трудах, в которых превалировала тенденция абсолютизации заслуг казачества перед государством в обеспечении безопасности как внешней, так и внутренней (К.К. Абаза, И.Ф. Быкадоров, Ф.А. Щербина и др.). Так, В.М. Пудавов в 40-х г. XIX в. писал: «Почти все писатели русской истории, по темному понятию о первобытных донцах, несправедливо покрыли их тяжкою укоризною за участие в смутных событиях, начавшихся с царствования Годунова». А между тем у казаков, «людей царелюбивых и мужественных, не могло быть и не было замысла о мятеже»¹. Изображали казаков «рыцарями без страха и упрека»². В связи с 300-летием Дома Романовых были напечатаны брошюры о «Смутном времени». Их авторы С. Бояринов и М. Елкин показывают казаков как понесших немалые жертвы «на алтарь спасения веры, царя и отечества»³.

Второй подход представляют официальные историки Российского государства, которые рассматривают соотношение этих двух сил, т.е. государства и казачества как борьбу порядка и анархии. Например, С.М. Соловьев писал по поводу такого противостояния: «...Государство, несмотря на все свое истощение, было сильнее казаков»⁴. Он же изображал казаков «людьми безземельными, бродячими людьми, которые разрознили свои интересы с интересами общества»⁵. Н.М. Карамзин также видел в казаках, прежде всего, бродяг, искавших «дикой вольности и добычи»⁶, а в сочинениях дворянского историка 30-х г. XIX в. В. Броневского казачья вольница «рисовалась “беззаконной и разбойной”»⁷. В. Корсаков в статье о Разине, опубликованной в 1910 г., писал, что «народу приходилось тяжело не только от воевод», но и «от воровских казаков»⁸.

Третий подход, самыми известными представителями которого являлись Н.И. Костомаров и В.Б. Антонович, заключался в рассмотрении казачества не только как элемента социальной структуры, как военного сословия, но и более широко — в системе социально-политической жизни России. Наиболее четко данный подход сформулирован в Энциклопедическом словаре Ф. Брокгауза и И. Ефрона: «Составляя пограничный оплот русской земли, созданной усилиями самого народа, казацкие общины вместе с тем удовлетворяли стремлению народных масс построить свою жизнь на излюбленных началах равенства и самоуправления, не нашедших себе осуществления в общих государственных порядках»⁹.

К казачеству как активной социальной силе, способной потрясти общество, в XIX в. обращались революционеры-демократы, призывая народ «к топору». В XX в. эта роль уже возлагалась на пролетариат; а в XIX в. революционеры, мечтавшие о потрясениях и переустройстве общества, обращали свой взор и на

казачество. Так, в одном из сочинений А.И. Герцена мы находим выражение его мечты о том времени, «когда к двенадцати миллионам рабов (т.е. крепостных крестьян) присоединятся казаки, глубоко обиженные потерей своих прав и вольностей» ибо тогда «будет о чем подумать ... жителям Зимнего дворца»¹⁰.

Революционные демократы В.Г. Белинский, Н.Г. Чернышевский, Н.А. Добролюбов никогда не соглашались с представлениями о казаках как об «анархической силе». В истории казачества они видели, прежде всего, историю народа, побочную реку, впадающую в «большую реку русской истории»¹¹. К участию казачества в гражданских войнах и восстаниях они подходили с революционных позиций, видя в этом в первую очередь выражение социального протеста угнетенных масс¹².

В 70-х г. XIX в. вновь обострились социальные противоречия в стране. На арену политической борьбы вступили революционные народники, призывавшие к всенародному бунту, считавшие казаков и крестьян одной из главных сил революции, о которой мечтали.

«По нашему мнению, — писал В. Дебогорий-Мокриевич, — именно на Волге, Доне и Днепре сохранилось в народе более революционных традиций». В официальном документе-письме Исполнительного комитета «Народной воли» к «славному казачеству» Донского, Уральского и других казачьих войск от 3 сентября 1881 г. отмечалось, что казаки всегда вставали на защиту народных масс, начинали и возглавляли их восстания¹³.

Известный народник А.Д. Михайлов, по словам Г.В. Плеханова, верил, что на Волге и на Дону еще «жива память о Разине и Пугачеве», почему он и собирался идти туда, «в народ»¹⁴. Плеханов также высоко оценивал революционные традиции казачества и мечтал о том времени, когда они снова вступят в борьбу с самодержавной властью.

Таким образом, передовые умы XIX в. видели в казачестве активную силу, способную разрушить существующую политическую систему.

Слишком тяжелым испытанием стал для России XX в. Две революции 1917 г. и Гражданская война перечеркнули весь прошлый уклад жизни. Не осталось в стороне от этих событий и казачество. Оно приняло активное участие в бурных социально-политических процессах по обе стороны баррикад, разделившись на «красных» и «белых». В самом начале революционных событий казачество как военно-служилое сословие, наделенное определенными привилегиями, отстаивающее идеи государственности, порядка и закона, не поддержало в основной своей массе революцию. Однако отречение царя большинство казаков встретили достаточно спокойно и приняли, как и вся страна, искать новые формы государственного устройства. В казачьих областях началась работа по поиску путей самоуправления и самоопределения.

В начале июня 1917 г. в Петрограде прошел Всероссийский казачий съезд, который сформировал в Петрограде «Совет Союза казачьих войск». В это время, по инициативе революционной демократии, началась агитация с целью «разказачивания», но в общем эта идея успеха не имела. Наоборот, среди казачества усилилось стремление к обособленности. В 1917 г. они разделились на два лагеря: «самостийники» (идеологи: И.Л. и П.Л. Макаренко, И.А. Билый) и более умеренные «автономисты» (преобладали в органах управления казачьих областей)¹⁵. Появились казачьи правительства, выборные атаманы. В областях возникло троевластие: атаман с правительством, комиссар Временного правительства,

Совет рабочих депутатов¹⁶. Организация общего областного управления не удалась. Началась внутренняя борьба, результатом которой стали два явления: а) атмосфера тяжелого отчуждения и вражды между казаками и иногородними. В ходе Гражданской войны это привело к взаимному истреблению; б) сепаратизм или самостийность.

Необходимо отметить, что казачество в 1917 г. являлось той силой, которая могла сыграть решающую роль в политической жизни страны. Однако с падением авторитета Временного правительства менялось отношение к нему и казачества. Если до июля оно оказывало поддержку и повиновение правительству, то позже вступило в резкую оппозицию по вопросам об устройстве казачьего управления и земства, против применения казаков для усмирения мятежных войск и районов. В сентябре после корниловского выступления Донское войско, поддержанное другими, становится на защиту атамана Каледина, объявленного Временным правительством мятежником, а в октябре Кубанская рада облакает себя учредительными правами и издает Конституцию Кубанского края.

В это время фронт рассыпался и никакими мерами нельзя было оградить казачьи войска от той участи, которая постигла всю армию, т.к. вся психологическая обстановка и все факторы разложения одинаково влияли и на казачью массу. Об этом свидетельствуют дошедшие до нас документы за 1917 г. Так, из сообщения в штаб Юго-Западного фронта от 7 октября мы узнаем: «126-я пехотная дивизия отказалась выйти на позиции. 2-й Запорожский полк 1-й Кубанской казачьей дивизии не исполнил приказа прибыть в Ровно для поддержки порядка»¹⁷. 18 октября. Юго-Западный фронт. 1-й Волгский и 1-й Линейный казачьи полки 2-й сводной казачьей дивизии 4-го корпуса Особой армии, «считавшиеся ранее надежными, отказались исполнить боевой приказ». Их поддержали казаки 1-й Кубанской дивизии¹⁸.

В последние полтора месяца 1917 г. особенно после ликвидации 20 ноября (3 декабря) ставки генерала Духонина происходит массовый отход с фронта всех казачьих частей. Этому способствовали казачьи генералы и офицеры. Причем офицеры оставались во всех уходящих с фронта полках, даже в тех, где происходили выборы комиссаров¹⁹. Вот что писал по этому поводу В.А. Антонов-Овсеенко: «...Почти все казачьи части сохранили во главе контрреволюционное офицерство, и оно сумело так настроить фронтовые полки, что те, в большинстве, недоверчиво относились к нам...»²⁰.

10 ноября 1917 г. был принят Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», подписанный В.И. Лениным и Я.М. Свердловым, которым упразднились все существовавшие в старой России «сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения...». По отношению к казачеству это означало безоговорочную отмену войсковой сословности, привилегии принудительной оседлости, основ старой организации его военной службы.

Автор «Очерков русской смуты» А. Деникин уделял отношениям с казачеством Дона и Кубани в годы Гражданской войны большое внимание и связано это как раз с проблемой самостийности. Так, Кубанская рада провозгласила осенью 1918 г. «на время гражданской войны» самостоятельность Кубанского края, а в 1919 г. кубанцы послали свою делегацию в Париж, объявив об отторжении кубанской области от России²¹. Однако Деникин жестко пресек измену. Один

из главных зачинщиков Калабухов был повешен по приговору военнополевого суда, а деятельность Рады была приостановлена²².

На Дону пытался утвердиться атаман П.Н. Краснов, сотрудничавший с Германией. Однако после избрания на Большом круге атаманом А.П. Богаевского Донская область вошла в подчинение командования Вооруженными силами Юга России²³.

Итоги Гражданской войны известны. Победа была достигнута во многом и за счет революционного террора, в т.ч. и по отношению к казачеству, который был развернут на основании директивы ЦК РКП(б) от 29 января 1919 г. В ней говорилось: «Необходимо, учитывая опыт Гражданской войны с казачеством, признать единственно правильным самую беспощадную борьбу со всеми верхами казачества путем поголовного их истребления: 1. Провести массовый террор против богатых казаков, истребив их поголовно; провести беспощадный массовый террор, по отношению ко всем казакам, принимавшим какое-либо прямое или косвенное участие в борьбе с Советской властью. К среднему казачеству необходимо применить все те меры, которые дают гарантию от каких-либо попыток с его стороны к новым выступлениям против Советской власти»²⁴.

В результате репрессий Дон обезлюдел. Вот что писал в сентябре 1920 г. в журнале «Голос трудового казачества» (№12) в статье «Кубань не поднялась» Л.Д. Троцкий: «Пример Дона пошел Кубани впрок ... И каждый раз от затеянной контрреволюционерами гражданской войны тяжело страдало рядовое донское казачество. Дон обезлюдел ... Если бы Кубань решила пойти по пути Дона, то есть по пути новых и новых восстаний, ее постигла бы та же участь. Массовый рядовой кубанский казак понял, что с огнем не шутят»²⁵.

После завершения активных боевых действий еще несколько лет сохранялось сопротивление казаков, ушедших в леса, недовольных новой властью и не принявшей навязываемую идеологию. Это было т.н. бело-зеленое движение, подавленное с особой жестокостью. В станицах и хуторах, где оказывали помощь повстанцам, прошли аресты, суды и расстрелы сообщников, родственников повстанцев. Так, отчет Кубано-Черноморского облвоенсовета зафиксировал: «За время с 20 сентября по 1 ноября политкомиссиями 22-й дивизии было расстреляно 3112 человек (не имеется сведений о числе расстрелянных политкомиссиями 4-й Петроградской кавдивизии)»²⁶.

Организация массовых репрессий быстро дала свой результат, тем более что в этой борьбе произошло и размежевание среди станичников. Большинство населения казачьих областей устало от перманентного состояния войны, борьбы, опасности, им хотелось спокойствия, стабильности, вновь вернуться к мирному укладу жизни. Давали о себе знать и плоды новой экономической политики. Названные причины сильно подорвали социальную базу повстанцев. На Кубани, к примеру, с бело-зеленым движением было покончено к концу 1925 г., о чем констатировала 3-я Северо-Кавказская краевая партконференция²⁷.

Большевистские руководители, сделав главную ставку на насилие и революционную демагогию, выражаясь словами Троцкого, «заставить трудового казака почувствовать себя не казаком, а рабочим и крестьянином» и «расказачить казачество»²⁸, все же не достигли своей цели. Нельзя было из сознания казаков вытравить тот уклад жизни, который формировался веками. Это отмечалось и в статистическом сборнике «Казачество Северо-Кавказского края», изданном по итогам переписи в 1926 г. Его составители считали, что за годы революции и

социалистического строительства присущие казакам «особенности несколько нивелировались, но все же были достаточно характерны для конструирования самостоятельной позиции их изучения»²⁹.

И только угроза Второй мировой войны вновь заставила правительство вспомнить о казачестве как о социальном слое, способном внести существенный вклад в обеспечение безопасности государства. В 1936 г. стали создавать казачьи ударные части и соединения. До этого по закону казакам даже запрещалось служить в Красной Армии. Однако Указом СНК от 1936 г. казаки допускались на действительную военную службу и из них формировались казачьи дивизии легкого типа (без артиллерийских и танковых полков)³⁰. В годы Великой Отечественной войны на фронтах сражались против немецко-фашистских оккупантов несколько десятков соединений и частей, сформированных из казаков.

В период т.н. застоя о казачестве узнавали в основном из художественной литературы, кино, выступлений фольклорных ансамблей. Сама казачья проблема в науке объективно не рассматривалась, т.к. суловско-брежневская идеология отводила казачеству в истории Отечества только роль бедняков, боровшихся против угнетателей за освобождение от царизма и не играющего никакой заметной роли в системе безопасности государства. Поэтому в послевоенной истории казачество в социальной структуре общества официально представлено не было, тем более что господствующая идеология не признавала наличие сословий и классов, кроме как рабочих, крестьян и интеллигенции. Тем не менее, казачество объективно существовало и выражалось это в культуре, быте, наконец, в особенностях психологии данного социального сообщества. Немалое значение в это время имела самоидентификация, что означало осознание и причисление себя к определенной социальной группе, объединенной общностью своего прошлого и настоящего.

Говоря о казачестве как субъекте социально-политического процесса, можно сделать вывод, что казацкие общины играли важную роль в общем ходе российской истории, оказывая порой мощное давление на внутренний строй и судьбу государства. Однако главный вывод заключается в том, что при сильной государственной власти казачество служило опорой этой власти, подчинялось ей. В эпоху смут, социальных потрясений и революций казачество служило источником дестабилизации, выступало на какой-либо стороне конфликта или отстаивало собственные интересы, но в любом случае являлось той социальной силой, с которой власти приходилось считаться.

¹ См.: Пудавов В.М. История войска Донского и старобытность начал казачества. Новочеркасск, 1898. Ч. 2. С. 277, 293.

² См.: Краснов П.Н. Картины Тихого Дона. СПб., 1909; Попов П.Х. Герои Дона. СПб., 1911; Он же. Донские казаки и их заслуги перед Отечеством. СПб., 1912.

³ Бояринов С. Смутное время на Руси и донские казаки (1604-1613). Новочеркасск, 1912; Елкин М.В. Смутное время на Руси и донские казаки. Новочеркасск, 1913.

⁴ Соловьев С.М. Россия перед эпохой преобразований. Чтения и рассказы по истории России. М., 1990. С. 246.

⁵ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. СПб., 1851-1879. Т. 8. С. 731.

⁶ Карамзин Н.М. История государства Российского. 5-е изд. СПб., 1842. Кн. 2. Т. 8. С. 86.

⁷ Броневский В. История донского войска, описание Донской земли и Кавказских минеральных вод. СПб., 1834. Т. 1-4.

⁸ Корсаков В. Разин Степан Тимофеевич (Стенька). СПб., 1910.

⁹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.В. Энциклопедический словарь. СПб., 1895. С. 582.

¹⁰ Старый мир и Россия. Письма Искандера. Лондон, 1858. С. 48.

¹¹ Белинский В.Г. История Малороссии Николая Маркевича. Избранные философские произведения. М., 1948. Т. 1. С. 514.

¹² См.: *Чернышевский Н.Г.* Полн. собр. соч. Т. 1. М., 1939. С. 67; Т. 3. М., 1949. С. 154; *Добролюбов Н.А.* Соч. Т. 3. М. 1936. С. 128, 161, 198.

¹³ См.: *Кузлин Г.А.* Итоги революционного движения в России за 40 лет (1862–1902). Женева, 1903. С. 40–44.

¹⁴ *Плеханов Г.В.* Соч. Т. 1. М., 1923. С. 157.

¹⁵ См.: *Баранов А.В.* Российская государственность и Северный Кавказ: критика идеологии самостийности // *Кентавр*. 1995. № 6. С. 35.

¹⁶ См.: *Деникин А.И.* Очерки русской смуты. Крушение власти и армии. Репринтное воспроизведение. М., 1991. С. 375.

¹⁷ Революционное движение в русской армии / под ред. Л.С. Гапоненко. 27 фев.-24 окт. 1917 г.: сборник документов. М., 1968. С. 411.

¹⁸ См.: *Куценко И.Я.* Кубанское казачество. М., 1990. С. 172.

¹⁹ См.: Там же. С. 173.

²⁰ См.: *Антонов-Овсеенко В.А.* Записки о гражданской войне. М., 1924. Т. 1. С. 265.

²¹ См.: *Деникин А.И.* Очерки русской смуты. Вооруженные Силы Юга России. Берлин, 1926. Т. 5. С. 206.

²² См.: Там же. С. 213.

²³ См.: *Деникин А.И.* Очерки русской смуты. Вооруженные Силы Юга России. Берлин, 1926. Т. 4. С. 77.

²⁴ *Куценко И.Я.* Указ. соч. С. 183.

²⁵ Там же. С. 187.

²⁶ Там же. С. 262.

²⁷ Там же. С. 265.

²⁸ *Генис В.Л.* Расказачивание в Советской России // *Вопросы истории*. 1994. № 1. С. 54.

²⁹ См.: *Куценко И.Я.* Указ. соч. С. 267.

³⁰ См.: *Хроника 1936–1945 годов // Казачьи ведомости*. 1995. № 1.

С.А. Мосин

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕЗУМПЦИИ В ОТРАСЛЕВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Статья посвящена исследованию взаимосвязи конституционно-правовых презумпций с правовыми презумпциями в других отраслях права на примере налоговых правоотношений. Рассматривается вопрос достаточности отраслевых презумпций для регулирования правоотношений в относящейся к такой презумпции отрасли права. Обосновывается необходимость конституционно-правовых презумпций в презумптивных составах всех отраслей права.

Ключевые слова: правовой принцип, правовая презумпция, налоговые правоотношения, презумптивный состав, конституционность, законность.

S.A. Mosin

CONSTITUTIONALLY-LEGAL PRESUMPTIONS IN BRANCH LEGISLATION

The article is devoted to interconnection of constitutional and legal presumptions with legal presumptions in other branches of law by example of tax legal relations. The question of presumptions sufficiency within branch of law for legal relations regulation in such branch of law is considered. The conclusion is made about an important role and necessity of constitutional and legal presumptions for presumptuous compounds of all branches of law.

Key words: legal principle, legal presumption, tax legal relations, presumptuous compound, constitutionality, legality.

Российское законодательство содержит множество принципов и презумпций, которые являются крайне важными для отечественной правовой системы. При этом из общего числа правовых принципов и презумпций следует выделить такие, которые в свою очередь обеспечивают эффективность всей правовой системы. Это в т.ч. принцип и презумпция конституционности и законности деятельности участников правоотношений, принцип и презумпция конституционности и законности нормативных правовых актов, принцип и презумпция добросовест-

© Мосин Сергей Анатольевич, 2013

Кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного и муниципального права (Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации); e-mail: m-sa81@yandex.ru

ности участников правоотношений. Указанные правовые принципы относятся к конституционным принципам, которые, по справедливому утверждению Н.А. Богдановой, значимы для всех отраслей права и служат для них правовым ориентиром¹. В свою очередь, будучи тесно взаимосвязанными с корреспондирующими им конституционными принципами, указанные правовые презумпции также приобретают основополагающее значение для правовой системы.

Правовые принципы конституционности, законности и добросовестности составляют тот основной фундамент, на котором строится не только отрасль конституционного права, но и вся правовая система РФ. Данные конституционные принципы играют ключевую роль в развитии всех других принципиальных положений Конституции РФ, поскольку положения отечественной Конституции нацелены на конституционность и добросовестность всех без исключения участников правоотношений и предполагают конституционность, законность и добросовестность их деятельности. Трудно представить, что, например, конституционные принципы, составляющие основы конституционного строя России, не предполагали их соблюдения всеми участниками правоотношений с позиции конституционности и добросовестности и не требовали бы такого соблюдения. Также сложно представить, что нормативные правовые акты, развивающие и конкретизирующие положения Конституции РФ, принимались без требований принципа их конституционности. В связи с тем, что в отечественном праве требования конституционности, законности и добросовестности обязательны к соблюдению всеми без исключения участниками правоотношений, а положения Конституции РФ закрепляют только такой подход, наличие таких конституционно-правовых презумпций, как презумпции конституционности и законности деятельности участников правоотношений, презумпции конституционности и законности нормативных правовых актов и презумпции добросовестности участников правоотношений, имеет основополагающее значение при регулировании всей совокупности правоотношений. Посредством опровержения указанных правовых презумпций в установленном законом порядке возможно отсечение неконституционных, незаконных и недобросовестных деяний со стороны участников правоотношений, а посредством опровержения презумпции конституционности нормативных правовых актов правовая система РФ очищается от противоречащих Конституции РФ нормативных правовых актов.

Рассмотрим проявление конституционно-правовых презумпций в отраслевом законодательстве на примере налогового права.

Известно, что налоговые правоотношения – это общественные отношения, урегулированные нормами налогового права, по установлению, введению и взиманию налогов и сборов с организаций и физических лиц, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения. Данные правоотношения – одни из самых распространенных в силу широкого круга их субъектов, а налоговое законодательство достаточно объемно и сложно, что в своей совокупности порождает большое количество спорных моментов и зачастую обнаруживает пробелы и противоречия в их правовом регулировании. Одним из средств поддержания эффективного функционирования налоговых правоотношений являются правовые презумпции. Каждая отрасль отечественного права содержит свои отраслевые презумпции, которые используются в регулировании соответствующих отраслей правоотношений. В связи с этим, а также принимая

во внимание определяющую роль конституционно-правовых презумпций, возникает вопрос о достаточности отраслевых презумпций в регулировании отраслевых правоотношений.

Отметим, что любые правоотношения имеют определенный презумптивный состав. Под этим термином, по нашему мнению, следует понимать некую совокупность правовых презумпций, необходимых для урегулирования правоотношений на всех стадиях с целью наиболее полного соблюдения прав субъектов правоотношений и надлежащего исполнения ими своих обязанностей.

Обозначим и кратко охарактеризуем основные презумпции в налоговом праве. В соответствии с п. 7 ст. 3 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов). Конституционный Суд РФ в своем Определении от 25 июля 2001 г. № 138-О «По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации Об основах налоговой системы в Российской Федерации»² истолковал указанную норму права как презумпцию добросовестности налогоплательщиков в налоговых отношениях. Налогоплательщики считаются добросовестными, пока их недобросовестность не будет доказана налоговыми органами в установленном НК РФ порядке. Среди критериев добросовестности налогоплательщика выделяются следующие: наличие у налогоплательщика деловой цели предпринимательской деятельности, учет фискальных интересов государства при осуществлении гражданских прав, отсутствие злоупотребления процессуальными правами, соответствие формы сделки фактическим правоотношениям, отсутствие мнимых сделок и притворных сделок в деятельности налогоплательщика и др.³

В соответствии с п. 1 ст. 40 НК РФ закрепляется презумпция соответствия цены товаров, работ или услуг, указанной сторонами сделки, уровню рыночных цен. Пока не доказано обратное, предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен.

Согласно п. 6 ст. 108 НК РФ в налоговом праве действует презумпция невиновности налогоплательщика, в соответствии с которой лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке. Также в соответствии с данной правовой презумпцией лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Положение п. 5 ст. 149 НК РФ устанавливает, что налогоплательщик, осуществляющий операции по реализации товаров (работ, услуг), предусмотренных п. 3 данной статьи, вправе отказаться от освобождения таких операций от налогообложения, представив соответствующее заявление в налоговый орган по месту учета в срок не позднее 1-го числа налогового периода, с которого налогоплательщик намерен отказаться от освобождения или приостановить его использование. Это подтверждает наличие презумпции согласия налогоплатель-

щика с освобождением от налогообложения операций, указанных в п. 3 ст. 149 до момента подачи отказа от этих льгот в налоговый орган.

В п. 1 ст. 252 НК РФ закрепляется презумпция обоснованных расходов налогоплательщика, подразумевающая обоснованность и документальное подтверждение затрат, осуществленных (понесенных налогоплательщиком), на сумму которых уменьшаются полученные доходы.

Очевидно, что представленный перечень презумпций в налоговом праве оказывает существенное влияние на правовое регулирование налоговых правоотношений. Некоторые из вышеуказанных презумпций применимы ко всем налоговым правоотношениям, другие – только к определенному виду, но достаточно ли такого набора презумпций для регулирования налоговых правоотношений?

Для ответа на данный вопрос обратимся к некоторым теоретическим аспектам и предположим, что отраслевых презумпций достаточно для эффективного функционирования соответствующих отраслевых правоотношений. Утверждая, что презумптивный состав правоотношений представляет собой сочетание постоянного и переменного презумптивных составов, предположим, что постоянный презумптивный состав характеризуется неизменной совокупностью правовых презумпций (в т.ч. служащих проявлением общеправовых презумпций), которые применимы ко всем отраслевым правоотношениям. При этом переменный презумптивный состав определяется совокупностью правовых презумпций (или одной правовой презумпцией), имеющих отношение к регулированию конкретного вида отраслевых правоотношений. Следует также отметить, что презумптивный состав может состоять только из своей постоянной части, поскольку презумпции из переменного состава применяются не во всех правоотношениях, но никогда не может состоять только из переменной части. Это обусловлено ограниченной сферой применения презумпции переменного состава. При этом презумпции из постоянного состава не могут относиться к переменному в силу их общеприменимости в рамках отрасли, а в некоторых случаях и в рамках всей правовой системы.

Исходя из обозначенных выше презумпций в налоговом праве, к переменному презумптивному составу правоотношений можно отнести, например: презумпцию соответствия цены товаров, работ или услуг, указанной сторонами сделки, уровню рыночных цен, презумпцию согласия налогоплательщика с освобождением от налогообложения операций, указанных в п. 3 ст. 149 НК РФ до момента подачи отказа от этих льгот в налоговый орган, презумпцию обоснованных расходов налогоплательщика, подразумевающую обоснованность и документальное подтверждение затрат, осуществленных (понесенных налогоплательщиком), на сумму которых уменьшаются полученные доходы, и др. Данные презумпции применяются в отдельно взятых налоговых правоотношениях.

К постоянному презумптивному составу в налоговых правоотношениях можно отнести, например, презумпцию добросовестности налогоплательщика (служит проявлением общеправовой презумпции добросовестности) и презумпцию невиновности налогоплательщика. Данные презумпции распространяют свое действие на все налоговые правоотношения. При этом представляется, что добросовестным налогоплательщик является при условии надлежащего исполнения им всех нормативных установлений и требований должностных лиц, которые в свою очередь должны быть и предполагаются налогоплательщиком

законными и конституционными. При этом налоговые органы действуют в рамках законодательства, которое предполагается и должно быть соответствующим Конституции РФ и законодательству РФ. Трудно представить обратное, когда правоотношения строились бы на предположениях неконституционности и незаконности как нормативно-правовых актов, так и деятельности субъектов налоговых правоотношений. Г.А. Гаджиев справедливо отмечает, что государство не имеет права создавать юридическую, налоговую систему, руководствуясь предположениями о том, что субъекты экономических отношений – недобросовестные и незаконопослушные граждане⁴.

Таким образом, очевидно, что применение одних только презумпций в налоговом праве для регулирования налоговых правоотношений явно недостаточно. В налоговых правоотношениях, равно как и в других правоотношениях, применяются также обозначенные конституционно-правовые презумпции. Игнорирование указанных конституционно-правовых презумпций в налоговых правоотношениях привело бы к правовому хаосу не только в налоговой сфере, но и во всей правовой системе.

В связи с этим к постоянному презумптивному составу отраслевых правоотношений также следует отнести неизменную совокупность рассмотренных конституционно-правовых презумпций, которые в силу своей специфики распространяются на все отрасли права. Это подчеркивает главенствующую роль конституционных установлений, которые унифицируют и объединяют в единое целое всю сложную и многогранную правовую систему. Согласимся с тем, что повышение роли и значения конституционных принципов и норм в правовой системе, в общественной и государственной жизни России есть общественная потребность, объективная тенденция и условие социального и правового прогресса⁵. Полагаем, что данное утверждение справедливо и по отношению к конституционно-правовым презумпциям.

¹ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 168.

² См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

³ См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой льготы» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 12.

⁴ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 95.

⁵ См.: Витрук Н.В. Верность Конституции. М., 2008. С. 250.

С.А. Шаронов

ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ КАТЕГОРИИ «ОХРАНА» КАК ОСНОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ИСТОРИКО-СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье исследуются акты русского права периода X – второй половины XVII в. На основе проведенного анализа доказываем, что категория «охрана» по своей правовой природе совпадает со структурой правоотношения, возникающего из охранной деятельности.

Ключевые слова: правовая сущность, охрана, охранная деятельность, субъект, объект.

© Шаронов Сергей Александрович, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса (Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета); e-mail: Sharonov345@mail.ru

S.A. Sharonov

THE LEGAL ESSENCE OF PROTECTION CATEGORIES
AS A BASIS OF SECURITY ACTIVITY: HISTORICAL
AND COMPARATIVE PERSPECTIVE

The article studies the actions of Russian law period X – the second half of the 17th century. On the basis of the analysis is that the category of «protection» for its legal nature matches a legal relationship arising out of security activity.

Keywords: legal entity; protection; security services; the subject; object.

Социально-правовая категория «охрана» служит основанием для возникновения охранной деятельности. В настоящее время этот вид бизнеса может оказать содействие в защите основ конституционного строя России, в реализации прав граждан на защиту собственности и занятие предпринимательской деятельностью. Кроме того, охранная деятельность влияет на выполнение некоторых федеральных целевых программ, позволяет содействовать реализации функции государства в сфере занятости и трудоустройства, а также решать иные социально-экономические задачи¹.

Однако Основной Закон страны — Конституция РФ, содержащий «фундаментальные принципы российской государственности»² и закрепляющий в своих статьях категорию «охрана», не раскрывает правовой сущности этого термина. Не объясняют его и кодифицированные акты России, хотя в статьях он упоминается более 800 раз.

В связи с этим возникает потребность обратиться к истории русского права, для того чтобы на основе анализа актов выявить правовую сущность категории «охрана» и определить степень ее воздействия на охранную деятельность.

Заметим, что подобный подход используется во многих доктринальных исследованиях, поскольку происходящие в современной России преобразования, в т.ч. и развитие рыночных отношений, опираются на «многовековую историю развития права»³.

Первые официальные упоминания о категории «охрана» содержатся в документах *Киевского государства X–XII вв.* Например, в тексте «Договора Руси с Византией (944 г.)» под «охраной» понималась защита «царским чиновником» купцов при осуществлении ими торговли. Статья 3 «Русской Правды пространной редакции» свидетельствует о расширении круга лиц, «подлежащих усиленной охране законом», а ст. 41–42 — об усилении охраны «частной собственности»⁴.

Таким образом, перечисленные элементы охраны явились первыми законодательно закрепленными субъектами и объектами правоотношения, возникшего из охранной деятельности.

В период феодальной раздробленности Руси (XII–XV вв.) использование категории «охрана» получило дальнейшее развитие. Например, в «Уставные грамоты князя Ростислава Смоленского (1150 г.)» были введены «охранные обязанности» церковного суда. Их суть заключалась в применении «суровых церковных наказаний (проклятий) к нарушителям»⁵.

В то же время категория «охрана» в буквальном и переносном смыслах применялась в условиях договоров. Так, в «Договоре Смоленска с Ригою и Готским берегом» предусматривалось условие об «охране неприкосновенности членов посольства», что подчеркивало роль исследуемой категории в международных отношениях Древнерусского государства. Анализ других условий этого договора,

суть которых заключалась в применении защитных действий купцов к лицам, «ворующим их имущество»⁶, позволяет сделать вывод об употреблении категории «охрана» в защите частной собственности.

В период образования *Русского централизованного государства* охрана использовалась как средство защиты «монопольной собственности феодалов» на землю⁷. С этой целью были введены специальные документы — «охранные (заповедные) грамоты». Кроме того, развитие торговли диктовало принятие специальных мер защиты от посягательств как на сами товары, так и на сопровождавших их лиц. Именно поэтому торговые караваны имели «специальную княжескую охрану в пути»⁸, что явилось прообразом современного вида охранных услуг — «охрана объектов и (или) имущества, в том числе при его транспортировке...»⁹.

Анализ содержания «Жалованной заповедной грамоты на села Каринское и Колпаково (1448–1461 гг.)» позволяет сделать вывод о том, что сложилась практика назначения специальных лиц («приставов») для «охраны монастырских лесов от порубки или от наездов посторонних лиц»¹⁰. Это привело к появлению одного из первых в истории России «охранного акта» — «Грамоты Великого князя Ивана Васильевича о назначении Ф. Петрищева приставом для охраны подмосковных сел Троице-Сергиева монастыря от постоя, подвод и кормов служивых людей (1481 г. 6 июня)».

«Двинская уставная грамота (1397–1398 гг.)» представляла собой один из видов наместничьих уставных грамот и в современной иерархии нормативных актов имела бы статус «акта местного самоуправления». Анализ ст. 2 Грамоты позволяет установить, что компенсация за «оскорбление и нанесение побоев двинским боярам» является ничем иным, как средством охраны этих людей от посягательств иных лиц¹¹. Следовательно, состояние защищенности чести и достоинства боярина, его телесная неприкосновенность свидетельствуют о наличии материальных (физическое тело) и нематериальных (честь, достоинство) объектов охраны.

В актах указанного периода появились и прообразы первых специальных субъектов охраны. Например, в междукняжеских договорах термин «просто-рожа» означал «сторожа, передовой отряд, охрана», а «баскаками» называли «татаро-монгольских чиновников, обязанностью которых являлась служба внутренней «охраны» в подвластных им странах»¹².

В «Судебнике 1497 года» категория «охрана» стала применяться не только для защиты интересов и прав феодалов, но и для обеспечения состояния защищенности отдельных категорий граждан. Экономическое развитие государства вызвало развитие обязательственных отношений, субъектами которых выступали должник и кредитор. Согласно ст. 55 Судебника наложение на должника взыскания было обусловлено выдачей «Полетной грамоты», что свидетельствовало об охране законом интересов другой стороны обязательства — кредитора. Подобным образом закон защищал и интересы «наймитов-горожан», охраняя их от угрозы похищения (ст. 66 Судебника)¹³.

В период укрепления Русского централизованного государства XV–XVII вв. категория «охрана» применялась для защиты феодального строя, интересов государства, защиты материальных и нематериальных благ отдельных групп населения. Так, в «Жалованной оброчной грамоте Титу Мартьянову (1551 г.)» говорилось об охране посадскими людьми своей земли от посягательств мона-

стыря, а в «Указной грамоте о содействии выборным головам в вывозе крестьян (1555 г.)» — об охране государственных интересов в «черносошных деревнях»¹⁴.

В качестве одного из средств охраны нематериальных благ граждан следует отметить нормы «Судебника 1550 года», которые защищали: 1) честь и достоинство женщин; 2) «интересы... дворянства»; 3) права детей «родителей-холопов» и «родителей-иноков». Однако основными объектами охраны все же выступали «незыблемость феодального строя» и «интересы казны, фиска»¹⁵.

Упоминания об исследуемой категории можно найти в судебных актах и в «Уставных книгах разбойного приказа» первой половины XVII в. Например, в «Судном деле князя Григория Жеряпина с княгиней Еленой Шайдяковой о холопе Андрее Осипове» основой для принятия решения приказным судьей выступал незыблемый для того период тезис — «охрана собственности феодала»¹⁶.

«Уставная книга разбойного приказа (1616–1617 годы)» предусматривала нормы, закрепляющие охрану феодальной собственности от «всяких посягательств» и охрану «должностных лиц государственного аппарата»¹⁷.

Следует обратить внимание на «Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 года». В указанном акте отчетливо прослеживаются объекты охраны, в состав которых, наряду с материальными благами (частная собственность), включаются и нематериальные: 1) «личность царя и его власть»; 2) «женская честь»; 3) свобода боярских детей «от зачисления в холопы» (ст. 1-3 гл. XX). В рассматриваемом документе конкретизируются и объекты охраны частной собственности. Например, к ним относились крепостные крестьяне, принадлежащие феодалу (ст. 32 гл. XI), и различные виды имущества (ст. 88-91 гл. XXI)¹⁸.

Во второй половине XVII в. категория «охрана» использовалась как одна из функций государства в целях обеспечения состояния защищенности феодального строя и феодальной собственности, интересов правящей власти, государственных границ и отдельных видов имущества. Так, согласно «Наказу сыщикам от 2 марта 1683 года», им предписывалось принимать меры по охране жизни феодалов и их собственности, тем самым проводились «в жизнь общие нормы крепостного права»¹⁹.

Среди отдельных видов имущества как объектов охраны следует отметить «предметы религиозного культа», «урожай и сенокосные угодья»²⁰.

При этом под «охранными действиями» понимались действия, направленные на обеспечение состояния защищенности указанного имущества от противоправных посягательства.

Резюмируя сказанное, можно сделать следующие выводы:

1. В рассмотренный исторический период категория «охрана» означала действия государства и уполномоченных им лиц (приставов, сыщиков и др.), направленные на обеспечение состояния защищенности различных объектов (интересов купцов, феодальной собственности и др.) от посягательств (истребления имущества, ранения, причинения смерти и др.).

2. Устанавливается правовая сущность категории «охрана», которая представляет собой совокупность элементов в виде: 1) действий, направленных на обеспечение состояния защищенности объектов охраны (далее — действия); 2) лиц, осуществляющих эти действия и лиц, в отношении которых совершаются действия; 3) материальных и нематериальных благ, по поводу которых возникают действия; 4) специальных способов и приемов (средств) с помощью которых осуществлялись действия; 5) законодательного оформления указанных элементов.

3. Формулируется авторское определение категории «охрана»: «*Охрана — действия государства и уполномоченных им лиц, закрепленные в актах права и направленные на обеспечение состояния защищенности охраняемых объектов от противоправных посягательств, выполняемые как с использованием специальных средств, так и без таковых*».

4. Правовая сущность охраны в исследуемый период послужила основанием для современной охранной деятельности, поскольку по субъектам, объектам и содержанию во многом совпадает со структурой правоотношения, возникающего из охранной деятельности.

Во-первых, субъектами современной охранной деятельности выступают лица, в отношении которых эта деятельность осуществляется (заказчики) и лица, выполняющие ее (исполнители — охранные организации). Установлено, что субъектами охраны являлись: 1) «заказчики» — феодальное государство, бояре, купцы, феодалы, церковь, женщины и др.; 2) «исполнители» — «просторожа», «баскаки», «залогии» и др.; во-вторых, объектами охранной деятельности являются нематериальные (жизнь и здоровье граждан) и материальные блага (недвижимое и движимое имущество), порядок. В-третьих, содержание правоотношения заключалось в субъективных правах и юридических обязанностях субъектов; на субъектов, занимающихся охранной деятельностью, были возложены специальные «охранные обязанности». Их содержание заключалась в совершении действий, направленных на предотвращение «отобрания или истребления имущества», «ранения», «причинения смерти», т.е. в обеспечении состояния защищенности охраняемого объекта от различного рода посягательств.

Вместе с тем приведенная структура правоотношения имеет и отличия от современной охранной деятельности. Они заключаются в том, что в настоящее время этот вид деятельности носит предпринимательский характер. Следовательно, им могут заниматься только те организации, которые имеют статус коммерческих (охранных организаций), а цель их деятельности состоит в извлечении прибыли от выполнения охранных работ (услуг). Кроме того, юридическим фактом охранной деятельности выступает гражданско-правовой договор — договор охраны.

Заметим, что охрана прав и интересов граждан, их имущества, обеспечение общественного порядка и иных видов безопасности является и одной из функций государства. Однако в этом случае охрана осуществляется системой органов государственной власти, не является предпринимательской деятельностью и в настоящей статье не рассматривается.

5. Правовая сущность категории «охрана», уходящая своими корнями в исследуемый исторический период, служит основой для возникновения и развития современной охранной деятельности.

Сегодня рассмотренный вид предпринимательской деятельности стремительно развивается и может стать одной из перспективных тем для концептуальных научных исследований.

¹ См.: Шаронов С.А. Механизм правового регулирования охранной деятельности в Российской Федерации: Волгоград, 2013. С. 7–16.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

³ Летяев В.А. Рецепция римского права в России XIX – начала XX в. (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 3.

⁴ См.: Зимин А.А. Памятники русского права. Вып. 1 / под ред. С.В. Юшкова. М., 1952. С. 37, 139, 156.

⁵ Зимин А.А. Памятники русского права. Вып. 2 / под ред. С.В. Юшкова. М., 1953. С. 50.

⁶ См.: Там же. С. 78, 83.

⁷ См.: Памятники русского права. Вып. 3 / под ред. Л.В. Черепнина. М., 1955. С. 13.

- ⁸ Там же. С. 18, 30.
⁹ См., например: О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17, ст. 3, 888.
¹⁰ Памятники русского права. Вып. 3. С. 144.
¹¹ См.: Там же. С. 189.
¹² Там же. С. 315, 476.
¹³ См.: Там же. С. 402, 412.
¹⁴ Памятники русского права. Вып. 4 / под ред. Л.В. Черепнина. М., 1956. С. 137, 141.
¹⁵ См.: Там же. С. 278, 285, 320, 332, 335.
¹⁶ Памятники русского права Вып. 5 / под ред. Л.В. Черепнина. М., 1959. С. 169.
¹⁷ См.: Там же. С. 255, 268.
¹⁸ См.: Памятники русского права Вып. 6 / под ред. К.А. Софроненко. М., 1957. С. 14, 148, 182, 361, 436.
¹⁹ Памятники русского права. Вып. 7 / под ред. Л.В. Черепнина. М., 1963. С. 240-241.
²⁰ Там же. С. 449, 452-453.

О.С. Сурков

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЛИБЕРАЛИЗМА И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье исследуются взгляды российских либералов на проблемы государственного законодательства начала XX в., на будущее России.

Ключевые слова: либерализм, право, конституция, монархия, самодержавие.

O.S. Surkov

STATE-LEGAL SIGHTS OF REPRESENTATIVES OF LIBERALISM AND PROBLEM OF THE LEGISLATION OF RUSSIA IN THE BEGINNING OF XX CENTURIES

Article is devoted research of ideas of the Russian liberals of the beginning of the XXth century on modern by it the legislation. To their sights at problems of the given legislation, its conformity to their vision of the future of Russia and an optimum legal space.

Keywords: liberalism, the right, the constitution, a monarchy, autocracy.

В начале XX в. произошли кардинальные перемены в социальной и политической жизни страны. Были изменены основные законы Российской империи, в частности статьи, касающиеся организации верхних звеньев механизма государственного управления: введены народное представительство, выборная система его формирования; определены компетенция и функции правительства, изменен порядок престолонаследия.

Представители либеральной политико-правовой мысли, пользуясь дезориентацией правящих кругов, активно приступили к деятельности в новом политико-правовом пространстве. Например, Ф.Ф. Кокоскин в докладе на втором съезде конституционно-демократической партии народной свободы отмечал, что борьба за настоящее представительство только предстоит, но самодержавие уже стало достоянием истории¹. Как сторонник конституционной монархии, аргументируя свою политико-правовую позицию при критике новых положений законодательства, он активно пропагандировал западные политико-правовые конструкции.

© Сурков Олег Сергеевич, 2013
Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: ura-gegel@rambler.ru

Рассматривая указанные явления, он на примере Англии, Франции и Бельгии выявил положительное влияние конституции на государственное устройство этих стран, экономику и культуру и в связи с этим предложил создать новые законы конституционным путём, а не в привычной бюрократической рутине².

Необходимо отметить, что председатель Совета министров И.Л. Горемыкин выступил против подобных предложений, считая их несвоевременными. С особой неприязнью он отзывался о проекте *ответственного правительства* расширить полномочия Государственной Думы³.

Расширить полномочия Государственной Думы предлагал представитель Совета Санкт-Петербургских студенческих организаций кадет г. Соколин. Он считал, что это необходимо для полного представления ею интересов всего народа, однако полагал, что она уже является ограничителем самодержавия⁴.

Аналогичной позиции придерживались Л.И. Петражицкий, Ф.И. Родичев и делегат из Москвы доктор Н.М. Кишкин⁵.

П.Н. Милюков также предлагал Государственной Думе выполнить свои учредительные функции и признать новый порядок в России конституционным⁶. Что касается вопроса административно-территориального устройства, то он выступил против проекта П.А. Столыпина о местном самоуправлении, полагая, что земства должны быть свободными в рамках своей компетенции, а данный проект был либеральным лишь с виду, а на самом деле усиливал контроль министерств над местным самоуправлением при некотором расширении географии его распространения⁷.

Развитие местного самоуправления в России, считал П.Н. Милюков, с неизбежностью предполагало заимствование опыта стран Западной Европы. Он утверждал, что Российское государство аналогично должно строиться снизу вверх, «на плечах независимого общества»⁸, а отношения с Финляндией предлагал устраивать на основе законодательного взаимоуважения. Все мероприятия, касавшиеся интересов этой части Российской империи, могли вступать в законную силу после ратификации финляндского законодательного органа⁹.

А.И. Гучков интерпретировал Манифест от 17 октября 1905 г. и Основной государственный закон (в ред. 1906 г.) как акт отречения монарха от формулы неограниченной власти и признавал его дарованным конституционным строем в России¹⁰.

Ф.Н. Плевако, наоборот, выступил против ограничения титула императора и его самого¹¹. Он говорил, что основное право Думы состоит в утверждении законов, которые не могут быть приняты без её согласия, но император всегда будет стоять над Думой, которая не сможет ничего добиться без одобрения царя¹².

С.А. Муромцев представил своё видение конституционного законодательства накануне политического переустройства России. Критикуя существующие основные законы, в частности ст. 50-120 основных законов, он опубликовал конституционный проект, по которому власть разделялась между монархом и народным представительством в виде Государственной думы. Законодательной инициативой обладали и император, и Дума на паритетной основе. Проект постулировал примат конституции над всеми составляющими механизма государства, в т.ч. и над императором. Его указы и другие акты подлежали исполнению только после подписи государственного канцлера или одного из министров. В противном случае они не имели законной силы. Государственная дума, по С.А. Муромцеву, должна была состоять из двух палат: Земской и Народных представителей.

Первая должна формироваться из гласных, которые выбирались земскими собраниями и городскими думами, что позволяло учесть мнение всех субъектов империи. Палата народных представителей должна выбираться населением раз в четыре года путём всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Каждый индивид мог быть членом только одной палаты. Члены Государственной думы не могли быть привлечены к уголовной ответственности без предварительного разрешения палаты, за редкими правовыми изъятиями¹³.

Будучи недовольным и реформированными основными государственными законами после 1905 г., М.М. Ковалевский критиковал их и утверждал, что самой важной функцией народного представительства является право законодательной инициативы, которое современным автору законодательством фактически сведено «на нет». Дума должна превратиться из органа, утверждавшего законопроекты, в орган, предлагавший их¹⁴. Новые налоги, по М.М. Ковалевскому, могли вводиться и утверждаться, равно как и отменяться, только парламентом, который представлял налогоплательщиков. Аналогично он рассуждал о принятии и утверждении бюджета, т.к. через данную сферу законодательная власть могла эффективно контролировать власть исполнительную. Такая практика была особенно важна для неокрепшего российского представительства¹⁵.

По мнению М.М. Ковалевского, именно парламент, состоявший из представителей народа, должен контролировать все вопросы внутренней и внешней политики страны¹⁶. Он также считал, что парламент имеет право на обращение с запросами к органам исполнительной власти, которые в обязательном порядке должны были на них отвечать и предоставлять все необходимые сведения, т.к. без них деятельность народного представительства просто невозможна. Это право парламента, с точки зрения Л.М. Ковалевского, есть эффективное средство преодолеть правительственную бесконтрольность¹⁷.

В то же время М.М. Ковалевский опасался, что чрезмерное усиление парламента приведет к монополизации им многих не свойственных ему функций, и, как следствие, дисбалансу государственного механизма. Такой парламент он называл «многоголовым самодержавием»¹⁸, хотя продолжал настаивать на усилении контрольных функций народного представительства¹⁹.

Гарантией от подобного рода опасностей М.М. Ковалевский считал наличие верхней палаты народного представительства, которая будет препятствовать всевластия нижней²⁰. Верхнюю палату предполагалось сформировать из представителей местного самоуправления²¹. Она должна была осуществлять контроль за правильным и неукоснительным соблюдением народных интересов нижней палатой парламента и служить посредником между исполнительной и законодательной властями²².

Контроль должен был достигаться посредством повторного обсуждения и одобрения решений, принятых нижней палатой, в т.ч. и бюджета. Однако при этом верхняя палата не имеет права изменять избранные статьи обсуждаемого документа, а может лишь отвергнуть или принять его целиком²³.

Высшим органом исполнительной власти М.М. Ковалевский рекомендовал сделать Кабинет министров, возглавляемый премьер-министром, который являлся председателем на его заседаниях. Состав кабинета предлагалось избирать из состава парламента. М.М. Ковалевский рассматривал несколько вариантов формирования правительства. Так, например, если в парламенте только две фракции, тогда носитель верховной власти назначает премьер министра из состава

ва победившей партии. Остальных министров глава правительства выбирает по своему усмотрению. Если же партий более двух, то глава государства назначает после согласования с парламентом всех членов кабинета министров²⁴.

Однако М.М. Ковалевский полагал, что правительство не подчиняется напрямую народному представительству, мало того, иногда может само оказывать влияние на парламент²⁵.

Каждый министр единолично отвечает за работу вверенного ему учреждения, но он также отвечает и за общее направление политики правительства наравне с другими членами кабинета министров. Кабинет имеет право навязать действия, с которыми министр как глава своей отрасли может быть и не согласен. Все министры должны, по мнению М.М. Ковалевского, отвечать за акты, изданные правительством в целом. Избежать ответственности министр может, лишь уйдя в отставку²⁶. Правительство несёт ответственность и перед парламентом²⁷.

Доминирующее положение в механизме исполнительной власти отводилось главе правительства, который обязан, как считал М.М. Ковалевский, регулировать деятельность правительства в целом и каждого министра в отдельности. Глава правительства обязан обеспечивать единство проводимой этим учреждением политики²⁸.

М.М. Ковалевский отводил главе государства (монарху или президенту) роль координатора деятельности всех ветвей власти. Он имел некоторые важные полномочия, например, право роспуска парламента, но был существенно ограничен в своих претензиях. Как видно из вышеизложенного, формальный глава государства фактически терял лидирующие позиции в механизме управления²⁹.

Главной функцией судебной системы должен был стать контроль за соблюдением законности, а также сдерживание основных органов механизма государства от нарушений закона, в т.ч. и парламента³⁰. В такой системе, с точки зрения М.М. Ковалевского, не мог быть соблюден принцип разделения властей в классическом его виде. Законодательная власть всё равно будет иметь некоторые преимущества³¹.

По вопросам административно-территориального устройства, защищая свои теоретические положения, активно выступал юрист, один из лидеров кадетской партии Ф.И. Родичев. Он остро отреагировал на дополнение к Положению о земствах 1890 г. о введении местного самоуправления в шести западных губерниях, полагая, что введение трёхпроцентной нормы представительства в местной администрации для польского населения противоречит принципам права, и называл подобное положение вещей попыткой со стороны правительства «выпереть поляков из земства»³².

Также Ф.И. Родичев выступил против проекта закона об отделении Холмского края от Царства Польского и преобразования его в отдельную губернию. Он называл это платой за введение местного самоуправления на западе империи и считал его продолжением неоправданной травли поляков³³. Вопреки всем выступлениям Ф.И. Родичева закон был принят Думой 26 апреля 1912 г.³⁴

Поляки же неожиданно для Ф.И. Родичева сами стали настаивать на ограничениях для евреев и согласились на введение курий в ущерб принципу всеобщности местного самоуправления. Ф.И. Родичев полагал, что поляки в данном случае способствовали провалу либеральной программы введения местного самоуправления своей неоправданной националистически-федералистской позицией³⁵.

Потом он отмечал издание 6 августа 1905 г. Учреждения Государственной Думы и положения о выборах, где подтверждалось привлечение части населения к управлению страной³⁶. Б.А. Кистяковский полагал, что вышеназванные акты, вне всякого сомнения, изменили весь государственный строй в России³⁷.

Критикуя Учреждение Совета министров от 1906 г., включённое в состав Основных законов, Б.А. Кистяковский утверждал, что правительство должно быть подотчётно парламенту. Он выступал против чрезмерного усиления главы правительства, т.к. полагал, что в российских условиях такой шаг приведёт к подчинению министров премьеру, а не парламенту. Учёный предлагал формировать правительство хотя бы частично из состава народного представительства. Такой шаг, по его мнению, позволит избежать превращения кабинета в сообщество бюрократических министерств³⁸.

Таким образом, представители либеральной политико-правовой мысли России подвергали неоднозначный по своему содержанию массив основных государственных законов либеральной интерпретации, считая это отступлением от правового «начала», объявленного правительством.

¹ См.: Материалы второго Всероссийского съезда делегатов Конституционно-демократической партии // ОГУ ГАСО. Ф. 409. Оп. 1. Д. 240. Л. 6.

² См.: Тексты важнейших основных законов иностранных государств / под ред. Ф.Ф. Кокошкина. Ч. 1. М., 1905. С. 4, 245.

³ См.: Там же. С. 321–322.

⁴ См.: Материалы второго Всероссийского съезда делегатов Конституционно-демократической партии // ОГУ ГАСО. Ф. 409. Оп. 1. Д. 240. Л. 8.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 1. СПб., 1911. Т. 1. С. 149.

⁷ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 4. СПб., 1911. Т. 2. С. 116.

⁸ См.: Там же. С. 120–121.

⁹ См.: Программа Конституционно-демократической партии (Партии Народной свободы). Владикавказ, 1917.

¹⁰ См.: *Смирнов А.Ф.* Государственная дума Российской империи. 1906–1917. М., 1998.

¹¹ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 1. СПб., 1911. Т. 1. С. 239.

¹² См.: Там же. С. 242.

¹³ См.: *Медушевский А.Н.* Конституционный проект С.А. Муромцева // Исследования по источниковедению истории России (до 1917 года). М., 1996. С. 173–196.

¹⁴ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 2. СПб., 1911. Т. 1. С. 105.

¹⁵ См.: Там же. С. 172.

¹⁶ См.: *Ковалевский М.М.* Общее конституционное право. СПб., 1908.

¹⁷ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 2. СПб., 1911. Т. 1. С. 771.

¹⁸ См.: *Ковалевский М.М.* Общее конституционное право.

¹⁹ См.: *Ковалевский М.М.* Политическая программа нового союза народного благоденствия // Страна. СПб., 1906. № 10. С. 20.

²⁰ См.: *Ковалевский М.М.* Общее конституционное право.

²¹ См.: *Ковалевский М.М.* Политическая программа нового союза народного благоденствия // Страна. СПб., 1906. № 10. С. 20.

²² См.: *Ковалевский М.М.* Что такое парламент? СПб., 1906.

²³ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 2. СПб., 1911. Т. 1. С. 105.

²⁴ См.: *Ковалевский М.М.* Происхождение современной демократии: в 4 т. М., 1895–1897. Т. 2. С. 453.

²⁵ См.: *Ковалевский М.М.* Спор о конституционном праве // Вестник Европы. 1909. № 1. С. 81–99.

²⁶ См.: *Ковалевский М.М.* Прогресс // Вестник Европы. 1912. № 2. С. 250–251.

²⁷ См.: *Кони А.Ф.* Ковалевский в законодательной деятельности // Вестник Европы. 1916. № 4. С. 11–27.

²⁸ См.: *Ковалевский М.М.* Обзор русской литературы по государствоведению за 1909 год // Вестник Европы. 1909. № 12. С. 844–855.

²⁹ См.: *Ковалевский М.М.* Общее конституционное право.

³⁰ См.: *Ковалевский М.М.* Общее учение о государстве. СПб., 1909.

³¹ См.: *Ковалевский М.М.* Общее конституционное право.

³² Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 3. СПб., 1910. Т. 1. С. 877–889.

³³ *Аерех А.Я.* Столыпин и третья Дума. М., 1968.

³⁴ См.: Там же. С. 147.

³⁵ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 5. СПб., 1910. Т. 1. С. 1297–1320.

³⁶ См.: Там же. С. 257.

³⁷ См.: Там же. С. 257–260.

³⁸ См.: *Кистяковский Б.А.* Кабинет министров // Свобода и культура. 1906. № 3. С. 139–157.

А.Ф. Трунова

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ СССР
В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОЛОДЕЖИ
(ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 60-Х –
ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 70-Х ГОДОВ XX ВЕКА)**

В настоящей статье анализируются правовые основы государственной политики в советский период в сфере регулирования трудовых отношений несовершеннолетних. Исследуется комплекс правовых норм, учитывающих специфику труда молодежи.

Ключевые слова: правовые основы, молодежная политика, законодательство о труде, трудовая деятельность молодежи.

A.F. Trunova

**LEGAL BASES OF THE STATE YOUTH POLICY OF THE USSR IN
THE FIELD OF REGULATION OF LABOR ACTIVITY OF YOUTH
(THE FIRST HALF OF THE 60TH – THE SECOND HALF OF THE
70TH XX CENTURY)**

In the present article legal bases of the state youth policy of Soviet period are analyzed. The role of party activity in formations of legal bases of the youth is studied. Changes of the legislation on work, for this period are considered. The complex of the rules of law considering specifics of work of youth is investigated.

Key words: legal bases, youth policy, legislation on work, labor activity of youth.

В настоящее время государственная политика в области регулирования трудовой деятельности молодежи является одним из приоритетных направлений государства. Однако сегодня существует объективная необходимость комплексного рассмотрения данной темы с учетом требований историко-правовой науки. Накопленный опыт, научное осмысление изменений во внутренней жизни страны и на мировой арене дают возможность точнее и конкретнее определить перспективы развития молодежной политики государства. Актуальность исследования государственной политики СССР в области регулирования трудовой деятельности молодежи продиктована тем, что она является недостаточно изученной отечественной юридической наукой и ее исследование представляет интерес и практическую значимость.

С первых дней становления Советского государства Коммунистическая партия и Советское правительство уделяли огромное внимание сложной проблеме воспитания молодежи. В Программе КПСС отмечалось: «Партия считает главным в идеологической работе на современном этапе воспитание всех трудящихся в духе высокой идейности и преданности коммунизму... Особое значение партия придает воспитанию подрастающего поколения»¹. Одной из главных задач партии, как подчеркивалось на XXIV съезде КПСС, являлось формирование нового человека².

В советский период также осуществлялась намеченная Программой КПСС задача по улучшению материального благосостояния советских людей, обеспече-

©Трунова Альбина Фёдоровна, 2013

Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: postgraduate1989@gmail.com

нию такого уровня и структуры материальных, социальных и культурных благ, которые будут в наибольшей степени отвечать целям формирования гармонично развитой, духовно богатой личности, создания необходимых условий для полного раскрытия способностей и талантов советских людей. Основным путем осуществления данной задачи провозглашалось создание реальных возможностей для участия всех трудящихся в главной сфере человеческой деятельности — в общественном труде, т.к. именно в труде обеспечивались реальные предпосылки повышения материального благосостояния человека, возможности для творческого развития личности, ее многогранных дарований и способностей³. В этих целях принимались меры к улучшению условий труда, ликвидации малоквалифицированного и тяжелого физического труда, повышению его творческого содержания, охране здоровья трудящихся и др.

Особое значение такие меры имели для молодежи, поскольку эта группа населения в силу своих социальных, психофизиологических или возрастных особенностей не могла реализовать свое право на труд достаточно полно без предоставления ей дополнительных льгот и гарантий, а также применения специальных норм по охране труда.

Законодательство о труде, обеспечивая равноправие всех советских граждан в сфере трудовой деятельности, содержало широкий комплекс норм, учитывающих специфику труда молодежи.

Правовые основы государственной молодежной политики СССР (первой половины 60 – второй половины 70-х XX в.) в данной сфере, прежде всего, представлены основными законами государства — Конституцией СССР 1936 г., Конституцией СССР 1977 г. и конституциями союзных республик, а также Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о труде от 15 июля 1970 г. В конституциях СССР были закреплены основные права и обязанности граждан: право на труд, на отдых. Все трудоспособные граждане СССР обязаны были трудиться.

В Советской стране действовал принцип социализма, особенности которого состояли в распределении материальных и духовных благ. Данный принцип был закреплен в ст. 12 Конституции СССР 1936 г., ст. 14 Конституции СССР 1977 г.: «От каждого — по способностям, каждому — по труду». Труд в социалистическом обществе являлся не только закрепленной законом обязанностью, но и моральным долгом каждого способного к труду гражданина⁴. В Конституции СССР 1977 г. (ст. 14) отмечалось, что общественно полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе. Источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека служил свободный от эксплуатации труд. Сочетая материальные и моральные стимулы, поощряя новаторство, творческое отношение к работе, Советское государство способствовало превращению труда в первую жизненную потребность каждого советского человека⁵.

В ст. 15 Конституции СССР 1977 г. закреплено положение о том, что «высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей». Это ленинское положение лежало в основе политики Коммунистической партии и являлось руководящим в регулировании трудовых отношений.

В целях обеспечения единства законодательного регулирования на всей территории Советского государства конституции СССР 1936, 1977 гг. относят

к ведению СССР установление Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде от 15 июля 1970 г., которые стали базой советского трудового законодательства СССР и союзных республик .

К началу 60-х гг. XX в. продолжал действовать Кодекс законов о труде (КЗоТ) 1922 г., который содержал специальную гл. XIII «Труд женщин и несовершеннолетних». В этом документе впервые было введено понятие «трудовой договор», что позволило юридически закрепить принцип свободы труда. Несовершеннолетние согласно трудовому договору приравнивались в правах к совершеннолетним. Родители и опекуны, а также учреждения и должностные лица, на которых возлагался надзор за соблюдением законов об охране труда, имели право требовать досрочного расторжения договора, когда продолжение его угрожало здоровью несовершеннолетнего или наносило ему какой-либо ущерб. Для несовершеннолетних, работающих неполный день, при повременной оплате нормы выработки устанавливались в соответствии с нормами выработки для взрослых рабочих, пропорционально установленному для них рабочему дню. Воспрещалось непредоставление, а равно замена денежной компенсацией (ст. 91 КЗоТ 1922 г.) дополнительных отпусков, предусмотренных ст. 115 КЗоТ 1922 г., а также очередных отпусков несовершеннолетним (ст. 114 КЗоТ 1922 г.), за исключением случаев, предусмотренных особыми постановлениями Народного комиссариата труда. Согласно данному КЗоТу прием на работу лиц до 16 лет был запрещен. В исключительных случаях инспекторам труда предоставлялось право на основании специальной инструкции, издаваемой Народным комиссариатом труда, по соглашению с Всероссийским Центральным Советом Профессиональных Союзов давать разрешения на поступление на работу малолетних (не моложе 14 лет). Для лиц моложе 16 лет, уже работавших на предприятии или вновь поступавших на основании примечания к ст. 135 КЗоТ 1922 г., устанавливался 4-часовой рабочий день. Воспрещалось применение труда лиц моложе 18 лет в особо тяжелых и вредных для здоровья производствах и подземных работах. Минимальное количество несовершеннолетних рабочих для отдельных отраслей промышленности нормировалось особыми постановлениями, издаваемыми Народным комиссариатом труда по соглашению с Всероссийским Центральным Советом Профессиональных Союзов. Несовершеннолетним безработным пособие устанавливалось соответственно их квалификации, вне зависимости от стажа их работы по найму. Некоторые правила, прописанные в КЗоТе 1922 г., были сформулированы впервые. Например, отпуск подростку должен был предоставляться обязательно летом.

Существенно новые положения закреплял Закон «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде», принятый 15 июля 1970 г. Верховным Советом СССР. Основы воспроизводили в систематизированном виде нормы советского трудового права, которые соответствовали условиям строительства коммунистического общества. В «Основах законодательства СССР и союзных республик о труде» воплощалась политика партии, направленная на улучшение условий труда, социального обеспечения, неуклонный рост благосостояния и культуры советских людей, дальнейшее развитие социалистической демократии.

«Основы законодательства СССР и союзных республик о труде» определяли высокий уровень условий труда, всемерную охрану трудовых прав рабочих и служащих, содействовали выполнению задач, поставленных XXVI съездом КПСС. Важное место в «Основах законодательства о труде» занимали положения об охране труда (гл. VII), труде молодежи (гл. IX), проникнутые подлинной заботой

о здоровых и безопасных условиях труда рабочих и служащих, предусматривавшие большие льготы в области охраны труда для молодежи.

В п. 4 Положения о порядке проведения на территории РСФСР трудоустройства молодежи, оканчивающей средние общеобразовательные школы, и молодежи, не получившей среднего образования, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 21 апреля 1969 г. закреплялось положение о том, что юноши и девушки могли поступить на работу как путем непосредственного соглашения с администрацией предприятия, так и через комиссии по трудоустройству молодежи, которые создавались в автономных республиках, краях, областях, городах и районах⁶.

Комиссии по трудоустройству не только направляли на предприятия обратившихся к ним молодых рабочих и служащих, но и осуществляли контроль за подготовкой к приему на работу несовершеннолетних, за правильным использованием труда молодежи в соответствии с трудовым законодательством, за созданием условий для закрепления молодых кадров на производстве.

Молодые рабочие, окончившие профессионально-технические и технические училища, и молодые специалисты, выпускники высших и средних специальных учебных заведений, обеспечивались работой в соответствии с полученной специальностью и квалификацией (ст. 182 КЗоТ 1971 г.)⁷. При приеме несовершеннолетних на предприятие они, как правило, направлялись в цехи с наиболее благоприятными санитарно-гигиеническими условиями в передовые бригады. Руководители цехов и производственных участков обязаны были ознакомить их с правилами внутреннего трудового распорядка, провести инструктаж по технике безопасности и допустить к самостоятельной работе после освоения безопасных приемов труда и обеспечения предохранительными приспособлениями, спецодеждой по установленным нормам. Принимая на работу подростка, не имевшего специальности, профессии, квалификации, администрация помогала ему получить профессиональную подготовку путем индивидуального, бригадного, курсового или другого производственного обучения за счет предприятия (ст. 184 КЗоТ 1971 г.)⁸. По окончании производственного обучения присваивались квалификация и разряд, предоставлялась работа (ст. 186 КЗоТ 1971 г.)⁹.

Возможность получения работы для молодежи гарантировалось законом. Согласно ст. 80 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде для всех предприятий устанавливалась броня приема на работу и на производственное обучение молодежи, окончившей общеобразовательные школы, профессионально-технические и технические училища, а также других лиц моложе 18 лет¹⁰. Броня устанавливалась министерствами и ведомствами СССР и советами министров союзных республик дифференцированно для каждой отрасли народного хозяйства в пределах от 0,5 до 10% общей численности рабочих и служащих. Контроль за выполнением планов приема молодежи на работу осуществляли советы и комитеты профсоюзов автономных республик, краев и областей (Постановление Президиума ВЦСПС от 11 февраля 1966 г.)¹¹.

Предоставляя несовершеннолетним ряд преимуществ при трудоустройстве, трудовое законодательство в то же время в целях охраны их здоровья определяло минимальный возраст, с которого могла начаться трудовая деятельность. Законодательством был запрещен прием на работу лиц моложе 16 лет. В исключительных случаях по согласованию с профкомом могли приниматься на работу лица, достигшие 15 лет (ст. 173 КЗоТ 1971 г.)¹².

В трудовых правоотношениях несовершеннолетние рабочие и служащие приравнивались в правах к совершеннолетним, а в области охраны труда, рабочего времени, отпусков и некоторых других условий труда пользовались льготами, установленными законодательством (ст. 174 КЗоТ 1971 г.)¹³.

Контроль за соблюдением установленных условий труда подростков, а также проведением специальных мероприятий, направленных на предупреждение болезней подростков, осуществляли органы и учреждения здравоохранения совместно с органами профессионально-технического образования, органами народного образования, профсоюзными, комсомольскими и другими общественными организациями (ст. 43 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении). Все лица моложе 18 лет принимались на работу лишь после предварительного медицинского осмотра и в дальнейшем до достижения 18 лет ежегодно подлежали обязательному медицинскому осмотру. Осмотры проводились медико-санитарными частями и поликлиниками при промышленных предприятиях, а при их отсутствии – территориальными лечебно-профилактическими учреждениями.

В соответствии со ст. 21 КЗоТ 1971 г. испытания при приеме на работу не устанавливались для лиц, не достигших 18 лет, а также молодых рабочих по окончании ими профессионально-технических учебных учреждений. Если администрация незаконно устанавливала несовершеннолетнему испытательный срок и увольняла его по мотиву неудовлетворительного результата испытания, то он должен был быть восстановлен на работе (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 20 июня 1973 г.)¹⁴.

В целях охраны здоровья лиц моложе 18 лет запрещалось применение их труда на тяжелых работах и на работах с вредными или опасными условиями труда, а также на подземных работах (ст. 175 КЗоТ 1971 г.). Постановлением Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1980 г., был утвержден список производств, профессий и работ с тяжелыми и вредными условиями труда, на которых запрещалось применение труда лиц моложе 18 лет¹⁵. В ряде отраслей народного хозяйства минимальный возраст, с которого несовершеннолетние допускались к той или иной работе, был повышен. Например, согласно Списку от 10 сентября 1980 г. допускалось применение труда лиц не моложе 17 лет на самоходных сельскохозяйственных машинах при наличии у них удостоверения на право вождения этих машин.

Законодательством также регламентировались и предельные нормы переноски тяжестей. Частью 3 ст. 175 КЗоТ 1971 г. запрещались переноска и передвижение несовершеннолетними тяжестей, превышающих установленные для них нормы. Предельные нормы переноски и передвижения тяжестей для несовершеннолетних были установлены Постановлением НКТ РСФСР от 21 марта 1921 г., распространенным на всю территорию СССР Постановлением НКТ и ВСНХ СССР от 14 ноября 1923 г.¹⁶

Статья 43 КЗоТ 1971 г. регламентировала продолжительность рабочего времени для лиц моложе 18 лет. Согласно данной статье для рабочих и служащих моложе 18 лет предусматривалась сокращенная продолжительность рабочего времени. В возрасте от 16 до 18 лет — 36 ч в неделю, а для лиц в возрасте от 15 до 16 лет — 24 ч в неделю. Продолжительность ежедневной смены несовершеннолетних при пяти- и шестидневной рабочей неделе была неодинакова, она регламентировалась разъяснением Госкомтруда и ВЦСПС от 8 апреля 1967 г.¹⁷.

Рабочих и служащих моложе 18 лет запрещалось привлекать к ночным и сверхурочным работам и к работам в выходные дни (ст. 48, 54 КЗоТ 1971 г.)¹⁸. В праздничные дни несовершеннолетние наравне со взрослыми рабочими и служащими трудились на предприятиях с непрерывным производством, а также на работах, вызываемых необходимостью непрерывного обслуживания населения, по утвержденным на предприятиях графикам. Привлекать несовершеннолетних к работе в праздничный день, если они не должны были работать в этот день по графику, запрещалось на любом предприятии. Несовершеннолетние также не могли привлекаться к дежурствам в нерабочее время (после работы, в дни отдыха и праздничные дни).

Для данной категории лиц (рабочие и служащие моложе 18 лет) предоставлялся ежегодный отпуск продолжительностью один календарный месяц (ч. 2 ст. 67 КЗоТ 1971 г.)¹⁹. В тех случаях, когда в течение рабочего года, за который работник получал отпуск, ему исполнялось 18 лет, размер отпуска исчислялся в следующем порядке: за время, проработанное до достижения 18 лет, — из расчета месячного отпуска (по 2 рабочих дня за каждый проработанный месяц), а за остальное время — в размере, определяемом для занимаемой несовершеннолетним должности или профессии. Законодательством также устанавливался льготный для несовершеннолетних порядок использования отпуска. Отпуска несовершеннолетним предоставлялись в летнее время или, по их желанию, в любое другое время года (ст. 178 КЗоТ 1971 г.)²⁰. Перенесение отпуска на следующий год не допускалось (ст. 74 КЗоТ 1971 г.; п. 25 Правил об отпусках). Несовершеннолетним рабочим и служащим дополнительные отпуска предоставлялись сверх их удлиненного ежегодного отпуска. Молодым рабочим, обучавшимся в дневных профессионально-технических учебных заведениях — один год и более, после окончания ПТУ перед началом работы предоставлялся оплачиваемый отпуск за счет предприятий,строек, совхозов и организаций, в которые они направлялись. Выпускникам до 18 лет такой отпуск предоставлялся продолжительностью в один календарный месяц; тем, кому исполнилось 18 лет, — продолжительностью, установленной для работников данной профессии и вида производства на предприятиях, стройках, в совхозах и организациях, в которые они направлялись. Выпускникам дневных профессионально-технических учебных заведений, обучавшимся менее одного года, время обучения засчитывалось в трудовой стаж, дававший право на ежегодный отпуск (постановление Совета министров СССР от 11 апреля 1980 г.)²¹.

Для лиц моложе 18 лет были установлены нормы выработки исходя из норм выработки для взрослых рабочих пропорционально сокращенной продолжительности рабочего времени. Для молодых рабочих, поступавших на предприятие по окончании общеобразовательных школ, профессионально-технических заведений, курсов, а также прошедших обучение непосредственно на производстве, в предусмотренных законодательством случаях и размерах и на определенные им сроки могли утверждаться пониженные нормы выработки, которые утверждались администрацией предприятия по согласованию с профкомом (ст. 179 КЗоТ 1971 г.)²².

Заработная плата рабочим и служащим моложе 18 лет при сокращенной продолжительности ежедневной работы выплачивалась в таком же размере, как и служащим соответствующих категорий при полной продолжительности ежедневной работы (ст. 180 КЗоТ)²³. При повременной системе оплаты труда

выплачивалась полная месячная (дневная) тарифная ставка или должностной оклад, установленные для данной категории работников. Лицам, допущенным к сдельным работам, труд оплачивался по сдельным расценкам, назначенным для взрослых работников, с доплатой по тарифной ставке за время, на которое продолжительность их ежедневной работы сокращалась, по сравнению с продолжительностью ежедневной работы взрослых работников (ст. 180 КЗоТ)²⁴. Доплата за сокращенное рабочее время производилась как при шестидневной, так и при пятидневной рабочей неделе. Однако размер еженедельной доплаты при различных видах рабочей недели был неодинаков.

Контроль за соблюдением законодательства о труде молодежи являлся составной частью общего контроля за соблюдением законов о труде и осуществлялся государственными, хозяйственными и профсоюзными органами. Вопросы премирования молодых рабочих и служащих, охраны труда подростков, увольнения молодежи рассматривались администрацией и профкомом с участием представителей комитета комсомола (ст. 25 Положения о правах профкома). Профсоюзные организации и комиссии по делам несовершеннолетних также были обязаны обеспечивать контроль за соблюдением законов по охране труда молодежи (п. 7 Постановления Президиума ВЦСПС от 11 февраля 1966 г.)²⁵.

Подводя итог сказанному, отметим, что в советском законодательстве важное место занимало законодательство, регулировавшее трудовую деятельность несовершеннолетних. Большое внимание уделялось организации труда молодежи. Уже в первый год советской власти был отменен детский труд, для подростков установлен 6-часовой рабочий день, запрещены тяжелые работы. В Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о труде наряду с общими нормами содержались многочисленные специальные нормы, регламентировавшие труд молодежи. Важную роль в процессе формирования правовых основ молодежной политики играла деятельность КПСС как правящей партии, идейно обосновавшей законодательную политику Советского государства в отношении молодежи, определявшей важнейшие принципы, главные направления государственной молодежной политики.

¹ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1968. С. 117.

² См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 82.

³ См.: Труд женщин и молодежи: сборник нормативных актов / сост. А.К. Гарилина, Н.Н. Шептулина. М., 1990. С. 4.

⁴ См.: Сборник законодательных актов о труде / под. ред. Д.С. Карева. М., 1958. С. 7.

⁵ См.: Конституция СССР 1977 г. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 03.12.2012).

⁶ См.: СП РСФСР, 1969, №11, ст. 59.

⁷ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. №50, ст. 1007.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 29, ст. 265.

¹¹ Сборник постановлений ВЦСПС. Январь-март 1966. М., 1966. С.74.

¹² См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50, ст. 1007.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1973. № 9. С. 7.

¹⁵ См.: Бюллетень Госкомтруда СССР. 1981. № 3-7.

¹⁶ См.: Известия Народного Комиссариата Труда СССР. 1923. № 11/35.

¹⁷ См.: Бюллетень Госкомтруда. 1967. № 6. С. 35.

¹⁸ См.: Основные права и обязанности молодежи: сборник нормативных актов. М., 1987. С. 99.

¹⁹ См.: Там же.

²⁰ См.: Там же.

²¹ См.: СП СССР. 1980. № 11, ст. 77.

²² См.: Основные права и обязанности молодежи: сборник нормативных актов. С. 100.

²³ См.: Там же.

²⁴ См.: Там же.

²⁵ Сборник законодательных актов о труде. М., 1977. С. 642.

И.Н. Балашова

РАССМОТРЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЙ О СОВЕРШЕННЫХ НОТАРИАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЯХ ИЛИ ОБ ОТКАЗЕ В ИХ СОВЕРШЕНИИ

В статье исследуется одна из категорий дел особого производства — рассмотрение заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении. Анализируются форма отказа в совершении нотариального действия нотариусом, возможные причины, а также порядок его обжалования.

Ключевые слова: гражданский процесс; особое производство; нотариус; спор о праве; заявление; заявитель; заинтересованное лицо; суд общей юрисдикции.

I.N. Balashova

THE CONSIDERATION OF THE STATEMENTS OF COMMITTED NOTARIAL ACTIVITY OR REFUSAL TO COMMIT THEM

The author researches such a category of cases of special proceedings as consideration of the statements of committed notarial activity or refusal to commit them. The form of denial to commit notarial activity by notorious, possible reasons and the order of its appeal is analyzed.

Keywords: civil procedure; special proceeding; notorious; issue of right; statement; applicant; interested person; general jurisdiction court.

В соответствии со ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации. Нотариальные действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

Кроме того, согласно Основам законодательства РФ о нотариате заинтересованное лицо, считающее неправильным совершенное нотариальное действие или отказ в совершении нотариального действия, вправе подать об этом жалобу в районный суд по месту нахождения государственной нотариальной конторы (нотариуса, занимающегося частной практикой). Возникший между заинтересованными лицами спор о праве, основанный на совершенном нотариальном действии, рассматривается судом или арбитражным судом в порядке искового производства.

Изложенная правовая норма полностью согласуется со ст. 46 Конституции РФ, которая гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, право

обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц.

В соответствии со ст. 35 Основ законодательства РФ о нотариате в качестве нотариальных рассматриваются следующие действия: 1) удостоверение сделки; 2) выдача свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов; 3) наложение и снятие запрещения отчуждения имущества; 4) свидетельствование верности копий документов и выписок из них; 5) свидетельствование подлинности подписи на документах; 6) свидетельствование верности перевода документов с одного языка на другой; 7) удостоверение факта нахождения гражданина в живых; 8) удостоверение факта нахождения гражданина в определенном месте; 9) удостоверение тождественности гражданина с лицом, изображенным на фотографии; 10) удостоверение времени предъявления документов; 11) передача заявления физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам; 12) принятие в депозит денежных сумм и ценных бумаг; 13) совершение исполнительных надписей; 14) совершение протестов векселей; 15) предъявление чеков к платежу и удостоверение неоплату чеков; 16) принятие на хранение документов; 17) совершение морских протестов; 18) обеспечение доказательств; 19) удостоверение сведений о лицах в случаях, предусмотренных законодательством РФ. Кроме того, в соответствии со ст. 36 указанного нормативного акта нотариус выдает свидетельства о праве на наследство, а также принимает меры к охране наследственного имущества¹.

Законодательными актами РФ могут быть предусмотрены и иные нотариальные действия.

Таким образом, виды правомерных нотариальных действий, перечисленные в законе, условно можно разграничить на пять групп: 1) нотариальные действия, направленные на возникновение, подтверждение, изменение и прекращение гражданских правоотношений (представительства, обязательственных, вещных); 2) нотариальные действия, направленные на движение наследственных правоотношений; 3) нотариальные действия, способствующие осуществлению гражданских правоотношений; 4) нотариальные действия, имеющие охранительное значение; 5) нотариальные действия универсального характера, так или иначе имеющие отношение к различным правоотношениям².

В соответствии со ст. 48 Основами законодательства РФ о нотариате нотариус отказывает в совершении нотариального действия, если: совершение такого действия противоречит закону; действие подлежит совершению другим нотариусом; с просьбой о совершении нотариального действия обратился недееспособный гражданин либо представитель, не имеющий необходимых полномочий; сделка, совершаемая от имени юридического лица, противоречит целям, указанным в его уставе или положении; сделка не соответствует требованиям закона; документы, представленные для совершения нотариального действия, не соответствуют требованиям законодательства.

При отказе в совершении нотариального действия нотариус выносит соответствующее постановление, в котором излагает причины отказа и разъясняет порядок его обжалования.

Отказ нотариуса должен быть совершен в письменной форме, иначе будет иметь место несовершение этого действия. Для обращения в суд заявителю необходимо представить суду документ, в котором будет указано, что в совершении действия отказано. В постановлении об отказе должны быть указаны: дата; Ф.И.О.

нотариуса, вынесшего постановление; наименование нотариальной палаты; дата обращения за нотариальным действием и сведения об обратившемся лице; нотариальное действие, за совершением которого обратилось это лицо; мотивы отказа со ссылкой на законодательство; порядок и сроки обжалования отказа.

Постановление составляется в 2-х экземплярах, заверенных подписью и печатью нотариуса, и регистрируется в книге исходящей корреспонденции. Один экземпляр вручается или направляется лицу, которому отказано в совершении нотариального действия, другой – с подписью лица, которому вручено постановление, служит основанием для оспаривания.

Как отмечается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании»³ при рассмотрении заявлений об отказе в выдаче свидетельства о праве на наследство следует учитывать следующее:

а) не допускается отказ в выдаче свидетельства о праве на наследство в случае смерти наследодателя, получившего свидетельство о праве на наследственное имущество, подлежащее государственной регистрации, до регистрации его прав в установленном порядке;

б) не допускается отказ в выдаче свидетельства о праве на наследство в устной форме. В случае уклонения нотариуса от вынесения постановления об отказе в совершении нотариального действия суд обязывает нотариуса изложить причины отказа в письменной форме и разъяснить порядок его обжалования.

С заявлением на действия нотариусов и должностных лиц, полномочных совершать нотариальные действия, вправе обратиться лишь заинтересованные лица. К ним могут быть отнесены граждане и юридические лица, в отношении которых совершено нотариальное действие, либо получившее отказ в его совершении. В соответствии со ст. 45 ГПК РФ такое дело может быть возбуждено и по заявлению прокурора при необходимости защиты прав граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и иным уважительным причинам не могут сами обратиться в суд.

Другое лицо, полагающее, что его права и охраняемые законом интересы были или могли быть нарушены совершением нотариального действия, вправе обратиться за защитой в порядке искового производства.

Под заинтересованными лицами, которые вправе обжаловать действия нотариуса по протесту векселей, необходимо понимать тех лиц, в отношении которых были совершены указанные действия: в случае отказа в акцепте – плательщик по переводному векселю, иные обязанные по векселю лица, права в отношении которых определяются на основании совершенного протеста, а также граждане и юридические лица, по требованию которых был или должен был быть совершен протест (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2000 г. № 14 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с обращением векселей»).

Заявление подается в районный суд по месту нахождения нотариуса или по месту нахождения должностного лица, уполномоченного на совершение нотариальных действий. Заявления о неправильном удостоверении завещаний и доверенностей или об отказе в их удостоверении должностными лицами, указанными в Федеральном законе, подаются в суд по месту нахождения соответственно госпиталя, больницы, санатория, другого стационарного лечебного учреждения, учреждения социального обслуживания, в т.ч. дома для престарелых и инвали-

дов, учреждения социальной защиты населения, экспедиции, воинской части, соединения, учреждения и военно-учебного заведения, места лишения свободы. Заявление о неправильном удостоверении завещания или об отказе в его удостоверении капитаном морского судна, судна смешанного плавания или судна внутреннего плавания, плавающих под Государственным флагом РФ, подается в суд по месту порта приписки судна.

В заявлении, подаваемом в суд, должны содержаться следующие положения: наименование суда, в который подается заявление; сведения о заявителе и других заинтересованных лицах; нотариальное действие или отказ в совершении нотариального действия; обстоятельства, на которых основывается заявитель и ссылка на доказательства, подтверждающие эти обстоятельства.

Статья 301 ГПК РФ определяет срок подачи заявления о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении — 10 дней. Моментом исчисления срока на подачу заявления является день, когда заявителю стало известно о совершенном нотариальном действии или об отказе в его совершении.

При рассмотрении заявления суду следует выяснить все обстоятельства, связанные с указанным 10-дневным сроком: а) дату совершения нотариального действия или отказа в его совершении; б) дату, когда заявителю стало известно о нотариальном действии или об отказе в его совершении; в) если это имело место, то по каким причинам заявителем пропущен указанный срок.

Законом не урегулирован вопрос, как следует поступить суду, если заявление подано с нарушением установленного срока подачи.

Общепризнана позиция, согласно которой, если пропущенный заявителем срок пропущен по уважительной причине, то при наличии уважительных причин пропуска он может быть восстановлен. Вместе с тем следует признать заслуживающей внимания точку зрения Г.Л. Осокиной, которая не согласна с процессуальным характером данного срока, потому что установленный гражданско-процессуальной нормой 10-дневный срок на судебное оспаривание нотариальных действий или отказ в их совершении имеет материально-правовую природу. Это, по мнению автора, означает, что пропуск заявителем срока на обращение в суд не должно препятствовать возбуждению производства по делу, но может служить основанием для отказа в удовлетворении заявления, т.е. отказа в судебной защите субъективного права или законного интереса заявителя, если срок был пропущен без уважительных причин⁴.

Исходя из общих положений особого производства, в случае, если при подаче заявления или рассмотрении дела в порядке особого производства устанавливается наличие спора о праве, суд выносит определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняет заявителю и другим заинтересованным лицам их право разрешить спор в порядке искового производства. Данные положения применимы и к положениям ст. 310 ГПК РФ.

Как указывается в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании», заявление об отказе в выдаче свидетельства о праве на наследство наследника, своевременно принявшего наследство совершением действий, указанных в п. 2 ст. 1153 ГК РФ, и представившего подтверждающие этот факт документы нотариусу или должностному лицу, уполномоченному в соответствии с законом совершать такое нотариальное действие, рассматривается по правилам, предусмотренным гл. 37 ГПК РФ.

Если при оспаривании отказа в выдаче свидетельства о праве на наследство возникает спор о праве, то такие требования подлежат рассмотрению судом в порядке искового, а не особого производства.

При рассмотрении спора о праве, основанном на совершенном нотариальном действии, нотариус (уполномоченное должностное лицо), совершивший соответствующее нотариальное действие, привлекается к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельного требования относительно предмета спора.

Так, например, отказ нотариуса в выдаче наследнику свидетельства о праве на наследство при отсутствии спора о праве оспаривается наследником в порядке особого производства. В том случае, когда нотариус отказывает наследнику в выдаче указанного свидетельства по мотиву пропуска наследником срока для принятия наследства, такой отказ оспаривается заинтересованным лицом в порядке искового производства, ибо восстановления срока для принятия наследства при наличии других наследников осуществляется судом по иску наследника, пропустившего срок⁵.

Положения ст. 310 ГПК РФ являлись предметом изучения Конституционного Суда РФ. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 г. № 224-О отмечал, что положения ст. 310 ГПК РФ, определяя процессуальный порядок, в котором должно быть рассмотрено заявление лица, обратившегося в суд, устанавливая, что в процедуре особого производства могут быть рассмотрены заявления о совершенном нотариальном действии или об отказе в его совершении в отношении нотариусов, должностных лиц, уполномоченных на совершение нотариальных действий, при условии, если у заинтересованных лиц отсутствует спор о праве. Вынесение судом определения об оставлении заявления о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении без рассмотрения в силу того, что имеется спор о праве, не препятствует заинтересованным лицам, в т.ч. лицам, в отношении которых нотариальные действия не совершались, обратиться за защитой своих нарушенных прав и законных интересов в суд с соответствующим заявлением по правилам искового производства с соблюдением общих правил подсудности дел по спорам о защите субъективного права⁶.

Анализ материалов гражданских дел показывает, что суды в своих определениях приводят различную аргументацию выводов о наличии спора о праве. Как правило, она крайне лаконичная либо вообще отсутствует, что может послужить поводом к частной жалобе в связи с нарушением требований ст. 225 ГПК РФ, согласно которой в определении суда должны быть указаны мотивы, по которым суд пришел к своим выводам, и ссылка на законы, которыми суд руководствовался. Судьям следует стремиться к тому, чтобы в определении об оставлении заявления без рассмотрения приводилась необходимая аргументация того, на основании чего суд пришел к выводу о наличии спора о праве, который препятствует дальнейшему рассмотрению дела в данном судебном разбирательстве. Недостаточная ясность в данном вопросе, отсутствие обстоятельной надлежащей мотивировки порождают обращение заинтересованных лиц с частными жалобами в вышестоящие инстанции⁷.

Статья 311 ГПК РФ определяет состав лиц, участвующих в деле. Рассматривая заявления о совершенном нотариальном действии или об отказе в его совершении, суд извещает о времени и месте рассмотрения заявителя, нотариуса, а

также должностное лицо, совершившее нотариальное действие или отказавшее в его совершении.

Законодатель не требует обязательной явки в судебное заседание лиц, участвующих в деле. У суда отсутствует полномочие признавать явку обязательной.

При рассмотрении заявления заявитель должен представить следующие доказательства: подлинные нотариально удостоверенные документы; документы, выданные нотариусом; документы, подтверждающие бесспорность задолженности или иной обязанности должника перед взыскателем, а в случае отказа в совершении нотариального действия – документы, которые должны быть нотариально удостоверены или засвидетельствованы, а также постановление нотариуса об отказе в совершении нотариального действия.

Как отмечает М.В. Швачкина, юридические факты могут возникать не только из правомерных действий лиц, осуществляющих нотариальные функции. Автор называет признаки, характеризующие нотариальные действия как неправомерные. Во-первых, это, как уже упоминалось, действия, противоречащие законодательству. Их совершение следует рассматривать как удостоверение нотариусом сделок, которые в соответствии со ст. 168, 169, 171-173, 175-177 ГК РФ могут быть признаны недействительными. Во-вторых, совершение нотариальных действий вразрез с Правилами совершения нотариальных действий, которые определены Основами законодательства РФ о нотариате, Инструкцией о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, утвержденной приказом Минюста России и Консульским уставом России, ведет к их неправомерности. В-третьих, нотариальные действия будут являться неправомерными, влекущими меры правовой ответственности, если субъект, совершающий нотариальное действие, не имеет на это права. В первую очередь речь идет о совершении нотариального действия, подлежащего совершению другим нотариусом⁸.

По результатам рассмотрения заявления суд выносит решение. Требования, которым должно соответствовать судебное решение, указаны в ст. 198 ГПК РФ. Во вводной части решения суда должны быть указаны дата и место принятия решения суда, наименование суда, принявшего решение, состав суда, секретарь судебного заседания, заявители и заинтересованные лица, а также заявленное требование. Описательная часть решения суда должна содержать указание на заявленное заявителем требование. В мотивировочной части решения суда должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства; законы, которыми руководствовался суд. Резолютивная часть решения суда должна содержать выводы суда об удовлетворении заявленного требования либо об отказе в удовлетворении, порядок обжалования решения суда. Особенность резолютивной части состоит в том, что в ней суд должен указать, какое именно нотариальное действие отменяется или какое действие необходимо совершить.

Копия решения суда при удовлетворении заявления направляется нотариусу, где было совершено нотариальное действие (отказано в нем).

После вынесения судебного решения нотариус обязан вынести постановление об аннулировании выданного ранее свидетельства или совершить необходимое нотариальное действие.

¹См.: Основы законодательства РФ о нотариате: утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Российская газета. 1993. 13 марта.

²См.: Швачкина М.В. Судебное рассмотрение дел по заявлениям на нотариальные действия и отказ в их совершении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

³Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 7.

⁴См.: Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. М., 2007. С. 570.

⁵См.: Там же. С. 567-568.

⁶См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 г. № 224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сидоровой Ольги Васильевны на нарушение ее конституционных прав частями первой и третьей статьи 310 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 75 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷См.: Захаров В.Н., Балаиов А.Н. Отсутствие спора о праве гражданском как признак, характеризующий особое производство // Российский судья. 2007. № 3. С. 27.

⁸См.: Швачкина М.В. Указ. соч. С. 17.

Я.С. Гришина

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ СОЦИАЛЬНО НЕОБХОДИМЫХ ТОВАРОВ

В статье рассматриваются публично-правовые основы ценообразования как один из элементов системы публично-правовых средств обеспечения качества, безопасности и доступности социально необходимых товаров. На основе анализа положительного опыта ряда европейских государств по вопросу обеспечения доступности социально необходимых товаров сделаны предложения по изменению действующего российского законодательства. Особое внимание в исследовании уделяется ценообразованию в сфере оборота лекарственных средств.

Ключевые слова: социально необходимые товары, цена, качество, социально-имущественные потребности, достойный уровень жизни.

Ya.S. Grishina

PUBLIC BASES OF PRICING AS INSTRUMENT FOR ENSURING OF AVAILABILITY OF SOCIALLY NECESSARY GOODS

In article public basics of pricing as one of elements of system of public means of ensuring of quality, safety and availability of socially necessary goods, on the basis of the analysis of positive experience of a number of the European states concerning ensuring availability of socially necessary goods are covered, offers on change of the existing Russian legislation are made. The special attention in research by the author is paid to pricing in the sphere of a turn of medicines.

Keywords: socially necessary goods, price, quality, social and property requirements, worthy standard of living.

Эффективное обеспечение качества социально необходимых товаров невозможно без регулирования ценообразования, поскольку в условиях рыночной экономики категории «цена» и «качество» неразрывны и во взаимосвязи выступают важнейшими слагаемыми конкурентоспособности любой продукции. Взаимосвязь цены и качества проявляет себя в положении ст. 475 ГК РФ, устанавливающим правило о том, что покупатель, которому передан товар ненадлежащего качества, вправе потребовать от продавца соразмерного уменьшения покупной цены. Аналогичное правило сформулировано и в ст. 480 ГК РФ, регламентирующей последствия передачи некомплектного товара.

© Гришина Яна Сергеевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: grishinel@inbox.ru

Цена, влияя на реальные доходы граждан, является одним из важнейших элементов социальных отношений обмена, представляющих собой процесс жизнедеятельности общества, призванной удовлетворять социально-имущественные потребности, а следовательно, и обеспечить достойный уровень жизни¹. Будучи категорией сугубо социальной, синтезирующей идентификационные характеристики обмениваемых благ и их количество, цена приобретает правовое значение. Опосредуя отношения обмена, она сама становится предметом регулирования, что указывает на ее принадлежность к общественным отношениям, ибо только последние могут быть предметом правового регулирования².

Вопрос ценообразования — сфера взаимодействия частного и публичного регулирования. В п.1 ст. 424 ГК РФ отмечается, что исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон, а в предусмотренных законом случаях применяются цены, устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами. В связи с этим выбор предмета исследования публично-правовых аспектов ценообразования как средства обеспечения доступности социально необходимых товаров видится достаточно обоснованным. При этом под доступным социально необходимым товаром нами предлагается понимать товар, в отношении которого применены меры не рыночного, а государственного регулирования его цены.

Ценообразование представляет собой процесс формирования цены³. В правовом аспекте ценообразование выглядит следующим образом. Право регулирует отношения, складывающиеся в процессе формирования цен. При этом правовое регулирование ценообразования возможно как в отношении свободных, так и установленных (регулируемых) государством цен. Система ценообразования структурно состоит из двух элементов: объекта и субъектов ценообразования. К объектам ценообразования относится продукция производственно-технического назначения, товары народного потребления, результаты выполненных работ и услуги. Субъектами ценообразования выступают органы государственной власти и управления, предприятия и организации независимо от формы собственности, а также граждане. В процессе функционирования системы происходит взаимодействие указанных элементов.

С позиции теории управления ценообразование рассматривается в качестве системы управления, также состоящей из двух элементов: управляющей и управляемой подсистем. Под управляющей подсистемой (объектом управления) понимается уровень цен и цена на продукцию и услуги. К субъектам управления относятся органы государственной власти и местного самоуправления, а также предприятия, обеспечивающие разработку и реализацию управленческих решений и воздействие на объект управления на основе информации о его состоянии. В связи с этим, по мнению В.С. Белых, в определении понятия «ценообразование» должны быть отображены обе названные стороны системы управления в сочетании. Исходя из этого ученые приходят к выводу, что ценообразование представляет собой регламентированную правовыми актами деятельность, в рамках которой осуществляется целенаправленное воздействие управляющих органов на общественные отношения между людьми при формировании и применении цены⁴.

На формирование цены как объекта управления влияют различные факторы. В административно-командной системе управления экономикой роль государства в регулировании цен и ценообразовании была доминирующей. С переходом российской экономики на рыночный путь развития заметно усиливаются ры-

чаги саморегуляции⁵. Рыночная экономика предполагает свободу цен, складывающихся на основе соотношения спроса и предложения. В связи с этим представляется, что свободные цены не регулируются государством. Однако даже в самой либеральной рыночной системе государство не устраняется полностью от процесса ценообразования⁶.

В России политика постепенной либерализации цен была начата еще в 90-е гг. с принятием Постановления Совмина РСФСР от 20 марта 1991 г. № 162 «О реформе розничных цен и социальной защите населения РСФСР»⁷. Постановлением устанавливались единые для всей территории страны предельные размеры повышения государственных розничных цен на основные товары народного потребления и тарифов на услуги для населения, а также перечень товаров, реализация которых должна была осуществляться в 1991 г. по регулируемым ценам. В соответствии с Постановлением предписывалось не повышать действующие государственные розничные цены на медикаменты и изделия медицинского назначения, кофе, ткани из синтетических волокон и изделия из них, на изготавливаемые из синтетических материалов обувь, меховые, трикотажные, чулочно-носочные изделия и игрушки, на бензин, керосин, электроэнергию газ, уголь, печное топливо и дрова, отпускаемые населению, а также на водку.

Основным принципом регулирования цен являлось введение предельных уровней или размеров изменения по отношению к преysкурантным ценам. Указ Президента РСФСР от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен»⁸ расширил перечень товаров, на которые со 2 января 1992 г. не распространялось применение свободных (рыночных) цен и тарифов, складывающихся под влиянием спроса и предложения. Регулирование ценообразования на эти виды товаров осуществлялось государством. В дальнейшем был принят еще ряд нормативно-правовых актов, устанавливающих перечень товаров, на которые распространялся государственный режим ценообразования⁹. Их анализ позволяет сделать вывод, что регулированию подлежали цены, как правило, в отношении социально значимых товаров, в также в сфере естественных монополий¹⁰.

Совокупность правовых актов, регламентирующих данные отношения, носит название «Законодательство о ценах и ценообразовании». В настоящее время законодательные основы государственного регулирования цен устанавливаются п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, определяющим, что основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹¹ в компетенцию Правительства РФ входят разработка и осуществление мер по проведению единой политики цен. При этом установление номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен, должно происходить исключительно на заседаниях Правительства РФ. На законодательном уровне применение государственного регулирования цен (тарифов) как одного из методов экономического регулирования закреплено в следующих нормативно-правовых актах: Федеральном законе от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»¹², Федеральном законе от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»¹³, Федеральном законе от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»¹⁴, Федеральном законе от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹⁵.

В соответствии с Законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» формируется Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, который утверждается Правительством РФ. Особенность правового режима оборота данных социально необходимых товаров состоит в том, что в их отношении устанавливаются предельно допустимые розничные цены на территории субъекта РФ или территориях субъектов РФ; порядок конкретизации уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, в отношении которых устанавливается запрет на выплату вознаграждения за приобретение хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, определенного количества указанных продовольственных товаров.

Достоинство данного Закона заключается в том, что в целях исключения распространенных случаев необоснованного взимания с поставщиков различных выплат (бонусов) в настоящее время предусмотрена только одна возможность включения в цену товара выплачиваемого поставщиком оптовику (ритейлеру) вознаграждения — за определенное количество поставляемого товара. Размер этого вознаграждения Законом ограничивается. Он не может превышать 10 % от цены приобретенных товаров. Ранее, до принятия Закона, размеры различных выплат достигали от 15 до 20 %, что ложилось тяжким бременем на поставщиков¹⁶. Также в соответствии с п. 6 ст. 9 Закона не допускается включение в цену договора поставки продовольственных товаров иных видов вознаграждения за исполнение ритейлером условий договора и (или) его изменение. Вместе с тем выплата указанного вознаграждения за поставку социально необходимых продовольственных товаров, внесенных в утвержденный Правительством Перечень, не допускается, что, по мнению разработчиков Закона, должно благоприятно сказаться на обороте социально необходимых товаров¹⁷.

Этим Законом в обязанности Федеральной службы государственной статистики вменено стать уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по обеспечению сбора информации о розничных ценах на товары перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, Министерства экономического развития РФ — уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по осуществлению мониторинга розничных цен на товары перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, по результатам которого в случае необходимости вносится предложение об установлении предельно допустимого уровня розничных цен. Несомненно, что данными публично-правовыми средствами государство обеспечивает социально-имущественные потребности граждан.

Особый интерес представляет ценообразование в сфере оборота лекарственных средств, поскольку данная группа товаров также имеет статус социально необходимых, но режим запретов и ограничений здесь более жесткий. Государственное регулирование цен на лекарственные средства проявляется путем закрепления норм обязательной государственной регистрации предельных отпускных цен производителей на препараты, включенные в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, который ежегодно утверждается Правительством РФ¹⁸. При этом органы исполнительной власти субъектов РФ устанавливают предельные оптовые и розничные надбавки к фактическим отпускным ценам производителей препаратов, включенных в перечень жизненно

необходимых. В их полномочия входит также контроль за применением цен и применением мер ответственности за нарушение порядка ценообразования. Предусматривается также легальный запрет продажи препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых, на которые не зарегистрирована предельная отпускная цена организации-производителя. Кроме того, новый Закон разрешает продавать лекарства медицинским работникам в сельских поселениях, где отсутствуют аптеки, что, по мнению экспертов, должно повысить доступность и своевременность лекарственного обеспечения сельчан.

С введением Закона «Об обращении лекарственных средств» цены на лекарства становятся абсолютно прозрачными, т.е. каждый жизненно важный препарат имеет конечную стоимость, выше которой аптеки не вправе его продавать. Достоинство данной законодательной инициативы состоит в том, что любой гражданин может узнать максимальную цену нужного лекарства непосредственно в своем регионе, не выходя из дома. Для этого достаточно выйти на сайт Минздравсоцразвития в раздел «Расчет цен на лекарства» и провести необходимые расчеты по указанной там схеме¹⁹.

По оценке экспертов²⁰, в настоящее время государство использует два инструмента контроля над ценами: первый заключается в возможности ограничения маржи производителя и канала распределения (аптеки и (или) сбытовой цепочки в целом), либо путем установления максимальных цен (отпускных цен производителя или розничных цен), либо при помощи законодательного ограничения торговой наценки; а второй — путем возмещения пациентам их затрат на лекарства через систему медицинского страхования.

Вместе с тем несоблюдение интересов фармацевтической отрасли (имеющее место в той ситуации, в которой итогом государственной политики регулирования цен на лекарственные средства становится снижение рентабельности разработчиков, производителей, дистрибьюторов и аптек ниже приемлемого для них уровня) приведет к ухудшению положения клиентов по следующим причинам:

а) исчезновение из аптек недорогих препаратов вследствие слишком низкой доходности их продажи, т.е. результат ценового регулирования будет противоположным поставленной цели;

б) рост доли контрафактной и фальсифицированной продукции в общем объеме сбыта лекарственных средств вследствие необходимости для дистрибьюторов и аптек обеспечить необходимый уровень доходности в условиях ограниченной маржи;

в) сокращение числа аптек из-за снижения рентабельности бизнеса;

г) прекращение разработок отечественных инновационных препаратов из-за слишком длительных сроков окупаемости, что неизбежно приведет к доминированию на рынке более дорогих зарубежных лекарственных средств.

Делается прогноз, что все это в конечном счете может привести к следующим неблагоприятным последствиям для государства:

а) уходу части фармацевтического бизнеса в тень из-за желания уйти от государственного регулирования;

б) ухудшению лекарственной безопасности из-за прекращения или торможения отечественных разработок лекарственных средств и переход к их импорту;

в) откачиванию средств из национальной экономики за рубеж для оплаты дорогостоящих импортных препаратов, вследствие чего, по сути дела, «можно говорить о лекарственной ренте»²¹.

На наш взгляд, одним из выходов из создавшегося положения может стать заимствование передового опыта применения социального предпринимательства в вопросах обеспечения доступности социально необходимых товаров. В связи с этим возможно рассмотрение опыта Бельгии²², где в декабре 1984 г. была проведена реформа здравоохранения, которая ввела тарификацию медицинских услуг. Королевским указом при Министерстве по делам экономики была учреждена Комиссия по вопросам ценообразования на фармацевтическую продукцию, в состав которой входили представители от Национальных союзов и объединений обществ взаимопомощи, организаций, обеспечивающих интересы семьи и брака, потребительской кооперации, промышленности, торговли, аптечных учреждений, а также представителей ряда министерств (здравоохранения, социального обеспечения, по делам экономики и по делам среднеобеспеченных слоев населения). В 1990 г. в задачи комиссии был включен также контроль за состоянием цен на медикаменты в государствах — членах ЕС.

Правовой базой реформы регулирования цен на платные медикаменты стали Закон-программа от 22 декабря 1998 г. и Постановление министра по делам экономики от 29 декабря 1989 г. «О ценах на платные медикаменты». В сферу государственного регулирования были включены медикаменты, за исключением магистральных препаратов и ветеринарных медикаментов; товары, приравненные к медикаментам (стимуляторы сердечно-сосудистой деятельности, имплантируемые дефибрилляторы, стимуляторы деятельности головного мозга, сердечные клапаны и т. д.).

Для оптовых торговцев и владельцев аптечных учреждений максимальная маржа (торговая наценка) на медикаменты, предлагаемые в широкую продажу, составила:

- оптовая торговля — не более 13,1 % продажной цены без учета НДС;
- аптечные учреждения — не более 31 % продажной цены без учета НДС.

При этом максимальная продажная цена фармацевтической единицы по медикаментам, отпускаемым в больничном учреждении, не должна была превышать цены завода-изготовителя с учетом НДС. Однако в том случае, если медикаменты отпускались больным, не находящимся на стационарном лечении, продажная цена, установленная заводом-изготовителем с учетом НДС, определялась путем добавления наценки в размере 21,746 % независимо от способа продажи, практикуемого данным больничным учреждением.

Реформа коснулась и регулирования цен на бесплатные медикаменты, назначаемые врачами, правовой основой которого стали Закон от 30 июля 1971 г. «О правовом регулировании экономики и ценообразования» и Постановление министра от 29 декабря 1989 г. «О ценах на бесплатные медикаменты». Повышение цен на данные медикаменты было возможно только по решению министра по делам экономики²³.

Подобное внимание к ценам на фармацевтическую продукцию не является исключительным признаком бельгийской государственной политики цен. 21 декабря 1988 г. Европейский союз (далее — ЕС) принял специальную директиву о гласности мероприятий по регламентации назначения цены на медикаменты, предназначенные для лечения людей, и их включение в сферу применения национальных систем социального и медицинского обеспечения. Все нормативно-правовые и административные акты государств — членов ЕС с 1989 г. были приведены в соответствие с указанной директивой, в которой обращалось внимание

на то, что государства — члены ЕС в целях контроля торгово-сбытовых затрат по медикаментам должны принимать меры экономического характера по их торговле и сбыту, включающие прямой и косвенный контроль за ценообразованием путем надзора за состоянием конкуренции на рынке фармацевтических продуктов и ценовыми ограничениями по перечню товаров, покрываемому национальными системами социального и медицинского обеспечения. Целью принятия директивы явилось рассмотрение совокупности национальных соглашений в области назначения цен. Директива предусматривала следующие меры законодательного характера:

1) утверждение цен на медикаменты государственными компетентными органами страны — члена ЕС. Основными требованиями в данном случае являлись соблюдение процедуры запроса об установлении цены, сроков его рассмотрения, обоснованность отказа в разрешении на сбыт медикамента по запрошенной цене, а также возможность и порядок обжалования. Решение по вопросу о цене, устанавливаемой для данного медикамента, должно было быть принято и доведено до заказчика в течение 90 дней с момента поступления запроса. Список медикаментов, цены на которые были назначены за истекший период времени, а также цены, которые могли применяться к указанным товарам, государственные компетентные органы должны были не менее одного раза в год публиковать в печати;

2) декларирование повышения цен на медикаменты с сохранением процедуры, описанной выше;

3) замораживание цен на отдельные виды или на все медикаменты;

4) прямой или косвенный контроль прибыли, получаемой производителями или поставщиками медикаментов. Система контроля прибыли включала в себя совокупность норм прибыли, разрешенных на данный момент для лиц, ответственных за выпуск товаров на рынок медикаментов. Нормы прибыли могли устанавливаться государствами — членами ЕС самостоятельно.

Вместе с тем в качестве тенденции регулирования цен в Европе в связи с экономическим кризисом следует отметить значительное сокращение перечня товаров и услуг, которые подпадают под государственное регулирование. В Испании число отраслей экономики, где существовало административное вмешательство государства в ценообразование, сократилось со 174 до 21²⁴. Кроме того, видится, что основное значение директивы ЕС заключалось в закреплении принципа, состоящего в том, что государственная политика цен должна учитывать социальный аспект экономической жизни. В связи с этим думается, что опыт ценообразования в европейских государствах, учитывающий в этом процессе мнение неправительственных фондов, представляющих интересы широкого круга общественных организаций потребителей и социальных предпринимателей, может быть полезен и при формировании правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей в России.

¹ См.: *Белых В.С., Виниченко С.И.* Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М., 2002. С. 1.

² См.: Там же. С. 13.

³ См.: *Маренков М.Л.* Цены и ценообразование в рыночной экономике России: курс лекций. М., 2002. С. 4.

⁴ См.: *Белых В.С.* Предпринимательское право России: учебник. М., 2008. С. 405–406.

⁵ См.: *Белых В.С., Виниченко С.И.* Указ. соч. С. 3.

⁶ См.: *Лев М.Ю.* Государственное регулирование цен в зарубежных странах: учебное пособие. М., 2009. С. 4.

⁷ См.: Постановление Совмина РСФСР от 20 марта 1991 г. № 162 «О реформе розничных цен и социальной защите населения РСФСР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Российская газета. 1991. 25 дек.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Российская газета. 1995. 4 марта; Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Российская газета. 1995. 16 марта.

¹⁰ См.: *Таланина Э.В.* Публичное право и экономика: курс лекций. М., 2011. С. 349.

¹¹ См.: Российская газета. 1997. 23 дек.

¹² См.: Российская газета. 1995. 24 авг.

¹³ См.: Российская газета. 2003. 1 апр.

¹⁴ См.: Российская газета. 2010. 14 апр.

¹⁵ См.: Российская газета. 2009. 30 дек.

¹⁶ См.: *Андреева Л.В.* Развитие коммерческого (торгового) права в свете принятия Закона об основах государственного регулирования торговой деятельности // Бизнес и право в России и за рубежом. 2010. № 3. С. 31.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 7 декабря 2011 г. № 2199-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2012 год» // Российская газета. 2011. 16 дек.

¹⁹ См.: URL: <http://www.rosminzdrav.ru/medicine> (дата обращения: 27.03.2013).

²⁰ См.: *Котляров И.Д.* Повышение качества лекарственного обеспечения путем регулирования розничных цен на лекарственные средства // Астраханский медицинский журнал. 2011. № 1. С. 187-191.

²¹ Там же.

²² См.: *Лев М.Ю.* Указ. соч. С. 51 и далее.

²³ См.: Там же. С. 330.

²⁴ См.: Там же. С. 82.

А.Н. Ермаков, И.Ю. Захарьяцева

КОМПЕТЕНЦИЯ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В статье рассматриваются вопросы подведомственности судам дел об оспаривании нормативных правовых актов. Анализируются критерии отнесения дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности к компетенции арбитражных судов.

Ключевые слова: арбитражный суд, оспаривание нормативных правовых актов, подведомственность дел арбитражному суду.

A.N. Ermakov, I.Y. Zaharyascheva

COMPETENCE OF ARBITRATION COURTS ON CASES OF CONTEST OF REGULATIONS

Article is devoted to research of questions of jurisdiction to vessels of affairs on contest of regulations. Criteria of reference of affairs on contest of regulations in the sphere of business and other economic activity to competence of arbitration courts are analyzed.

Keywords: arbitration court, contest of regulations, jurisdiction of affairs to arbitration court.

Вопросы теоретического характера, а также проблемы, возникающие в судебной практике при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов, включают в себя несколько аспектов, в т.ч. разграничение компетенции различных судебных органов по рассмотрению указанной категории дел.

© Ермаков Александр Николаевич, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aleks_law@mail.ru

© Захарьяцева Иветта Юрьевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ivetta4@mail.ru

Дела об оспаривании нормативных правовых актов в России могут рассматривать Конституционный Суд РФ, арбитражные суды и суды общей юрисдикции. На разграничение их компетенции влияет ряд обстоятельств, которые можно объединить в две группы. Первая группа включает в себя такие обстоятельства, как вид правового акта, субъект, его принявший, а также основание проверки. Они позволяют определить основные, универсальные критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ – о проверке поименованных в законодательстве видов нормативных правовых актов на предмет их соответствия Конституции РФ. Ко второй группе обстоятельств относится определение предмета правового регулирования (конкретной сферы общественных отношений), который разграничивает компетенцию арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Арбитражные суды в России являются судами специальной компетенции и рассматривают споры, возникающие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. По общему правилу для определения подведомственности дела арбитражному суду необходимо наличие двух критериев, в качестве которых выступают характер спорного правоотношения (объективный критерий); субъектный состав спора (субъективный критерий).

Основным критерием разграничения компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции принято считать экономический характер спора, содержание которого, однако, четко не определено ни в законодательстве, ни в процессуальной доктрине. Поэтому в юридической квалификации характера спора значительную помощь оказывает дополнительный критерий – субъектный состав, который фактически и является определяющим.

Вместе с тем основополагающие критерии разграничения подведомственности дел между арбитражными судами и судами общей юрисдикции лишены своего практического значения применительно к делам об оспаривании нормативных правовых актов. Причина тому – многосубъектность правоотношений, включающая в себя различные категории адресатов правовых норм.

Следует указать, что проблемы определения подведомственности дел возникают не часто и в большинстве случаев связаны с невозможностью однозначной квалификации характера спорных правоотношений. Экономическая сфера общественных отношений является особой, т.к. предполагает участие в ней субъектов предпринимательской деятельности (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), а в случаях, прямо предусмотренных законом, и других субъектов. Поэтому спор, возникший в результате принятия нормативного правового акта, затрагивающего права или законные интересы предпринимателей, будет носить экономический характер.

Специфика нормативного правового акта как средства регулирования общественных отношений такова, что он может быть адресован неопределённому кругу лиц, включающему в себя как субъектов предпринимательской деятельности, так и физических лиц. Указанные субъекты в материальном публичном правоотношении противостоят субъекту управления (например, государственному или муниципальному органу), но характер защищаемых прав и законных интересов будет различным. Предприниматель будет отстаивать свои экономические интересы, непосредственно влияющие на осуществление основной (гражданско-правовой) деятельности, в то время как физическое лицо, не осуществляющее предпринимательскую деятельность, будет защищать свои социальные интересы.

Все это дает основание утверждать, что для разграничения компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции недостаточно двух перечисленных ранее критериев. Специфика материальных правоотношений, заключающаяся в их многосубъектности, предопределяет необходимость применения дополнительных (специальных) критериев подведомственности указанной категории дел.

Первоначально в основе специального критерия разграничения компетенции судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов лежала отсылочная норма п. 1 ч. 1 ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), требовавшая в целях определения компетентного суда обратиться к тому или иному федеральному закону, регулиющему спорные правовые отношения.

Универсальный и весьма удобный в юридико-техническом плане критерий разграничения подведомственности – указание на компетентный суд в федеральном законе – на практике усложнил доступность судебной защиты. Неправильное определение подведомственности споров, хотя и не часто, но все же имело место в практике при обращении в суд, в т.ч. и по той причине, что заинтересованные лица попросту не знали, каким образом данный критерий следует применять.

К тому же не все федеральные законы отличаются четкими и понятными формулировками норм о компетентном суде. Например, ст. 78 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 25 ноября 2013 г.)¹ содержит следующую норму: «Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке». Предложенная в этом Законе альтернатива в выборе компетентного суда, базировавшаяся на характере спора, вносила лишь дополнительные споры и не помогала однозначно установить компетентный суд. Подобные законотворческие недочеты влекли ошибки при определении подведомственности не только истцами и заявителями, но иногда и самими судами, периодически порождая дискуссионные решения.

В 2010 г. в целях оптимизации определения подведомственности дел законодатель расширил специальный критерий за счет включения в норму п. 1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ указания на конкретные сферы правового регулирования, характеризующиеся участием в ней преимущественно субъектов предпринимательской деятельности (например, налогообложение, таможенное регулирование, валютное регулирование и т.д.). Данная норма предписывала арбитражным судам рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов независимо от того, являются ли заявителями организации, индивидуальные предприниматели или граждане.

Указанные изменения в совокупности, как представляется, усложнили реализацию права на судебную защиту, поскольку обусловили необходимость четко квалифицировать спорные правоотношения с применением формулировки одной из указанных в ст. 29 АПК РФ сфер правового регулирования, а при отсутствии соответствующей сферы – указания на федеральный закон, содержащий нормы об отнесении споров к компетенции того или иного суда.

Возникшие сложности практического характера обусловили новый, «упрощенный подход» к разграничению подведомственности этой категории дел, заключающийся в исключении специального критерия вообще. В соответствии с изменениями, внесенными в ст. 29 АПК РФ Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»², арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов при условии, если они затрагивают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Такая формулировка призвана упростить реализацию права на обращение в суд за защитой прав и законных интересов участников правоотношений, поскольку теперь при подаче заявления в суд будет учитываться только один критерий – экономический характер сферы общественных отношений, в которой затрагиваются интересы заявителя. Фактически возможность обращения в арбитражный суд сохранят только субъекты предпринимательской деятельности (юридические лица и индивидуальные предприниматели).

Следует иметь в виду, что правом на обращение в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта наделены не только участники гражданского оборота, но и иные субъекты: например, прокурор, государственные органы и некоторые другие субъекты (ч. 2 ст. 192 АПК РФ). Их обращение в суд связано не столько с защитой интересов конкретных адресатов нормативных предписаний, сколько с выполнением обязанностей по контролю за соблюдением законности в той или иной сфере, в т.ч. за недопущением применения нормативных правовых актов, не соответствующих другим нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу.

Вопросы определения компетентного суда могут возникнуть в связи с много-субъектностью адресатов, в числе которых могут быть как организации, индивидуальные предприниматели, так и физические лица.

На следующем примере попробуем проследить, как бы изменилась подведомственность дела об оспаривании нормативного правового акта. Так, в арбитражный суд Вологодской области обратилась индивидуальный предприниматель Соколова Н.В. с заявлением к Вологодской городской Думе о признании недействующим п. 2.1 Правил благоустройства г. Вологды в части, возлагающей на юридических и физических лиц, в т.ч. осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, являющихся землепользователями, а также собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами строений, помещений и сооружений, обязанности несения бремени содержания прилегающей территории, не являющейся собственностью данных субъектов. На основании заявления арбитражный суд возбудил производство по делу № А13-11471/2012 и решением от 28 декабря 2012 г. требования заявителя удовлетворил³.

Оспариваемый в приведенном примере правовой акт предписывает нормативную модель поведения неопределенному кругу лиц, включающему в себя как субъектов предпринимательской деятельности, так и иных лиц, такую деятельность не осуществляющих. По новым правилам определения подведомственности в том случае, если заинтересованность в признании правового акта недействующим проявит юридическое лицо (индивидуальный предприниматель), то ему необходимо будет обратиться в арбитражный суд, т.к. деятельность такого субъекта в публично-правовой сфере носит экономический характер.

Физическое лицо, не согласное с положениями этого же правового акта, будет обязано обратиться в суд общей юрисдикции.

При этом возникает вопрос о том, каким образом должен определить компетентный суд, например, прокурор, поскольку в случае подачи им заявления предметом защиты будут выступать прежде всего публичные интересы, и только потом интересы конкретного лица (группы лиц).

Внесенные законодателем в ст. 29 АПК РФ изменения затронут и такой аспект судебной деятельности, как формирование единообразия судебной практики. Начиная с 2013 г., арбитражные суды будут рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих те сферы общественных отношений, которые к их компетенции ранее не относились. Речь идет, например, о спорах в сфере землеустройства и землепользования, которые были подведомственны судам общей юрисдикции.

На основании изложенного следует констатировать, что предложенные законодателем новые правила определения подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов, хотя фактически и упрощают физическим и юридическим лицам реализацию права на обращение в суд, все же не являются оптимальными с точки зрения «юридической чистоты» правового регулирования института подведомственности. Более того, повышается риск возврата к проблеме альтернативной подведомственности, имевшей место до принятия АПК РФ 2002 г. В итоге на практике мы можем получить эффект «двойных стандартов» (как это было по корпоративным спорам до 2002 г.): по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта различными судебными органами могут быть приняты диаметрально противоположные судебные акты.

Такое, на наш взгляд, неудачное юридико-техническое решение проблемы подведомственности арбитражному суду этой категории дел обусловило последующий возврат законодателя к первоначальной нормативной конструкции ст. 29 АПК РФ. Согласно Федеральному закону от 7 июня 2013 г. № 126-ФЗ⁴ «О внесении изменений в статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» компетенция арбитражного суда по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов вновь стала определяться указанием на нее в федеральном законе.

Динамика изменений ст. 29 АПК РФ, к сожалению, свидетельствует о правотворческой несогласованности в решении исследуемого в настоящей статье вопроса. Сменяющие друг друга нормативные положения больше похожи на некий «юридический эксперимент», сомнительный как с теоретической точки зрения, так и с практической.

В качестве решения рассматриваемой проблемы можно предложить два варианта оптимизации норм о подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов, в основе которых лежат изменения организационных основ судебной власти и критериев разграничения подведомственности дел в рамках деятельности функционирующих в России судов соответственно.

Модификация судостроительного аспекта видится в двух направлениях.

С одной стороны, решение данной проблемы возможно путем отнесения дел об оспаривании нормативных правовых актов к ведению судов одной судебной системы (только арбитражных судов либо исключительно судов общей юрисдикции). Такой подход станет, на наш взгляд, наиболее приемлемым, поскольку, во-первых, исключит споры о подведомственности; во-вторых, не потребует

значительного времени для формирования судебной практики в связи с тем, что практика по рассмотрению данной категории дел наработана и арбитражными судами, и судами общей юрисдикции; в-третьих, не повлечет существенного увеличения нагрузки на судей, поскольку, по данным судебной статистики, количество дел об оспаривании нормативных правовых актов составляет менее 1% от общего количества дел, рассматриваемых судами.

С другой стороны, альтернативой существующим судебным системам является создание системы административных судов, которые и будут разрешать все споры в сфере публично-правовых отношений. Справедливости ради стоит сказать, что эта идея имеет как своих сторонников, так и противников, и обсуждается в юридическом сообществе уже не первый год. Однако нельзя не отметить, что перспектива создания административных судов в России (по крайней мере в ближайшие годы) весьма туманна.

Функциональный аспект поднятой проблемы может быть решен за счет изменения критериев подведомственности дел с сохранением существующей компетенции судов, но при соблюдении следующих условий. Полагаем, что основным критерием разграничения компетенции судов должна остаться сфера правового регулирования (при условии ее указания в нормах процессуального законодательства). При этом к компетенции арбитражного суда следует отнести споры во всех сферах, где участвуют только субъекты предпринимательской деятельности, для чего необходимо пересмотреть перечень сфер правового регулирования, ранее содержащийся в п. 1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ. В целях обеспечения единообразного применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами законодательства о подведомственности указанной категории дел важным видится дача соответствующих разъяснений Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ и Пленумом Верховного Суда РФ в рамках общего постановления.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7642.

³ См.: Решение арбитражного суда Вологодской области от 28 декабря 2012 г. по делу № А13-11471/2012. URL: <http://gas.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.01.2013).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2884.

Т.А. Савельева

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ) ЗАСТРОЙЩИКОВ

В статье исследуются новеллы законодательства о несостоятельности (банкротстве), регулирующего порядок удовлетворения требований граждан — участников строительства при банкротстве застройщиков. Анализируется режим погашения требований участников строительства по денежным обязательствам и обязательствам имущественного характера (о передаче жилых помещений). Вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства о несостоятельности (банкротстве) застройщиков.

Ключевые слова: банкротство застройщиков; размер требований участников строительства о передаче жилых помещений; размер денежных требований участников строительства; рыночная стоимость жилых помещений; убытки в виде реального ущерба.

Т.А. Savelyeva

SOME PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF LEGISLATION
ON INSOLVENCE (BANKRUPTCY) OF ESTATE DEVELOPERS

This article investigates the problems of legislation on insolvency (bankruptcy) governing satisfaction of claims of citizens who are participating in construction with bankruptcy of estate developers. It analyses the mode of satisfaction of claims of participants in construction with monetary obligation and property related liability (transfer of residential property ownership) and makes suggestions for improvement of existing legislation on insolvency (bankruptcy) of estate developers.

Keywords: bankruptcy of estate developers, rate of claims of participants of construction on transfer of residential property ownership, rate of monetary claims of participants of construction, actual cost of residential property, material losses as actual damage.

Банкротство застройщика – новый институт российского законодательства о несостоятельности (банкротстве), правовое регулирование которого предусмотрено § 7 гл. 9 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 23 июля 2013 г. № 251) (далее – Закон о банкротстве)¹. Принимая Федеральный закон от 12 июля 2011 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” и статьи 17 и 223 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в части установления особенностей банкротства застройщиков, привлекавших денежные средства участников строительства», законодатель ввел приоритетное удовлетворение требований граждан – участников строительства при банкротстве застройщика по отношению к иным конкурсным кредиторам путем создания отдельной очереди для погашения требований кредиторов (ст. 201.9) и возможности получения в качестве отступного объекта незавершенного строительства (ст. 201.10) или готовых помещений (ст. 201.11)².

Поскольку законодателем выделена формально равноправная единая социальная группа – участники строительства – физические лица, имеющие к застройщику требования о передаче жилого помещения или денежные требования, то и режим погашения требований участников строительства как по денежным, так и по неденежным обязательствам имущественного характера (о передаче жилого помещения), должен быть одинаковым. Между тем нормы действующего законодательства о несостоятельности (банкротстве), регулирующие несостоятельность (банкротство) застройщиков, свидетельствуют об обратном.

Так, при установлении размера денежного требования участника строительства учитывается размер убытков в виде реального ущерба, причиненных нарушением обязательства застройщика по передаче жилого помещения, в виде разницы между стоимостью жилого помещения (определенной на дату расторжения договора, предусматривающего передачу жилого помещения), которое должно было быть передано участнику строительства, и суммой денежных средств, уплаченных до расторжения этого договора (п. 2 ст. 201.5) Закона о банкротстве.

В реестр требований о передаче жилых помещений включаются лишь сведения о сумме, уплаченной участником строительства застройщику по договору, предусматривающему передачу жилого помещения (ст. 201.7).

Между тем, если исходить из буквального толкования подп. 1 п. 3 ст. 201.10 Закона о банкротстве, согласно которой стоимость прав застройщика должна сравниваться с суммой, представляющей собой совокупность уплаченных дол-

щиком денежных средств и размера неисполненных обязательств, то в пользу застройщика может возникнуть необоснованная разница, вызванная в т.ч. длительными сроками строительства и возросшей рыночной стоимостью жилых помещений. В этом случае на дольщиков, желающих получить «заветные квадратные метры», возлагается обязанность доплатить эту разницу.

В настоящее время начинает формироваться судебная практика по применению норм подп. 1 п. 3 ст. 201.10 Закона о банкротстве. Целью § 7 «Банкротство застройщиков» указанного Закона является защита социально незащищенных участников отношений по строительству жилых домов, которые, являясь непрофессиональными инвесторами, внося большую часть денежных средств или иного имущества в целях строительства и последующего получения жилья, несут значительные риски недобросовестности застройщика, риски от различных факторов рынка жилищного строительства, от долгостроя.

Руководствуясь этими целями в одном из судебных актов действия конкурсного управляющего должника по определению суммы, подлежащей внесению участниками строительства в качестве разницы между рыночной стоимостью застроенных земельных участков с расположенными на них незавершенными строительствами многоквартирными жилыми домами и совокупным размером требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, обоснованно признаны судом первой инстанции неправомерными и несоответствующими взаимосвязанным положениям подп. 1 п. 3 ст. 201.10, п. 2 ст. 201.5 и п. 1 ст. 201.13 Закона о банкротстве³.

Как указано в мотивировочной части судебных актов, Закон о банкротстве не предполагает, что под размером требований, включенных в реестр требований о передаче жилых помещений, следует понимать только сумму средств, уплаченных по договорам долевого участия. Требование участника строительства, включенное в реестр требований о передаче жилых помещений, состоит не в возврате денежных средств, уплаченных за жилое помещение по договору долевого участия, а в самом этом помещении, его получении от застройщика. Данное требование натурально и его размер, равно как и размер всякого натурального требования, должен определяться стоимостью истребуемого имущества, а не суммой уплаченных за него денежных средств, сведения о которой в силу ст. 201.7 Закона о банкротстве должны содержаться в реестре требований о передаче жилых помещений наряду с другими сведениями.

Вполне очевидно, что нормы о несостоятельности (банкротстве) застройщиков ставят в неравное положение участников строительства, оказавшихся в одинаковой правовой ситуации, но имеющих к застройщику разные требования — требование о передаче жилого помещения или денежное требование. Неудивительно, что многие арбитражные суды пытались расширительно толковать положения нового законодательства, ссылаясь на положения Конституции РФ, основные начала и принципы гражданского законодательства, а также обычаи делового оборота⁴.

Ситуация несколько поменялась в связи с принятием Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)”»⁵, в соответствии с которым участники строительства в части требований о передаче жилых помещений имеют право участвовать в собраниях кредиторов и обладать числом голосов, определяемым

исходя из суммы, уплаченной участником строительства застройщику по договору, предусматривающему передачу жилого помещения, *а также размера убытков в виде реального ущерба* (ч. 5 ст. 201.6).

Реальный ущерб определяется в виде разницы между стоимостью жилого помещения (определенной на дату расторжения договора, предусматривающего передачу жилого помещения), которое должно было быть передано участнику строительства, и суммой денежных средств, уплаченных до расторжения этого договора (п. 2 ст. 201.5 Закона о банкротстве). По сути законодатель признал за участниками строительства, внесших в реестр требования о передаче жилых помещений, право определения размера их требований по рыночным ценам. Таким образом, в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) застройщика наметилась тенденция выравнивания правового статуса участников строительства по денежным и неденежным обязательствам.

Между тем в позиции законодателя прослеживается непоследовательность. Сведения о рыночной стоимости жилых помещений должны учитываться как для целей определения голосов на собрании участников строительства, так и для целей формирования заключения арбитражного управляющего о возможности или невозможности передачи объекта незавершенного строительства созданному участниками строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу.

В противном случае, как уже говорилось, может возникнуть необоснованная разница между стоимостью прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок и совокупным размером требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений (курсив наш. — Т.С.).

Исходя из смысла и целей принятия § 7 Закона о банкротстве, рассматривая положения п. 5 ст. 201.6 во взаимосвязи с п. 1 ч. 3 ст. 201.10 анализируемого Закона, полагаем необходимым дополнить п. 1 ч. 1 ст. 201.7 и изложить его в следующей редакции: «В реестр требований о передаче жилых помещений включаются: сумма, уплаченная участником строительства застройщику по договору, предусматривающему передачу жилого помещения, и (или) стоимость переданного застройщику имущества в рублях, а также *сведения о рыночной стоимости жилых помещений*» (курсив наш. — Т.С.).

Таким образом, законодательство о несостоятельности (банкротстве) застройщиков нуждается в совершенствовании. С учетом важности обеспечения конституционного права на жилище и социальной значимости проблем, возникающих в данной сфере, для обеспечения единообразия судебной практики по делам о несостоятельности (банкротстве) застройщиков будут полезны также рекомендации высшего судебного органа арбитражной юрисдикции, выраженные в постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, а также информационных письмах Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29, ст. 4301.

³ См.: Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 30 октября 2012 г. по делу № А46-14935/2011, оставившего без изменения определение Арбитражного суда Омской области от 8 августа 2012 г. URL: <http://omsk.arbitr.ru> (дата обращения: 19.07.2013).

⁴ См.: Определение Арбитражного суда Саратовской области от 17 апреля 2013 г. по делу № А57-10133/2009. URL: <http://www.saratov.arbitr.ru> (дата обращения: 22.08.2013).

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27, ст. 3481.

О.В. Шляпникова, Н.М. Паршин

ОСОБЕННОСТИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПНИКОВ, СОВЕРШАЮЩИХ СЕКСУАЛЬНЫЕ ПОСЯГАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье анализируются теоретические и эмпирические данные криминологического исследования, в ходе которого выявляются особенности личности преступника, совершающего сексуальное насилие в отношении детей и подростков. Предложена классификация лиц, совершающих преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних.

Ключевые слова: сексуальные посягательства, личность преступника, преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних, классификация.

O.V. Shlyapnikova, N.N. Parshin

PECULIARITIES OF CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS, PERSONALITY CLASSIFICATION OF CRIMINALS COMMITTING SEXUAL HARASSMENT AGAINST MINORS

Theoretic and empiric data of criminological research revealing the peculiarities of criminal's personality committing sexual violence against children and teenagers are analyzed. Classification of individuals committing crimes against sexual immunity and sexual freedom of minors is suggested.

Keywords: sexual harassment, criminal's personality, crimes against sexual immunity and sexual freedom of minors, classification.

Одним из важнейших элементов криминологической характеристики сексуальных посягательств в отношении несовершеннолетних лиц является личность преступника. Важность этого элемента, на наш взгляд, обуславливается тем, что действия преступника характеризуются актом поведения, в котором отражаются специфические свойства личности.

По результатам проведенного исследования нами было выявлено, что специфические особенности преступника, совершающего преступления на сексуальной почве, могут быть по-разному связаны с самим преступным деянием. Поэтому условно

© Шляпникова Ольга Викторовна, 2013
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); shlyapnikova.olga@yandex.ru

© Паршин Николай Михайлович, 2013
Соискатель кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права (Белгородский юридический институт МВД РФ)

сексуальных преступников, совершающих *насильственные* преступления в отношении несовершеннолетних, можно разделить на две большие группы: 1) лица, страдающие психическими и физиологическими отклонениями, а также патологическими изменениями личности; 2) лица, не имеющие существенных девиаций. Подобное деление характерно и для субъектов, совершающих *ненасильственные* действия сексуального характера в отношении этой же группы потерпевших.

По нашему мнению, аспект наличия или отсутствия различного рода девиаций является основополагающим фактором в формировании личности преступника, т.к. именно психологические дефекты, определяя особенности сексуальной преступности, детерминируют применение насилия, а не иного способа разрешения субъективно воспринимаемой и оцениваемой собственной жизненной ситуации.

Наши данные подтверждают многочисленные исследования, проведенные криминологами, специалистами в области психиатрии, психологии, виктимологии, а также сексопатологии. Это свидетельствуют о том, что среди осужденных за сексуальные преступления немало лиц (около 40 %) имеют различные психопатические черты характера, олигофрению легкой степени дебильности, прогрессирующее органическое слабоумие.

Криминологическое исследование показало, что среди совершивших сексуальные преступные деяния также немало лиц, имеющих другие психические аномалии, среди которых распространены алкоголизм, психопатия и шизофрения. «Подобная существенная пораженность различными психическими аномалиями изучаемого контингента подчеркивает значимость психического аспекта в объяснении подобного рода преступлений. Однако наличие психических аномалий не объясняет, почему человек допустил такое из ряда вон выходящее поведение. Вместе с тем большинство сексуальных преступников являлись вменяемыми, т.е. чаще всего подобные действия совершали лица, которые могут нести уголовную ответственность. Также необходимо отметить, что для такого рода преступников характерно при совершении преступления применение психического насилия, используя детскую доверчивость, послушание, зависимость от взрослых»¹.

Исследование проблем сексуального насилия, совершаемого в отношении несовершеннолетних, позволило выделить субъектов, характеризующихся повышенной жестокостью, садистскими наклонностями. Данная категория преступников зачастую заранее готовит средства для оказания психического и (или) физического воздействия на жертву. В результате обследования данных лиц психологи указывают на тот факт, что преступники с садистскими наклонностями получают удовлетворение от жестокого обращения с жертвой. Для некоторых из них важно не просто причинение мучений жертве, а нанесение открытых ранений, сопровождающихся кровотечением. Поэтому они до совершения преступления готовят соответствующие колюще-режущие, рубящие орудия. Подобные субъекты дожидаются появления жертвы и неожиданно нападают на нее и пытаются лишить потерпевшую возможности сопротивляться, наносят ей удары по голове или используют различные приемы и средства для удушения. Затем совершают сексуальный акт с трупом.

Исследуя причины формирования личности сексуально-извращенных преступников, совершающих преступления в отношении несовершеннолетних девушек, необходимо отметить, что сексуальные убийцы, т.е. получающие половое удовлетворение от самого убийства, как бы мстят женщинам за нанесенные обиды. Такие субъекты зачастую относятся именно к некрофильским личностям.

Это те, кого влечет к смерти и разрушению, кто видит в убийстве единственный выход из своей жизненной ситуации.

Изучая личности преступников, совершающих преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних, мы выявили еще один тип личности, который совершает сексуальное насилие в отношении беспомощной жертвы.

Кроме того, известны случаи, когда дети подросткового возраста привлекались к употреблению алкогольных и (или) наркотических веществ ради испытания новых ярких ощущений. Затем преступники подвергали их сексуальному насилию, используя беспомощное состояние, в силу которого они были лишены возможности принимать меры к самосохранению из-за того, что не могли осознавать реальную действительность, не понимали характера и значения совершаемого в отношении них деяния, т.к. находились под воздействием алкогольного и (или) наркотического опьянения.

Преступники этой классификационной группы совершают также преступления и в отношении девушек, страдающих умственной отсталостью. В судебной практике имеется немало уголовных дел, когда такие преступления совершались неоднократно на протяжении значительного периода времени. Более того, в данную преступную деятельность втягивались новые лица. Обусловлено это в первую очередь особенностями психосексуального развития потерпевших, характеризующее затруднением процесса усвоения и переработки информации о сексуальном взаимодействии полов, а следовательно, свидетельствует о невозможности потерпевших понимать характер и значение противоправных действий при восприятии ими внешней стороны сексуального деликта. Кроме того, данный тип преступника характеризуется тем, что не совершает других насильственных действий и преступлений, которые, как правило, сопряжены с сексуальным насилием.

Оценивая причины выбора жертвы, страдающей умственной отсталостью, небезынтересно обратить внимание на факторы, указанные М.А. Коневой. Большинство опрошенных ею педагогов специализированных школ отметили, что у детей, страдающих недостатком умственного развития (олигофрения, дебильность), наблюдается повышенный интерес к вопросам половой жизни, не соответствующий стандартам их возраста. Такие дети охотно рассуждают о женитьбе, ведении совместного хозяйства, беременности. Однако в то же самое время все они в малолетнем возрасте едва ли правильно представляют себе все подробности совокупления и иных форм сексуальной, в т.ч. и гомосексуальной, активности людей. Данное обстоятельство отмечается особым образом именно потому, что дети, страдающие расстройствами душевной деятельности, часто становятся жертвами перверсивных преступлений, совершаемых гомосексуальными девиантами, но при этом из любопытства также часто сами дают согласие на гомосексуальные контакты².

Рассматривая особенности личности преступника, совершающего сексуальные преступления, нами было выявлено, что преступники, не страдающие какими-либо девиациями и парафилиями, совершают такого рода преступления в отношении девочек малолетнего возраста, зачастую находясь в состоянии сильного алкогольного опьянения. Алкоголь усиливает у них возбудимость, эмоциональную напряженность, расторможенность полового влечения, ослабляя моральные задержки и тем самым располагая к совершению сексуальных преступлений.

Решение о совершении изнасилования принимается, как правило, после встречи ребенка в уединенном месте. Такого рода действия являются импульсивными и совершаются под влиянием внезапно возникшего умысла, причем субъектом данного преступного посягательства могут быть как посторонние лица, так и родственники потерпевших (отчимы, сводные братья, дяди). Известны также случаи, когда жертва перемещается в другое место с применением физической силы или путем обмана, а сексуальный акт совершается, как правило, в традиционной форме, однако не исключены случаи оральных и гомосексуальных половых актов.

Также обращает на себя внимание то обстоятельство, что во многих случаях, когда жертвами преступной сексуальной жестокости становились дети и подростки, имела место сексуальная агрессия с т.н. смещением, т.е. преступник воспринимал их в качестве некоего психологического продолжения реального объекта. Это можно расценить как своего рода отмщение своему обидчику за ранее испытанное сексуальное насилие, который, как правило, в силу определенного преимущества (физического, возрастного и др.) представляется недостижимым в плане реализации преступного умысла.

Исследуя уголовно-правовые аспекты личности преступника, совершающего сексуальные преступления в отношении несовершеннолетних лиц, следует уделить внимание единоличному и групповому характеру данных преступных деяний. Так, групповые сексуальные преступления совершаются преимущественно подростками. В данном случае преобладают мотивы удовлетворения физиологических потребностей, связанных с сексуальным влечением, что обусловлено в первую очередь возрастом и сопутствующими мотивами развлечения. Известны случаи, когда подростки получают наслаждение не столько от сексуальных действий, сколько от глумления над жертвой, самоутверждаясь в глазах друг друга.

Преступления подобного рода однотипны по механизму совершения, независимо от того, кто является потерпевшим – малолетний мальчик или несовершеннолетняя девочка. Нередки случаи, когда несовершеннолетние преступники выбирают себе постоянных жертв из числа малолетних или несовершеннолетних субъектов, не способных постоять за себя. Жертвами подобных преступлений могут быть и подростки среднего пубертатного возраста мужского пола – изгой в среде сверстников, подвергающиеся на протяжении определенного промежутка времени сначала физическому насилию, а затем сопряженному с ним сексуальному³.

В правоприменительной практике неоднократно встречались случаи, когда неустойчивая, ситуационно возникшая и быстро сплотившаяся группа подростков систематически совершала насильственные действия сексуального характера в отношении выбранной жертвы из своего ближайшего окружения. Потерпевший в данном случае может скрывать факты пролонгированного сексуального насилия из-за опасения социального клеймения.

Рассматривая уголовно-правовые аспекты личности преступника, совершающего преступные посягательства сексуального характера в отношении несовершеннолетних, следует особо выделить преступления одиночного характера. Так, одиночные сексуальные деликты с мотивацией удовлетворения первичных физиологических потребностей совершаются, как правило, социально-педагогически запущенными подростками старшего пубертатного возраста в отношении знакомых им девочек с асоциальными формами поведения в ходе совместного отдыха, сопряженного с распитием спиртных напитков. При этом поведение потерпевшей не носит характера провоцирующего или псевдопровоцирующего. Несовершен-

нолетний преступник субъективно воспринимает потерпевшую как доступную цель для реализации своих сексуальных потребностей.

Важно отметить, что основные специфические черты характеристики личности сексуального преступника возникают не сразу. Они формируются, развиваются и закрепляются с раннего возраста с учетом событий, происходящих с первых дней жизни индивида, и, собственно, составляют ее важнейшие части. Следовательно, сексуальное преступление, как и любое другое, подготовлено всем ходом жизни, является ее итогом и вне этого контекста не может быть объективно оценено и объяснено.

Обоснованным представляется заключение М.А. Догадиной и Л.О. Пережогина, считающих, что «сутью психосексуального развития является становление зрелой сексуальности, которая формируется в процессе развития полового самосознания, полоролевого поведения и психосексуальных ориентаций, являющихся неотъемлемой частью самосознания и образа «я». Именно поэтому внутренние регулятивные механизмы личности имеют важное значение для становления сексуального поведения»⁴.

Следовательно, для всестороннего и полного изучения феномена сексуальных преступников необходим междисциплинарный подход, т.к. понимание специфических черт личности, совершающих преступные деяния сексуальной направленности даже после испытанного уголовного наказания, возможно при использовании совокупности знаний биологических нарушений и личностных расстройств. Для того чтобы понять истоки преступного поведения, разобраться в мотивации и мировоззрении сексуального преступного поведения, необходимы знания, накопленные экспертами-криминалистами, специалистами в области психиатрии, психологии, виктимологии, социологии и криминологии.

В этой связи считаем уместным отметить, что учеными-криминологами, психологами и другими, уделявшими внимание личности преступников, совершающих сексуальные преступления, представлены различные типологии, однако, имеющиеся типы личности разработаны либо без учета направленности преступных начал именно в отношении несовершеннолетних потерпевших либо с целью исследования определенных категорий преступников.

Например, отдельные признаки субъектов, совершивших сексуальное насилие, изучены Н.А. Исаевым⁵; типологии лиц, совершающих изнасилования, разработаны Ю.С. Измайловой и Е.А. Мавренковой⁶; типология серийных сексуальных убийц представлена О.Ю. Михайловой⁷; типы преступников, совершающих сексуальные действия насильственного и ненасильственного характера внутри семьи, рассмотрены В.А. Мишота⁸; Н.М. Романовой сконструирована социальная типология преступников-подростков, совершающих сексуальное насилие⁹. Вне всяких сомнений, перечисленные авторы внесли свой вклад в развитие наук криминального цикла, однако в криминологическом портрете современного преступника, совершающего сексуальные посяательства в отношении детей и подростков, осталось еще немало вопросов.

Дифференциация личности преступников возможна по различным основаниям (признакам, критериям) и может преследовать различные цели. Так, при составлении типов личности преступников, совершающих сексуальные преступления в отношении несовершеннолетних, объединенных в классификации, мы учитывали следующие критерии: социально-демографические, уголовно-правовые, нравственно-психологические. В качестве цели выступали

последующая разработка специальных методов исправления указанной категории лиц, а также системы мер правового, общесоциального и специально-криминологического предупреждения указанного вида преступности.

С учетом результатов проведенного исследования в основу классификации личности преступника, совершающего сексуальные преступления, положен характер антисоциальной (асоциальной) направленности личности, особенности выбора жертвы и механизмы совершения преступного деяния. В свою очередь объективная оценка всех элементов структуры личности сексуального преступника с учетом изложенных фактов дает возможность понять весь спектр криминогенно-образующих факторов сексуально-преступного поведения.

Проведённое криминологическое исследование преступников, совершающих сексуальное посягательство в отношении несовершеннолетних позволило предложить их классификацию по следующим основаниям: 1) степени общественной опасности личности; 2) выраженности криминогенности и активности сексуально-преступного поведения; 3) субъектам, совершающим насильственные и ненасильственные преступные действия сексуального характера; 4) выбору жертв преступлений; 5) в зависимости от единоличного или группового характера преступной деятельности; 6) в зависимости от механизма образования преступного посягательства.

По степени общественной опасности личности:

1. Безусловно, оценить степень разграничения общественной опасности личности исследуемой категории преступников весьма сложно. Однако, на наш взгляд, среди преступников, совершающих сексуальные посягательства в отношении несовершеннолетних, следует выделить в отдельную категорию как *наиболее опасных* лиц, совершающих изнасилование малолетних детей и осуществляющих насилие извращенными способами в сочетании с развратными действиями и последующим убийством и расчленением.

2. К *опасным* преступникам, совершающим посягательства сексуального характера, следует отнести инцестуозных преступников. Их сексуальная преступная деятельность связана либо с деформацией сексуального влечения, либо с субъективно значимым эмоциональным состоянием. Общественная опасность данных лиц обусловлена и тем, что такие преступные деяния являются наиболее латентными и имеют пролонгированный характер, а также подрывают значимость института семьи.

3. В *значительной степени опасными*, на наш взгляд, следует признать сексуальных преступников, являющихся членами деструктивных религиозных сект. Высокая степень опасности этих лиц определена тем, что их посягательства нивелируют не только моральные устои общества, но и религиозные устои, дискредитируя институт церкви как неотъемлемой части гражданского общества, оказывая *деструктивное* воздействие не только на отдельно взятых граждан, но и на общество в целом.

4. *Десоциализированно-опасные* преступники – это лица, совершающие сексуальные преступления в отношении несовершеннолетних в состоянии алкогольного и (или) наркотического опьянения, как правило, под воздействием внезапно возникшего желания удовлетворить сексуальную потребность. Эти преступники редко имеют какие-либо сексуальные отклонения, за исключением эксгибиционистов, которые также относятся к десоциализированно опасному типу личности, а алкоголь и наркотики являются своего рода катализатором, стимулирующим к немедленному удовлетворению субъективно значимых потребностей. Главное

отличие этого типа от других типов преступников состоит в том, что они не подыскивают жертву, а используют тех лиц, которые оказались поблизости.

5. В особую категорию следует выделить преступников, *опасность* которых достигает *критической оценки*. К ним относятся несовершеннолетние подростки, совершающие не только изнасилование девушек, но и иные действия сексуального характера в отношении мальчиков. Также в эту группу входят малолетние преступники, возраст которых не достиг 14-летия, т.е. возраста уголовной ответственности.

По выраженности криминогенности и активности сексуально-преступного поведения:

1. *Устойчиво-сексуальный тип*. У данных преступников присутствует повышенная агрессивная направленность, особая склонность к совершению сексуального насилия, имеющая периодический характер (к такому типу относятся лица, совершающие только *насильственные* сексуальные деяния, например, маньяки-насильники, некрофилы).

2. *Корыстно-сексуальный тип*. Данному типу присуще пренебрежение социальными и нравственно-правовыми нормами. Корысть выступает в качестве ведущего мотива (к этой категории относятся преступники, совершающие сексуальные деяния как *насильственного*, так и *ненасильственного* характера. Например, лица, использующие несовершеннолетних для порнобизнеса, в т.ч. с привлечением интернет-ресурсов, а также для удовлетворения личной сексуальной потребности).

3. *Престижно-сексуальный тип*. Такой тип личности преступника совершает сексуальные посягательства в отношении несовершеннолетних для того, чтобы завоевать авторитет или с целью самоутверждения. К первым относятся лица, совершающие сексуальные посягательства только *насильственного* характера, например, несовершеннолетние — с целью утверждения своего престижа в группе. Ко вторым относятся преступники, совершающие сексуальные деяния как *насильственного*, так и *ненасильственного* характера, например, лица, не имеющие сексуальных девиаций, но имеющие проблемы сексуального характера.

4. *Злостно-сексуальный тип*. Характерной чертой этого типа является агрессивность, обусловленная аморальностью поведения (например, лица, совершающие только *насильственные* сексуальные преступления в отношении несовершеннолетних из хулиганских побуждений или мести).

5. *Девиянтно-сексуальный тип*. Отличительной чертой данного типа являются различные сексуальные отклонения, выражающиеся в форме педофилии, гомосексуализма, эксгибиционизма и других сексуальных перверсий. К этой категории относятся преступники, совершающие сексуальные деяния как *насильственного*, так и *ненасильственного* характера.

6. *Инцестуозный тип*. Обособленность данного типа преступников обусловлена выбором жертвы, которой может выступать только кровный родственник несовершеннолетнего возраста. К этой категории относятся преступники, совершающие сексуальные деяния как *насильственного*, так и *ненасильственного* характера.

По субъектам, совершающим насильственные и ненасильственные преступные действия сексуального характера:

1. Лица, являющиеся родителями и другие кровные родственники.
2. Иные родственники и лица их заменяющие.
3. Посторонние лица.

4. Маньяки-насильщики.
5. Несовершеннолетние.
6. Лица, входящие в деструктивные религиозные организации.

По выбору жертвы:

1. Преступники, выбирающие в качестве жертвы несовершеннолетних лиц, страдающих умственной отсталостью.

2. Преступники, использующие для сексуального удовлетворения лиц, находящихся без сознания или под воздействием алкогольного и (или) наркотического опьянения — беспомощные жертвы.

3. Преступники, подыскивающие случайных лиц в качестве жертвы, как продолжение реального объекта (сексуальная агрессия со смещением).

4. Преступники, выбирающие постоянную жертву сексуального посягательства среди лиц, не способных постоять за себя и опасующихся огласки.

5. Преступники, совершающие сексуальное насилие над трупом (некрофилы).

В зависимости от единоличного или группового характера преступной деятельности:

1. Преступники, совершающие сексуальное насилие единолично (например маньяки).

2. Преступники, совершающие сексуальное насилие группой лиц из хулиганских побуждений (чаще несовершеннолетние).

3. Преступники, совершающие данные преступные деяния по предварительному сговору в отношении конкретного лица как единолично, так и группой лиц.

4. Преступники, совершающие сексуальные преступные деяния в присутствии третьих лиц (бесконтактное сексуальное насилие, групповые сексуально-насильственные и ненасильственные деяния).

В зависимости от механизма образования преступного посягательства:

1. Преступники с нарушением сексуальной ориентации (гомосексуальное насилие).

2. Преступники с нарушением полоролевых стереотипов в регуляции сексуального поведения (самоутверждающееся сексуальное насилие и инцестуидное поведение).

3. Преступники с нарушением возрастной ориентации сексуальной сферы (педофилия).

4. Ситуативные преступники (сексуальное насилие совершается под воздействием алкогольного (наркотического) опьянения или вследствие провокационного поведения жертвы).

Предложенная классификация сексуальных преступников не претендует на единственно верную, однако, на наш взгляд, будет иметь большое научно-познавательное и практическое значение для успешного решения всего комплекса вопросов, связанных как с конкретным случаем совершения сексуального преступления в отношении несовершеннолетних, так и с общими задачами борьбы с преступностью и предупреждения преступлений.

¹ Мишота В.А. Предупреждение сексуальных преступлений против несовершенно-летних в семье: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 5.

² См.: Конева М.А. Проблемы отграничения насильственных действий сексуального характера от смежных составов // Российский следователь. 2003. № 1. С. 33.

³ См.: Сафьянов Ф.С., Васкэ Е.В. Психологический анализ мотивации преступных действий несовершеннолетних правонарушителей при совершении групповых и индивидуальных деликтов // Прикладная юридическая психология. 2010. № 2. С. 131.

⁴ См.: *Догадина М.А., Пережогин Л.О.* Сексуальное насилие над детьми. Выявление, профилактика, реабилитация потерпевших // *Вопросы ювенальной юстиции.* 2007. № 4. С. 10.

⁵ См.: *Исаев Н.А.* Системно-криминологическое исследование сексуальных преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 189.

⁶ См.: *Измайлова Ю.С.* Субъект преступлений против несовершеннолетних, сопряженных с открытым сексуальным насилием: проблемы по квалификации // *Вестник Тамбовского государственного университета.* 2012. Вып. 3. С. 345-347; *Мавренкова Е.А.* Психологические особенности несовершеннолетних участников групповых сексуальных преступлений: автореф. дис. ... канд. психол. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 8.

⁷ См.: *Михайлова О.Ю.* Психологические механизмы криминальной сексуальной агрессии: дис. ... д-ра психол. наук. Ростов н/Д, 2001. С. 112-117.

⁸ См.: *Мишота В.А.* Предупреждение сексуальных преступлений против несовершеннолетних в семье: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 15.

⁹ См.: *Романова Н.М.* Социальная детерминация подростковой преступности. Сексуальное насилие: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 1998. С. 8.

Д.А. Ковлагина

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ТЕРРОРИЗМ

В статье рассматриваются основные составляющие понятия «информационный терроризм». Предлагаются авторское содержание понятия «информационный терроризм», которое не приравнивается исключительно к кибертерроризму или негативной деятельности СМИ; иной взгляд на взаимодействие СМИ и террористических групп. Формулируются выводы о необходимости обратить внимание законодателя на такое явление, как информационный терроризм, в целях повышения эффективности борьбы с ним и обеспечения информационной безопасности государства.

Ключевые слова: терроризм, информация, информационный терроризм, кибертерроризм, СМИ, хакер.

D.A. Kovlagina

INFORMATION TERRORISM

The paper considers the main components of the concept of information terrorism. The author offers another information content of the concept of terrorism, not equating it solely to cyber-terrorism or negative media activities. Also proposed a different look at the interaction of media and terrorist groups. The author concludes that it is a necessity to make the legislator to pay attention on such phenomenon as information terrorism to increase the efficiency of fighting with negative phenomenon and provision of information security of the country.

Keywords: terrorism, information, information terrorism, cyberterrorism, media, hacker

В уголовном законе информация является предметом преступлений, представленных гл. 28 Уголовного кодекса РФ (преступлений в сфере компьютерной информации), и некоторых др. Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ было криминализовано новое деяние – мошенничество в сфере компьютерной информации. Это свидетельствует о повышении внимания законодателя к информационной сфере, в связи была создана новая норма для ее защиты. Однако угроза, которую несут с собой хакерские группы, гораздо серьезнее. Она не может быть сопоставима с теми усилиями, которые предпринимает законодатель. Если раньше хакеры и хакерские группы были заинтересованы лишь в демонстрации своих умений, то

© Ковлагина Дарья Александровна, 2013

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kov-darya@yandex.ru

теперь их больше интересует материальная составляющая вопроса, которая не всегда связана с правомерными действиями. Как известно, в настоящее время террористические группировки (такие как Аль-Каида) активно используют навыки хакерских групп для достижения своих преступных целей.

20 октября 1969 г. впервые два компьютера, один из которых находился в компьютерной центре Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (UCLA), а другой – в Стэнфордском исследовательском институте в южной Калифорнии², начали «разговаривать» между собой. С течением времени компьютеры стали самым удобным средством хранения информации, а Интернет – самым дешевым средством ее передачи. И, конечно же, этот факт не остался без внимания организованных преступных групп, включая террористические группировки. Террористам компьютерная сеть необходима для хранения, обмена и получения информации. Если раньше деятельность террористов в большей степени была сосредоточена в реальном пространстве, то в настоящее время мы можем наблюдать смену области действий.

Говоря о компьютерной сети, необходимо затронуть тему хакерских групп. Джеффри Карр выделяет 2 вида таких групп: государственные и негосударственные хакеры³. Большую опасность представляют, конечно же, негосударственные хакеры. Во-первых потому, что общественно опасные деяния (в особенности преступные) они могут совершать как в отношении иностранного государства, так и в отношении того государства, гражданином которого они являются. Во-вторых, такие хакерские группы могут быть вовлечены в деятельность террористических группировок. В этом случае ни один правительственный веб-сайт, ни одна компьютерная система не могут быть гарантированно защищены от кибератак. Подтверждающим примером может служить использование террористами секретной информации, полученной из подразделений ООН, вследствие чего был убит иранский физик-ядерщик⁴.

Однако останавливать свое внимание исключительно на кибертерроризме было бы неправильно. Средства массовой информации и массовая информация вообще являются потенциалом для использования их террористами. Существуют разные точки зрения на тему, кто кого использует и использует ли вообще. Например, В. Лакер отмечает, что террористические группы зависимы от публичности⁵, т.е. террористы не прямо, а косвенно используют СМИ, при этом СМИ не считают себя использованными, поскольку выполняют свой долг перед обществом, анонсируя события. Также примерно считает Б. Хоффмат, объясняя, почему США за последние 30 лет чаще, чем другие страны, становились жертвой террористических актов. «Гласность плюс возможности американских СМИ, — пишет Б. Хоффман, — представляют террористам привлекательные и относительно легкодоступные шансы для самопредставления на целый мир»⁶.

Маловероятно, что такое использование СМИ характерно лишь для США. Интернет пестрит заголовками о том, что СМИ всячески покрывает террористов. Анонсируя события, канал ВВС очень редко использует в своих репортажах слова «террорист», «террористический акт», объясняя это тем, что в Уставе для продюсеров ВВС записано: «...Непредвзятость лежит в основе всей деятельности ВВС. Все программы и службы ВВС должны быть открытыми для мнений, справедливыми и демонстрирующими уважение к истине»⁷. Вот почему журналисты корпорации в своих репортажах стараются обходиться

без слова «террорист». В связи с провозглашенным в США правом каждого на свободное распространение и получение информации деятельность СМИ определяет лишь институт саморегуляции, для примера, представленный выше Устав для продюсеров ВВС.

Существуют и другие версии о взаимодействии СМИ и террористических группировок. Проведем аналогию с фашисткой Германией. Это право дал нам В.В. Путин в одном из своих выступлений, сравнивая фашистов и террористов⁸. В своем блоге на сайте радиостанции «Эхо Москвы» В. Познер привел цитату из интервью, которое давал Герман Геринг: «Конечно, народ не хочет войны. Конечно, никто не хочет войны ни в России, ни в Англии, ни в Америке, ни даже в Германии. Это понятно. Но, в конце концов, политика определяется лидерами страны. И заставить народ поддержать политику – это дело плевое... надо только сказать ему, что на него нападают. И при этом обвинить пацифистов в отсутствии патриотизма и в том, что они подвергают страну опасности. Это срабатывает в любой стране»⁹. То есть речь идет о пропаганде. Как известно, нацисты использовали как мировую, так и внутреннюю прессу для оказания пропагандистского влияния на мировое общественное мнение и на свой собственный народ.

Таким образом, мы можем говорить о намеренном использовании СМИ не столько для оправдания и популяризации своей деятельности, сколько для анонсирования именно той информации, которая выгодна террористам для достижения своих целей.

Однако под СМИ согласно Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 2 июля 2013 г.)¹⁰ понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием). Маловероятно, что листовки можно признать периодическим печатным изданием, хотя они также попали в сферу использования террористами.

Из этого можно сделать вывод о том, что поставить знак равенства между информационным терроризмом и негативной деятельностью СМИ мы не можем. Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)¹¹ предусмотрено, что информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Это дает нам право определить кибертерроризм как составляющую часть информационного терроризма.

Таким образом, информационный терроризм следует понимать как использование сети Интернет или иной информационной локальной сети, а также СМИ или иной информации как сведений независимо от формы их представления с целью негативного воздействия на органы власти и (или) население или достижения иных террористических целей (включая финансирование, обмен данными и др.).

При этом основными признаками информационного терроризма являются: использование СМИ (иной информации как сведений независимо от их представления), а также сети Интернет или локальной информационной сети;

специальная цель – негативное воздействие на органы власти и (или) население, а также иные террористические цели, включающие финансирование, обмен данными и др.

Учитывая то, что по данным «Глобального индекса терроризма за 2012 год» и сопровождающего его рейтинга стран мира по уровню терроризма, представленного Институтом экономики и мира совместно с институтом Мэриленда, Россия занимает 9-е место из 158 стран¹², это должно сподвигнуть законодателя сделать шаг вперед и предпринять иные уголовно-правовые меры с целью повышения эффективности борьбы, включая профилактику и предупреждение терроризма вообще.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 49, ст. 6752.

² См.: Политические коммуникации / под ред. А.И. Соловьева. М., 2004. С. 281.

³ Carr Jeffrey. Inside Cyber Warfare. Sebastopol: O'Reilly Media, 2012. P. 15.

⁴ См.: Бондарь Ю.М. Иран: январь 2012 г. Военно-политическая ситуация. URL: <http://www.iimes.ru> (дата обращения: 09.03.2013).

⁵ Laqueur W. Terrorismus. Kronberg / Ts. 1977. S. 25.

⁶ Hoffman B. Terrorismus – der unerklarte Krieg. Neue Gefahner politishen Gewalt. Fr. M., 1999. S. 174.

⁷ Вам отвечает Директор Всемирной службы Би – би – си// BBCRussian.com. URL: <http://bbc.co.uk> (дата обращения: 09.03.2013).

⁸ Путин приравнял террористов к фашистам. 27.01.2005//NTV. URL: <http://www.ntv.ru/novosti> (дата обращения: 09.03.2013).

⁹ Познер В. О гитлере и не только. 04.02.2013// Радио «Эхо Москвы». URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/rozner> (дата обращения: 09.03.2013).

¹⁰ См.: Российская газета. 1992. 8 февр.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

¹² Добрынина Е. Составлен рейтинг стран по уровню терроризма. 05.12.2012//RG.RU. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 09.03.2013)

Б.Л. Оганесян

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ МОТИВОВ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ

В статье исследуется классификация мотивов преступления в теории уголовного права и ее значение. Отмечаются позитивные и негативные моменты существующих классификаций: предложена собственная классификация мотивов преступления, которая в полной мере раскрывает уголовно-правовое значение мотивов преступлений.

Ключевые слова: мотив преступления, классификация мотивов преступления.

B.L. Oganesyanyan

THE LEGAL CLASSIFICATION OF THE MOTIVES OF THE CRIME AND ITS VALUE

The article is devoted to the study of the classification of the motive of the crime in the theory of criminal law and its value. The author marked the positive and negative aspects of existing classifications, offered his own classification of the motives of the crime, which fully discloses the criminal-legal significance of the motives of the crimes.

Keywords: the motive of the crime, the classification of the motive for the crime.

Обзор уголовного законодательства и материалов судебной практики свидетельствует о существовании значительного многообразия мотивов, по которым совершается преступление. По этой причине возникает потребность их классификации.

© Оганесян Бениамин Левонович, 2013

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: beniamin.oganesyan@yandex.ru

Однако в ходе развития юридической науки к оценке значения классификации мотивов было далеко не однозначное отношение со стороны ученых. Одни, как например Б.С. Утевский, считали, что практической необходимости в ней не ощущается¹, другие (а их оказалось большинство) — придерживались мнения о необходимости классификации мотивов. По этому поводу И.Г. Филановский отмечал: «Недооценка значения классификации мотивов представляется необоснованной. Классификация необходима по ряду оснований: а) она облегчает теоретическое изучение различных видов мотивов; б) помогает их социальной оценке; в) способствует совершенствованию законодательной техники; г) может быть использована для классификации преступников; д) влияет на избрание форм и методов исправления и перевоспитания преступников как находящихся в местах лишения свободы, так и отбывающих наказание, не связанных с изоляцией от общества; ж) существенна для проведения социологических исследований»². Некоторые приведенные здесь основания бесспорны, однако основное значение предопределяется, прежде всего, тем, что законодательство и судебная практика крайне заинтересованы в признании уголовно-правовой классификации мотивов преступления.

Рассмотреть все мотивы невозможно, — это верно; систематика или классификация мотивов важна — это также верно, но чтобы, не выработав законченной классификации, нельзя было придавать в законах известную роль мотиву — в этом мы не сомневаемся. Никакое дело не может быть сразу исполнено до «деталей», когда является новая идея, ищут пути для ее проведения в жизнь, делают классифицирующие попытки, но центр тяжести лежит не в них, а в нахождении общих руководящих положений, в установлении известных принципов, имея которые, можно приниматься за новое дело, даже не имея установившейся классификации.

То же самое с мотивами преступлений. Пока делаются лишь попытки их классифицировать, вопрос еще окончательно не разработан, но это не может помешать нам настаивать на его важности и на его возможно скором проведении в жизнь путем уже намеченных и намечаемых наукою реформ в законодательстве.

Прежде чем классификация мотивов может быть выработана, необходимо определить критерии, которые должны быть положены в ее основу. Возможен ли такой критерий, каков он должен быть, какая должна быть принята классификация мотивов? — вопросы, требующие ответа.

Рассмотрим предварительно уже существующие классификации и определим степень их пригодности на практике.

В ходе развития юридической науки свои классификации мотивов преступления предлагали многие зарубежные и отечественные ученые: Ф. Лист, Р. Рейсс, Э. Ферри, М.П. Чубинский, Л.И. Петражицкий, А.А. Герцензон, Б.В. Харазишвили, Б. С. Волков, И.Н. Даньшин, С.А. Тарарухин, П.С. Дагель, И.Г. Филановский, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лунеев, С.В. Скляров, Г.В. Верина, О.С. Капинус, А.П. Мюзюкин и др. Поскольку классификации некоторых авторов уже неоднократно обсуждались в литературе, мы не будем их приводить. К тому же очевидно, что основание классификации мотивов преступления для уголовного права и криминологии весьма различны. Поэтому изучение данного вопроса должно иметь «служебную направленность» с учетом предмета науки уголовного права.

В теории уголовного права классификации мотивов преступлений характеризуют, исходя из моральной и правовой оценки (А.А. Герцензон), в зависимости от оценки в уголовном законодательстве (Б.С. Волков), в зависимости от характера их общественной опасности, т.е. общественно опасные, общественно нейтральные, общественно полезные (П.С. Дагель) и т. д.

Так А.А. Герцензон, который в основу классификации мотивов кладет моральную и правовую оценку, выделяет 3 группы мотивов: 1) контрреволюционные; 2) низменные; 3) обусловленные неустойчивостью и недисциплинированностью³. Указанный критерий заслуживает внимания и не вызывает возражений. Однако все классификационные группы он выделяет по различным признакам. К тому же в классификации нет места для многих мотивов, встречающихся на практике и имеющих уголовно-правовое значение. Следовательно, уже по одному этому основанию классификация А.А. Герцензона вряд ли может быть приемлемой.

В свою очередь Б.С. Волков дифференцирует мотивы в зависимости от их оценки в законодательстве и выдвигает 3 группы мотивов: 1) политического характера (классовая ненависть, классовая месть); 2) низменные, являющиеся различными формами проявления эгоизма; 3) лишенные низменного характера⁴. Соображения Б.С. Волкова заслуживают внимания, хотя вряд ли могут быть приняты полностью. Такое деление допустимо теоретически, однако практически оно имеет небольшую ценность, поскольку слишком различны по своему существу мотивы, объединяемые в каждую группу.

Особого внимания заслуживает классификация, предлагаемая П.С. Дагелем, который делит все мотивы преступлений на 3 группы: 1) общественно опасные; 2) общественно нейтральные; 3) общественно полезные⁵. Однако данная классификация была подвергнута справедливой критике И.Г. Филановским, который, в частности, отмечал, что из числа названных в законодательстве мотивов ни один не может быть признан общественно полезным⁶.

По мнению Г.В. Веринной, наиболее приемлемой в зависимости от степени выраженности антиобщественных свойств представляется следующая классификация:

- 1) мотивы с наиболее ярко выраженным антиобщественным содержанием (корысть, хулиганские побуждения);
- 2) мотивы крайне эгоистического характера (карьеризм, злоба и т. п.);
- 3) мотивы с изменчивым антиобщественным содержанием (месть, ревность, зависть);
- 4) мотивы, лишенные антиобщественного содержания (стремление отразить общественно опасное посягательство при превышении пределов необходимой обороны; стремление задержать и доставить в правоохранительные органы лицо, совершившее преступление при превышении мер, необходимых для этого; ложно понятые государственные интересы и т. д.)⁷.

По поводу данной классификации А.И. Рарог отмечал: «Предлагаемая классификация далеко не безусловно является приемлемой. Во-первых, она построена с нарушением требования единого классификационного критерия (группы 1, 3 и 4 выделены по степени выраженности антиобщественного содержания мотивов, а вторая группа выделена по характеру мотивов). Во-вторых, непонятно, какую роль играет степень выраженности антиобщественного содержания и что означает изменчивость этого содержания»⁸.

Таким образом, и эта классификация не полностью отвечает принципу единства классификационного критерия.

Как представляется, прежде чем классификация мотивов может быть выработана, необходимо определить критерии, пригодные для целей уголовного законодательства. Какой критерий нужен законодателю? Во-первых, несложный, во-вторых, определенный и ясный и в третьих, пригодный для целей. Наконец, известный итальянский криминолог Э. Ферри уже давно и справедливо заметил, что, хотя различны выражения, употребляемые для обозначения двух разных категорий мотивов, они всегда имеют в виду соответствие или противоположность мотивов условиям, необходимым для социального существования. Э. Ферри отмечал: «Наиболее ясным и общим является деление мотивов на социальные и антисоциальные; но их можно также назвать нравственными и безнравственными, благородными и низменными, если в области социального строя смотреть на них с моральной точки зрения, и можно назвать законными и незаконными, юридическими и антиюридическими, если в области социального строя рассуждать более специальным образом и иметь в виду строго юридическую, легальную точку зрения»⁹. Следует отметить, что известный дореволюционный русский криминалист М.П. Чубинский вслед за Э. Ферри также делил мотивы на две группы: 1) социальные (моральные); 2) антисоциальные (антиморальные)¹⁰.

В самом деле, все законы мыслимы только при условии, что человеческая воля может определяться социальными мотивами; это единственные мотивы, над которыми властны юридические законы. Более того, искусственное воздействие юридических законов может быть действенным только тогда, когда оно не находится в слишком резком противоречии с теми наиболее сильными двигателями, которые обычно влияют на человека.

Следовательно, наиболее важным является деление мотивов на 2 группы по их этико-социальному значению, т. е. на мотивы моральные или социальные, с одной стороны, и антиморальные, антисоциальные, — с другой. Деление это несложно, тем не менее, в уголовно-правовой литературе имеется несколько возражений по вопросу о критерии определяющих мотивов. Указывали, что различие между мотивами общественными и противообщественными, законными и незаконными, нравственными и безнравственными, соответствующими праву и противоправными, слишком неопределенно, чтобы, основываясь на нем, можно было судить о человеческих поступках.

Принимая указанный нами критерий и отвечая на эти возражения, считаем, что антисоциальными являются мотивы, которые «стремятся к уничтожению или отрицанию социального единства», т. е. такие, которые противоречат в каждый данный исторический момент условиям общественного существования.

Так, может случиться, что мотив, являющийся антисоциальным (противообщественным) у цивилизованного народа, не будет таковым у дикого племени. Например, мы сочли бы жестоким преступлением убийство родителей, когда они состарились, или убийство ребенка, рожденного третьим после брака, и др. Но в далеком прошлом эти деяния не карались, а в некоторых случаях даже почитались вследствие своеобразных условий общественного существования, которые устанавливали совершенно отличные от наших нормы нравственности и права.

Таким образом, понятно, что сущность различных проявлений мотивов социальных и антисоциальных, хотя они и могут рассматриваться с различных общих точек зрения, заключается в согласии или несогласии с условиями общественного существования, как последнее представляется общественному сознанию данного времени и места.

Однако следует отметить, что признание мотивов преступления антисоциальными вовсе не означает, что все они однородны, и не должно вести к их нивелированию, ибо степень их антисоциальности может быть различной, что не может не влиять на уголовную ответственности.

Поэтому нам представляется, что мотивы преступления в зависимости от степени их антисоциальности могут быть подразделены на следующие виды:

1) чрезмерно антисоциальные (корысть, кровная месть, месть за правомерные действия и т. д.), рассматриваемые законом как обстоятельства, отягчающие ответственность, а в некоторых случаях — как необходимые признаки состава преступления;

2) умеренно антисоциальные (карьеризм, злоба, ревность, зависть, неприязнь и т. д.), в силу чего они не влияют на ответственность, хотя в некоторых исключительных случаях могут рассматриваться как необходимые признаки состава преступления;

3) незначительно антисоциальные (сострадание и т. д.), в силу чего они рассматриваются законом или могут рассматриваться судом как обстоятельства, смягчающие ответственность.

Мы глубоко убеждены, что такой шаг в законодательстве, сближая уголовное право с моральными воззрениями общества, одновременно будет способствовать и сближению правды формальной с правдой истинной, т. е. процветанию правосудия.

Вместе с тем представляется необходимым разработать понятийные формулы, определяющие содержание конкретных мотивов преступлений. Это относится к области специальных исследований, связанных с использованием положений социологии, психологии, криминологии.

¹ См.: Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве. М., 1950. С. 155.

² Филиновский И.Г. Социально-психологическое отношение субъекта к преступлению. Л., 1970. С. 58.

³ См.: Герцензон А.А. Уголовное право. Часть Общая. М., 1948. С. 348.

⁴ См.: Волков Б.С. Мотивы преступлений (Уголовно-правовое и социально-психологическое исследование). Казань, 1982. С. 34-42.

⁵ См.: Дагель П.С., Котов В.Д. Субъективная сторона преступления и её установление. Воронеж, 1974. С. 196.

⁶ См.: Филиновский И.Г. Социально-психологическое отношение субъекта к преступлению. Л., 1970. С. 60.

⁷ См.: Уголовное право России: курс лекций: в 6 т. / под ред. Б.Т. Разгильдиева. Т. 2. Саратов, 2004. С. 370 (автор главы — Г.В. Верина).

⁸ Энциклопедия уголовного права: в 35 т. / под ред. В.Б. Малинина. Т. 4. СПб., 2005. С. 742 (автор главы — А.И. Рапог). С. 742—743.

⁹ Ферри Э. Уголовная социология / сост. и предисл. В.С. Овчинского. М., 2005. С. 345.

¹⁰ См.: Чубинский М.П. Мотив преступной деятельности и его значение в уголовном праве. Ярославль, 1901. С. 113.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

В.О. Белоносов

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ДУХЕ ЗАКОНА

В статье с помощью толкования норм права анализируются изменения уголовно-процессуального законодательства в свете их соответствия принципам, фундаментальным положениям и основополагающим правилам уголовного процесса; указываются пути их совершенствования.

Ключевые слова: уголовно-процессуальное законодательство, толкование, дух закона, принципы.

V.O. Belonosov

ABOUT CHANGES IN CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION AND SPIRIT OF THE LAW

In this article the changes in Criminal Procedure Legislation are analyzed with the help of interpretation of norms from the point of view of their correlation to principles, fundamental provisions.

Keywords: Criminal Procedure Legislation, interpretation, Spirit of the Law, principles.

Изменения в уголовно-процессуальном законодательстве, внесённые за последние годы, вызывают самые неоднозначные оценки, а потому заслуживают пристального внимания.

Процесс совершенствования любого законодательства в принципе следует приветствовать, т.к. он содействует поступательному движению вперёд со всеми вытекающими отсюда положительными последствиями. Но так ли это происходит с уголовно-процессуальным законодательством? Действительно ли процесс его усовершенствования имеет поступательные положительные последствия? Попробуем в этом разобраться.

Первое, что бросается в глаза, — это большое количество принятых изменений. По состоянию на август 2013 г. 123 закона вносят изменения в УПК РФ, принятый 12 лет назад, и этот процесс продолжается. Такое существенное количество внесённых изменений объективно влияет на стабильность законодательства. Интересна динамика принятия законов. В 2002 г. принято 5 законов; в 2003 г. — 5; 2004 г. — 4; 2005 г. — 1; 2006 г. — 7; 2007 г. — 11 г., 2008 г. — 6; 2009 г. — 13; 2010 г. — 25; 2011 г. — 20; 2012 г. — 18; за 8 месяцев 2013 г. — 10. Об интенсивности законотворческого процесса свидетельствует тот факт, что 2 раза принималось по 4 закона в день (1 июля 2010 г. и 30 декабря 2012 г.), 2 раза по 3 закона в день (14 марта 2009 г. и 6 ноября 2011 г.), 18 раз принималось по 2 закона в день.

© Белоносов Владимир Олегович, 2013

Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики, доцент (Самарский юридический институт ФСИН России); e-mail: vladimirbelonosov@yandex.ru

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что определённый всплеск активности отмечен в 2007 г., когда из прокуратуры был выведен следственный комитет, что привело к существенным изменениям статуса участников уголовного судопроизводства и потребовало внесения изменений в законодательную базу.

Затем большое количество изменений отмечено с 2009 г., причём на качественно новом, более интенсивном уровне. Если за 7 лет (с 2002 по 2008 г.) было принято 39 законов (менее 1/3 от всех принятых), то за менее 5 лет (с 2009 г. по настоящее время) — 84 (2/3 принятых законов) и этот процесс продолжается.

С 2009 г. внесённые изменения в уголовно-процессуальное законодательство были преимущественно сложносоставные (комплексные), но в то же время некоторые из них были незначительные или носили технический характер, а именно: в 15 законах изменения касались одной статьи, в 13 законах — двух статей, в 56 законах — большего количества статей.

Резкое возрастание активности нормотворчества с 2009 г. невольно заставляет задуматься, насколько оно является обоснованным. С одной стороны, вносимые изменения дополняют существующее уголовно-процессуальное законодательство, делая его более согласованным с новыми реалиями. Это проявляется, например, в неоднократно вносимых изменениях в ст. 31, 40, 150, 151 УПК РФ.

С другой стороны, некоторые изменения, хотя и регулировали по-новому уголовно-процессуальные отношения, однако не вносили ничего принципиально неизвестного, т.к. их содержание легко выводилось из процесса толкования уголовно-процессуальных норм, а потому уже давно применялось в практике уголовного процесса. Например, многочисленным изменениям подверглась ст. 82 УПК РФ «Хранение вещественных доказательств». Однако из уголовно-процессуальной теории известно несколько основных способов хранения вещественных доказательств (либо в уголовном деле, либо в специально приспособленном для этого месте, либо у законного владельца, либо реализовано), что находит отражение в любом учебнике по уголовному процессу. Тем не менее, законодатель посчитал необходимым отдельно конкретизировать эти действия в отношении этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств, психотропных веществ, растений, содержащих наркотические средства и психотропные вещества либо их прокурсоры, а также предметов, длительное хранение которых опасно для жизни и здоровья людей или окружающей среда; денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступления, и доходов от этого имущества; электронных носителей информации. Тем самым он пошёл по пути перечисления всех частных случаев в ущерб формулированию общих правил, т.е. указал путь соблюдения буквы закона в ущерб его духу. Но является такая детализация исчерпывающе полной? Не появятся ли в будущем такие обстоятельства, которые законодатель снова посчитает необходимым урегулировать, прибегая к принятию новых законов? Не является ли более целесообразным путь перечисления частных случаев, а формулирования фундаментальных положений, из которых правоприменитель сможет сам выбрать нужное решение?

Другой пример. Согласно Федеральному закону от 6 ноября 2011 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в статью 225 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹ в указанную статью внесено изменение, в соответствии с которым к обвинительному акту прилагается справка о сроках дознания, об избранных мерах пресечения с указанием времени содержания под стражей и домашнего ареста, о вещественных доказательствах, гражданском иске, при-

нятых мерах по обеспечению гражданского иска и возможной конфискации имущества, процессуальных издержках и т.д. До 6 ноября 2011 г. такого положения в УПК РФ не было, но аналогичное положение содержалось в ч. 5 ст. 220 применительно к обвинительному заключению, составляемому следователем. С одной стороны, вроде бы хорошо, что с 6 ноября 2011 г. следствие и дознание получили в Законе дополнительное логическое единообразие в своих действиях. Но разве кто-нибудь в этом сомневался? Разве дознаватели принципиально отказывались сопроводить обвинительный акт в необходимых случаях вспомогательными материалами для помощи суда? Опять мы сталкиваемся с усилием на соблюдение не духа, а буквы закона.

Правоприменители, привыкая к такому законодательству, также стараются соблюсти не дух, а букву закона, что становится одной из крупных проблем правоприменения. Это происходит в т.ч и из-за недооценки значения принципов, правильного толкования фундаментальных положений и основополагающих правил уголовного процесса. По разным на то причинам (прежде всего в силу ведомственных интересов) правоприменители не видят (или не ходят видеть), что за огромным количеством частных случаев стоят логически стройные фундаментальные положения, соответствующие духу закона. И в этой ситуации путь усовершенствования законодательства посредством конкретизации большого количества частных случаев правоприменения носит не конструктивный характер, т.к. не ориентирует правоприменителя на самостоятельное и правильное постижение духа закона. Общеизвестно, что при любых перечислениях нельзя в принципе всё предусмотреть, а в уголовно-процессуальной сфере с её многогранностью и многоаспектностью тем более. Контрпродуктивный путь перечисления частных случаев не только не эффективен, но и способен воспитывать у правоприменителей качество, о котором говорят: «Формально правильно, а по существу издевательски».

Особыми случаями совершенствования уголовно-процессуального законодательства является принятие таких законов, которые вносят существенные (если не революционные) изменения в действующее законодательство. Ярким примером этого в последнее время могут служить законы, направленные на совершенствование апелляционного, кассационного и надзорного производства², а также о дознании в сокращённой форме³.

Законодатель подробно старается отразить всё многообразие уголовно-процессуальных отношений. Об этом свидетельствует тот факт, что невероятно сложные вопросы апелляционного производства рассматриваются пока в трёх законах, но видимо это ещё не предел, такая практика будет продолжена. Хотя эти законы уже находятся в центре научных дискуссий, хотелось бы обратить внимание на их дух и согласованность с принципами, фундаментальными положениями и основополагающими правилами уголовного процесса. Анализ этих законов позволяет утверждать, что их отдельные положения находятся в противоречии с последними. Например, согласно ч. 1 ст. 389⁶ УПК РФ апелляционная жалоба обязательно должна содержать доводы лица, подавшего апелляционную жалобу с указанием оснований, предусмотренных ст. 389¹⁵ УПК РФ.

Однако такая категоричная формулировка затрудняет доступ граждан к правосудию, подавляющее большинство которых не знают (и не должны знать) ничего об этих основаниях. Общеизвестно, что при рассмотрении уголовного дела суд апелляционной инстанции не связан доводами апелляционной жалобы, а вправе проверить всё производство по уголовному делу в полном объёме.

Поэтому апелляция жалоба служит лишь формальным поводом для начала производства, которое не зависит от доводов заинтересованного лица. Тогда зачем обязательное указание доводов заявителя⁴?

Часть 3 ст. 401² УПК РФ четко устанавливает срок кассационного обжалования — год со дня вступления приговора в законную силу. Такая формулировка ограничивает право граждан на обжалование решений в пользу осуждённого, которое традиционно считалось бессрочным.

Больше претензий вызывает дознание в сокращённой форме.

Статья 226⁵ УПК РФ (особенности доказывания при производстве дознания в сокращённой форме) противоречит фундаментальному положению, сформулированному в ч. 2 ст. 77 УПК РФ о том, что признание обвиняемым своей вины может быть положено в основу обвинения лишь при подтверждении его виновности совокупностью имеющихся по уголовному делу доказательств. По новому закону дознаватель вправе не проверять доказательства, если они не были оспорены, не допрашивать лиц, давших объяснения в ходе проверки, не назначать экспертизу, если имеется заключение специалиста, данное в ходе проверки, не производить следственные и процессуальные действия для установления обстоятельств, сведения о которых содержатся в материалах проверки. При этом оговаривается, что «если такие сведения отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам настоящим Кодексом» (ч. 4 ст. 226⁵ УПК РФ). Однако УПК РФ никаких требований к сведениям, содержащимся в материалах проверки, как доказательствам вообще не предъявляет. Формулировка ст. 226⁵ содержит слишком большие потенциальные возможности для разного рода злоупотреблений, причём с обеих сторон, что привносит деструктивный элемент в очень непростой процесс доказывания. Насаждается искусственное смешение процессуальной и непроцессуальной деятельности, что само по себе носит революционный характер для отечественного уголовного процесса. Ранее законодатель традиционно не регулировал способы проверки сообщения о преступлении, справедливо полагая, что эта деятельность находится за рамками уголовного процесса. Смещение этих сфер ведет к размыванию процессуальной формы, проникновению в судопроизводство некачественного доказательственного материала, ослабляет процессуальные гарантии граждан.

Право органа дознания не проверять доказательства противоречит принципу презумпции невиновности (ст. 14 УПК РФ), согласно которому неустранимые сомнения должны толковаться в пользу обвиняемого.

Отсутствие спора сторон относительно доказательств противоречит принципу состязательности сторон (ст. 15 УПК РФ).

Право дознавателя не допрашивать лиц, от которых получены объяснения в ходе проверки сообщения о преступлении, противоречит международному праву обвиняемого допрашивать показывающих против него свидетелей или чтобы эти свидетели были допрошены (право на очную ставку). А согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ нормы международного права имеют приоритет над национальным законодательством.

Хотя дознание в сокращённой форме производится в порядке, установленном гл. 32 УПК РФ с изъятиями, предусмотренными гл. 32¹ УПК РФ, тем не менее, ст. 224 УПК РФ об особенностях избрания в качестве меры пресечения заключения под стражу в сокращённой форме дознания становится невозможной в применении⁵.

Процесс совершенствования уголовно-процессуального законодательства может носить положительный характер до тех пор, пока он работает на создание

стройной непротиворечивой системы с существующим законодательством. Если вносимые изменения начинают противоречить принципам, фундаментальным положениям, основополагающим правилам уголовного процесса, они начинают носить контрпродуктивный характер, грозя повлечь его дестабилизацию и смену типа уголовного процесса. Подобные изменения в законе в принципе не запрещены, но порядок их принятия должен быть более сложным, по сравнению с обычным законодотворчеством. Например, они не должны проходить без самого широкого обсуждения в среде научного сообщества и высказывания мнений поэтому вопросу самых авторитетных учёных в области уголовного процесса. А пока создаётся впечатление, что в последние годы процесс усовершенствования уголовно-процессуального законодательства, хотя и существенно усилился, он стал происходить келейно и непоследовательно⁶. Наблюдаются неустойчивость и колебания уголовно-процессуальной политики государства, заметны движения в обратную от лежащих в основе УПК РФ реформаторских замыслов сторону⁷. Это особенно заметно в учебном процессе, где обычно приоритет отдаётся не букве, а духу закона, а требования закона увязываются с принципами, фундаментальными положениями, основополагающими правилами уголовного процесса.

Тем не менее, позволим себе выразить осторожный оптимизм в том смысле, что подобная тактика отражает естественные для переходного периода процессы – ломку стереотипов, сопротивление системы, борьбу нового со старым⁸. Хочется надеяться, что будущее всегда за новым, а к старому возврата нет.

¹ См.: Российская газета. 2011. 9 нояб.

² См.: Федеральные законы: от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ, от 6 ноября 2011 г. № 294-ФЗ, от 23 июля 2013 г. № 217-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 45; Российская газета. 2011. 9 нояб.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4050.

³ См.: Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9, ст. 875.

⁴ Подробнее об этом см.: Туленков Д.П. Применение новых норм об апелляции в судебной практике // Уголовный процесс. 2013. № 7.

⁵ Подробнее об этом см.: Смирнов А.В. Дознание в сокращённой форме: ещё раз о духе законов // Уголовный процесс. 2013. № 6.

⁶ Хотя в этом может проявляться такая последовательность, о которой И.Л.Петрухин предупреждал как об опасности контрреформ (см.: Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. Ч. 1. М., 2004. С. 16-17).

⁷ См.: Лазарева В.А. Проблемы реализации состязательности в уголовном процессе Российской Федерации // Уголовное судопроизводство: теория и практика / под ред. Н.А. Колоколова. М., 2011. С. 224.

⁸ См.: Там же. С. 258.

А.В. Калинин

ПОДОЗРЕНИЕ И ОБВИНЕНИЕ КАК ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

В статье рассматриваются понятие и сущность подозрения и обвинения как форм осуществления деятельности по уголовному преследованию и изобличению лиц в совершении преступления. Отмечается их эффективность, высказывается мнение относительно допустимости их подмены в ходе предварительного расследования уголовных дел.

Ключевые слова: подозрение, обвинение, уголовное преследование, формы осуществления уголовного преследования, сокращённое дознание.

A.V. Kalinkin

SUSPICION AND FILING A CHARGE AS FORMS OF CRIMINAL PROSECUTION

The article touches upon the notion and essence of suspicion and charge as forms of carrying out activity aimed at criminal prosecution and exposure persons guilty in committing crimes. The author analyzes the effectiveness of such phenomena and gives an opinion concerning their substitution in the course of preliminary investigation of cases.

Keywords: suspicion, charge, criminal prosecution, forms of carrying out criminal prosecution, exposure

В теории уголовного процесса понятие «подозрение», как правило, связывается с понятием «уголовное преследование»¹, которое широко используется в международном и российском законодательстве.

Отечественный законодатель определяет уголовное преследование как процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях избличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ) и трактует его как уголовно-процессуальную функцию, как одно из основных направлений уголовно-процессуальной деятельности. Данную точку зрения разделяют и многие ученые, вкладывая, однако, в это понятие разное содержание. Одни авторы рассматривают уголовное преследование как обвинение лица в совершении определенного преступления. Так, М.С. Строгович писал об уголовном преследовании как о деятельности следователя, направленной на то, чтобы избличить обвиняемого в совершении преступления, доказать его виновность, обеспечить применение к нему заслуженного наказания². В работах Ф.Н. Фаткуллина уголовное преследование трактуется как основанная на законе процессуальная деятельность компетентных органов и лиц по избличению обвиняемого в инкриминируемом ему преступлении и по обоснованию его уголовной ответственности с тем, чтобы добиться его публичного осуждения³. В.М. Савицкий также отмечал, что суть уголовного преследования заключается в обвинении конкретного лица, в его избличении в совершении преступления⁴.

Тем самым многие авторы не просто используют понятия «обвинение» и «уголовное преследование» для обозначения одной процессуальной функции, но и фактически отождествляют их⁵. Такой подход, однако, разделяется не всеми учеными. По мнению П.С. Элькинд, уголовное преследование и обвинение – разноплановые категории: обвинение – это функция, деятельность определенных субъектов по избличению виновных лиц и обоснованию их виновности перед судом, а уголовное преследование – это выражение общих задач уголовного судопроизводства⁶.

Как справедливо отмечает В.М. Корнуков, исходя из положений УПК РФ, можно говорить о том, что уголовное преследование – это направление уголовно-процессуальной деятельности, уголовно-процессуальная функция, а обвинение – одна из форм ее реализации⁷. Подобной точки зрения придерживались и некоторые советские ученые-процессуалисты. Так, по мнению А.М. Ларина, понятие «уголовное преследование» шире понятия «обвинение» и включает в себя последнее; уголовное преследование существует в форме обвинения – привлечения в качестве обвиняемого, и в форме подозрения⁸.

Сходную позицию ныне занимают А.Г. Халиулин, А.Б. Соловьев, М.П. Кан и другие ученые, обоснованно отмечая, что первоначальный этап уголовного

преследования с момента появления заподозренного лица и до предъявления ему обвинения является этапом подозрения⁹.

Таким образом, подозрение и обвинение являются процессуальными формами осуществления уголовного преследования в российском уголовном судопроизводстве.

С точки зрения философских основ взаимодействия содержания и формы, подозрение и обвинение выступают формами проявления уголовного преследования, фиксируют многообразные его модификации. Уголовное преследование, как содержание, представляет собой ведущую, определяющую сторону объекта (то есть, деятельности, осуществляемой в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления), а подозрение и обвинение — ту его сторону, которая модифицируется, изменяется в зависимости от изменения содержания и конкретных условий его существования. В свою очередь, подозрение и обвинение, обладая относительной самостоятельностью, оказывают обратное активное воздействие на уголовное преследование. Именно по этой причине происходит смена формы осуществления уголовного преследования на различных этапах уголовного судопроизводства. Уголовное преследование начинает осуществляться в форме подозрения; однако, как только появляются основания для обвинения лица в совершении преступления, подозрение перестает соответствовать новым условиям осуществления уголовного преследования, оно сменяется новой формой — обвинением, которая в большей мере соответствует новому содержанию изобличительной деятельности на последующем этапе предварительного расследования.

При этом практике известны многочисленные случаи преднамеренного изменения органами предварительного расследования формы уголовного преследования. Речь идет о предъявлении так называемого «дежурного обвинения». Несмотря на то, что в случаях, когда по фактическим основаниям (степени доказанности субъективной стороны состава преступления) уголовное преследование лица должно осуществляться в форме подозрения, ему сознательно предъявляется обвинение с целью пролонгации применения избранной меры пресечения. По 10% изученных уголовных дел следователи в дальнейшем повторно предъявляли лицам обвинение, фабула и юридическая квалификация которого была совершенно одинакова с первоначальной. В 40% случаев следователи во вторичном обвинении только немного конкретизировали первоначальное обвинение, формулировали его с учетом заключения эксперта, указывали на степень тяжести вреда здоровью, размер ущерба и т.п.

Между тем согласно ч. 1 ст. 175 УПК РФ следователь выносит новое постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого и предъявляет обвинение лишь в случаях, когда появляются основания для изменения ранее предъявленного обвинения. «Это свидетельствует о том, что следователи не понимают сущности акта привлечения лица в качестве обвиняемого. Первое обвинение предъявляется ими в угоду срокам, чтобы в отношении лица можно было избрать меру пресечения, а уже в ходе дальнейшего расследования оно конкретизируется»¹⁰.

С другой стороны, на практике распространены и случаи преднамеренного затягивания решения вопроса о привлечении в качестве обвиняемого, когда следователи предъявляют обвинение в самом конце предварительного расследования, непосредственно перед составлением обвинительного заключения¹¹. Безусловно, подобного рода практика существенно нарушает право изобличае-

мого лица на защиту, поскольку такое лицо не может воспользоваться правами, предоставляемыми обвиняемому в уголовном процессе.

В настоящее время законодательно закрепленной формой такой порочной практики является дознание (гл. 32 УПК РФ), в ходе которого по сути на всем его протяжении не происходит изменения процессуальной формы осуществления уголовного преследования. Лишь в случаях избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемого и невозможности составить обвинительный акт в срок, предусмотренный ч. 2 ст. 224 УПК РФ, подозреваемому предъявляется обвинение либо данная мера пресечения отменяется. Таким образом, дознание по общему правилу не предполагает осуществление уголовного преследования в форме обвинения.

Необходимо отметить, что и в случаях предъявления «дежурного» обвинения, и в случаях изобличения лица без придания ему статуса обвиняемого, имеет место подмена формы осуществления уголовного преследования, что, безусловно, негативно отражается на качестве предварительного расследования, ведет к необоснованным ограничениям прав и свобод граждан.

На этапе подозрения, в условиях информационной недостаточности невозможно предельно четко и обоснованно сформулировать обвинение. На момент его формулирования по уголовному делу должны быть достоверно установлены все обстоятельства, которые для данного состава преступления имеют непосредственное уголовно-правовое значение: событие преступления (время, место, способ, обстановка); виновность обвиняемого (форма вины, мотив, цель); характер и размер вреда, причиненного преступлением; обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого (ч. 1 ст. 171 УПК РФ). Поэтому вместо четкой формулировки выдвинутого подозрения следователь вынужден формулировать «дежурное» обвинение без достаточных к тому оснований со всеми вытекающими неблагоприятными последствиями. На последующем этапе предварительного расследования следователь становится психологически зависимым от поспешно принятого решения о привлечении лица в качестве обвиняемого, особенно в случаях, когда такое решение стало процессуальным условием дальнейшего нахождения лица под стражей (домашним арестом).

Как представляется, именно возможность преднамеренной (спекулятивной) подмены форм уголовного преследования является основной причиной обвинительного уклона в деятельности органов предварительного расследования. Искусственное изменение формы уголовного преследования, осуществление обвинения вместо подозрения и, наоборот, подозрения вместо обвинения, снижают качество уголовного преследования, делают эту деятельность социально опасной.

В этой связи вызывает опасение предложенная законодателем сокращенная форма производства дознания по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, возбужденных в отношении конкретного лица по признакам преступлений, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ. Анализ ст. 226.5 УПК РФ позволяет сделать вывод о том, что нормы, устанавливающие особенности доказывания при производстве дознания в сокращенной форме, дают возможность преднамеренной подмены формы уголовного преследования. Согласно данной статье органам дознания предоставлены следующие права:

1) собирать доказательства лишь в объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица в совершении преступления;

2) производить лишь те следственные и иные процессуальные действия, производство которых может повлечь за собой невосполнимую утрату следов преступления или иных доказательств;

3) не проверять доказательства, если они не были оспорены подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем;

4) не допрашивать лиц, от которых в ходе проверки сообщения о преступлении были получены объяснения, за исключением случаев, если необходимо установить дополнительные, имеющие значение для уголовного дела фактические обстоятельства, сведения о которых не содержатся в материалах проверки сообщения о преступлении, либо необходимо проверить доказательства, достоверность которых оспорена подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем;

5) не назначать судебную экспертизу по вопросам, ответы на которые содержатся в заключении специалиста по результатам исследования, проведенного в ходе проверки сообщения о преступлении, за исключением случаев обязательного производства экспертизы;

6) не производить иные следственные и процессуальные действия, направленные на установление фактических обстоятельств, сведения о которых содержатся в материалах проверки сообщения о преступлении, если такие сведения отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам.

Суд же в соответствии с ч. 2 ст. 226.9 УПК РФ постановляет приговор по таким уголовным делам на основании исследования и оценки только тех доказательств, которые указаны в обвинительном постановлении, а также дополнительных данных о личности подсудимого. Более того, поскольку согласно ч. 1 ст. 226.9 УПК РФ такой приговор постановляется без проведения судебного разбирательства, постольку судья не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу в ходе такого сокращенного дознания. Получается, что приговор, выносимый по результатам «сокращенной формы упрощенного порядка предварительного расследования», будет основываться на данных, полученных в большей своей части в стадии возбуждения уголовного дела, которые судом непосредственно не исследуются и не проверяются.

Думается, что сокращенная форма дознания по ряду причин (сокращенные сроки, приоритетное значение признания подозреваемым своей вины, особые правила доказывания и т.п.) априори не позволяют органам предварительного расследования собрать достаточную совокупность достоверных доказательств (оснований) для обвинения лица в совершении преступления. В этой связи сформированное в стадии возбуждения уголовного дела подозрение без достаточных к тому фактических оснований в силу субъективных условий (ходатайство подозреваемого, признание им своей вины и т.п.) искусственно заменяется обвинением, которое, в свою очередь, трансформируется в итоговое судебное решение.

Таким образом, можно констатировать, что подозрение при сокращенном дознании вновь стало выступать в качестве единственной формы осуществления уголовного преследования, в которой может начинаться и оканчиваться производство по уголовному делу. В этой части институт подозрения в случаях производства дознания в сокращенной форме приобрел черты средневекового уголовного процесса.

Как представляется, подозрение и обвинение, будучи формами осуществления уголовного преследования, должны соответствовать историческим реалиям (условиям), в которых осуществляется избобличительная деятельность. История

развития отечественного уголовного судопроизводства свидетельствует о том, что, как только существующая форма уголовного преследования (подозрение, обвинение) переставала соответствовать историческим условиям, в которых происходила реализация уголовного преследования, происходило и качественное изменение его структуры. Не является исключением и современный этап развития российского общества. Существующие ныне формы осуществления уголовного преследования — подозрение и обвинение — в большей своей части являются продуктом начала прошлого века. Сравнительный анализ показывает, что данные институты в современном уголовно-процессуальном законодательстве мало чем отличаются от их правового закрепления в законодательстве прошлых лет. И отсутствие надлежащей правовой регламентации форм уголовного преследования снижает эффективность самой изобличительной деятельности, искажает ее социальное назначение в целом, порождая подмену форм уголовного преследования, предъявление «дежурных» обвинений, обвинительный уклон в деятельности органов предварительного расследования и т.п.

¹ См.: *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1986; *Козловский Н.А.* Подозрение в советском уголовном процессе: дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1989; *Пантелеев И.А.* Проблемы совершенствования института подозрения в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000; *Терегулова А.А.* Правовое положение подозреваемого в уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2008; *Татьянина Л.Г., Бычкова К.Г.* Место подозрения в уголовном судопроизводстве (дискуссионные вопросы) // Вестник Оренбургского гос. ун-та. 2008. № 83. С. 21-23 и др.

² См.: *Строгович М.С.* Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М., 1951. С. 65.

³ См.: *Фаткуллин Ф.Н., Зинатуллин З.З., Аврах Я.С.* Обвинение и защита по уголовным делам: учебное пособие. Казань, 1976. С. 23.

⁴ См.: *Савицкий В.М.* Государственное обвинение в суде. М., 1971. С. 44.

⁵ См.: *Строгович М.С.* Указ. соч. С. 65; *Альперт С.А.* Участники советского уголовного процесса: конспект лекции. Харьков, 1985. С. 4; *Таджиев Х.С.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. Ташкент, 1985. С. 27.

⁶ См.: *Элькинд П.С.* К вопросу о функции обвинения в советском уголовном процессе // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Саратов, 1974. С. 9.

⁷ См.: *Корнуков В.М.* Уголовное преследование и реабилитация в российском уголовном процессе: курс лекций. Саратов, 2005. С. 17.

⁸ См.: *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1986. С. 38-39.

⁹ См.: *Халиуллин А.Г.* Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1997. С. 28-33; *Соловьев А.Б.* Уголовное преследование и прокурорский надзор в досудебных стадиях судопроизводства // Прокурорская и следственная практика. М., 1997. № 3. С. 91; *Кан М.П.* Процессуальные функции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1988. С. 94-95; *Пантелеев И.А.* Подозрение в уголовном процессе России: учебное пособие. Екатеринбург, 2001. С. 47.

¹⁰ *Ванин Д.В.* Функциональное назначение деятельности следователя и его полномочия в состязательном уголовном процессе: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 39-43.

¹¹ См.: *Манова Н.С., Францифоров Ю.В.* Дайте время, чтобы ответить на обвинение // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 18.

Н.О. Афонина

КЛАССИФИКАЦИЯ ПРОБЕЛОВ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ

В статье рассматриваются основные общеправовые классификации пробелов в праве: выделяются их достоинства и недостатки. Предлагается классификация пробелов уголовно-процессуального права, наиболее полно отражающая его специфику.

Ключевые слова: виды пробелов, широкий и узкий подходы, мнимые и реальные пробелы, коллизионные пробелы, законодательные и технические пробелы, первоначальные и последующие пробелы, пробелы Общей и Особенной частей УПК РФ, пробелы в структуре уголовно-процессуальной нормы.

© Афонина Наталья Олеговна, 2013

Преподаватель кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: natalya-afonina@list.ru

N.O. Afonina

CLASSIFICATION OF BLANKS IN CRIMINALLY-PROCEDURAL RIGHT

The basic legal classifications of blanks in the right are considered, their advantages and disadvantages are allocated. Classification of blanks criminally-procedural right which most full reflects its specificity is developed.

Keywords: Kinds of blanks, wide and narrow approaches, imaginary and real blanks, conflict blanks, legislative and technical blanks, initial and subsequent blanks, blanks of the General and Especial parts, blanks in structure of criminally-remedial norm.

В юридической науке отсутствует единая точка зрения по основным правовым вопросам. Не является исключением из этого правила и вопрос о видах и основаниях классификации пробелов в уголовно-процессуальном праве. Мы постараемся рассмотреть различные классификации пробелов, выделить их достоинства и недостатки, а также предложить такую классификацию, которая будет наиболее полно отражать специфику уголовно-процессуального права.

Существуют два подхода к понятию «пробелы в праве»: узкий и широкий. Необходимость их рассмотрения обусловлена задачей исследования видов пробелов и определения их классификационных признаков в уголовном судопроизводстве.

Сторонники узкого подхода выделяют мнимые и реальные пробелы. Под мнимым пробелом понимается такая ситуация, когда определенный вопрос, конкретная сфера общественных отношений находятся за пределами правового регулирования, но, по мнению отдельных ученых, нуждается в этом. Следовательно, мнимым называется такой пробел, который фактически не существует¹, т.е. мнимый пробел — это пробел, возникший искусственно, надуманный². Реальным же пробелом при таком подходе является отсутствие правовой нормы или ее части, регуливающей конкретные общественные отношения, находящиеся в сфере правового регулирования³.

Основоположителем вышеуказанного деления выступил немецкий цивилист Эрнст Цительман, который выделял «настоящие» и «ненастоящие» пробелы. «Настоящими» пробелами он считал только те случаи, когда закон не дает ответа и не предоставляет возможности вынести решение, тогда как решение должно быть вынесено, когда воля закона ясна, но в ее рамках имеется несколько возможностей, а закон умалчивает, какую из них предпочесть⁴. Таким образом, в качестве «настоящего пробела» рассматривается неполнота правового акта или пробел в законе.

Однако, по нашему мнению, разделять данные понятия не имеет смысла. В связи с этим справедливо замечание В.В. Лазарева о том, что при характеристике «пробелов в праве» и «пробелов в законе» можно говорить об отсутствии нормативного акта или о его неполноте, которая выражается в отсутствии отдельных норм, и наоборот, отсутствие нормативного акта может представлять собой отсутствие одной нормы. Как правило, отсутствие какой-либо нормы в данном нормативном акте есть и его неполнота, и неполнота права в целом. Однако в некоторых случаях целесообразно показать соответствующим термином первостепенное значение того или иного явления, но первостепенная задача заключается в преодолении самого пробела. Термины «настоящий» и «ненастоящий» могут лишь дезориентировать практику по установлению и восполнению пробелов⁵.

Так, Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”»⁶, система принципов уголовного процесса была дополнена новым принципом о разумном сроке уголовного судопроизводства (ст.6.1 УПК РФ). В соответствии с данным принципом уголовное судопроизводство должно осуществляться в разумные сроки, установленные УПК РФ. Продление этих сроков допустимо в случаях и в порядке, которые предусмотрены Кодексом, однако законодатель не дал точного определения понятия «разумный срок», ограничившись лишь оценочными категориями⁷. Констатация нарушения разумного срока производства по делу носит во многом оценочный характер, обусловленный отсутствием четких критериев по срокам для разбирательства уголовных дел, превышение которых, безусловно, должно считаться нарушением требований ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁸. Неопределенным является и основной вопрос: какой срок законодатель считает разумным. Такую неясность формулировок вполне можно определить как реальный пробел в праве.

Еще одна, выделяемая в литературе, разновидность пробелов — пробелы «коллизийные». Причиной их возникновения служит наличие «абсолютного противоречия» в нормах одного акта либо противоречия в нормах различных нормативных актов. В результате того, что и те и другие нормы являются действующими, они нивелируют друг друга, образуя пробел в праве⁹. Противоречащие друг другу нормы не всегда свидетельствуют о «коллизийном» пробеле. Это зависит от характера и форм самих противоречий. Если, например, действие субъекта регулируется в одно и то же время обязывающей и запрещающей нормой, то мы имеем больше оснований говорить о коллизийном пробеле, нежели в случае, когда это действие регулируется обязывающей и управомачивающей нормой¹⁰.

Так, к коллизийным пробелам УПК РФ можно отнести противоречия положений ст. 50, 52 и 75 УПК РФ. Статья 50 УПК РФ в некоторых случаях (за исключением случаев обязательного участия защитника – пп. 2 – 7 ч. 1 ст. 51 УПК РФ) предусматривает возможность проведения следственных действий с подозреваемым или обвиняемым в отсутствие защитника независимо от воли и желания подозреваемого и обвиняемого, а ст. 52 УПК РФ предоставляет обвиняемому и подозреваемому право в любой момент отказаться от защитника. В то же время ст. 75 УПК РФ устанавливает, что показания подозреваемого, обвиняемого, данные ими в ходе досудебного производства по делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым и обвиняемым в суде, являются недопустимыми доказательствами.

Фактически получается, что показания обвиняемого и подозреваемого, данные ими во время следственных действий, проведенных хотя и без защитника, но с соблюдением требований уголовно-процессуального закона, при отказе в суде от этих показаний, не только не могут быть проверены, сопоставлены с другими доказательствами, оценены, они вообще не могут быть исследованы в судебном заседании, поскольку закон автоматически признает их недопустимыми доказательствами. «Иными словами, подозреваемый и обвиняемый могут в свое удовольствие издеваться над следователем, причем безнаказанно. Хотя в ряде

стран для этих лиц предусмотрена уголовная ответственность за дачу заведомо ложных показаний»¹¹.

Сторонники узкого подхода также выделяют законодательные пробелы (т.е. такие, которые целесообразно урегулировать новым законом) и технические (предполагающие, что определенная ситуация в целом урегулирована нормами права, но суду даны не все необходимые указания, как именно следует ее разрешить)¹². То есть речь идет о том, что пробелы, которые возможно устранить в законодательном порядке, отличны от пробелов, которые могут быть восполнены судом по аналогии. Данная классификация затрагивает вопрос о преодолении пробелов. Однако понятие «технический пробел» употребляется и несколько в ином смысле. Под техническим пробелом понимаются недостатки нормативно-правовых актов, связанные с несовершенством законодательной техники¹³. Изъяны законодательной техники уголовно-процессуального права порождают двусмысленность, пробельность и другие несовершенства права.

Один из сторонников расширительного понимания пробела В.В. Лазарев называет следующие критерии, которые могут быть использованы для деления пробелов на виды: а) содержание и структура правового материала; б) причины и время возникновения; в) отношение законодателя к пробелам и его вина в их появлении; г) способы установления; д) средства устранения.

Наряду с этим В.В. Лазарев считает, что наиболее приемлемым и простым с точки зрения последующего устранения пробелов является их деление на виды по следующим признакам: 1) по структуре права – в зависимости от форм его выражения можно говорить о пробелах в законе, в решении, в постановлении и т. д.; 2) по отраслям права; 3) по времени их возникновения¹⁴.

По времени возникновения ряд авторов (С.С. Алексеев, В.В. Лазарев, И.В. Михайловский)¹⁵ делят пробелы на первоначальные и последующие. Первоначальные пробелы возникают в момент издания нормативного акта. В отечественной правовой системе они появляются вследствие того, что законодатель либо вообще не знал о наличии обстоятельств, требующих нормативного урегулирования, либо не осознавал необходимости урегулирования известных ему общественных отношений, либо же, зная о них и сознавая необходимость их закрепления в праве, упустил их регулирование при издании акта¹⁶.

Ф.Р. Уранский первоначальные пробелы подразделяет на «простительные» и «непростительные». Если компетентный на издание нормы орган не знал и не мог знать о существовании отношений, требующих правового регулирования, то можно говорить о «простительных» пробелах. Если же орган, издающий нормативные акты, мог или должен был знать о существовании либо возможности возникновения в ближайшем будущем определенных явлений, имел возможность выявить потребность их юридического оформления, но упустил их регулирование, пробелы оказываются «непростительными».

Как представляется, необходимости в таком делении нет, т.к. определить, знал или не знал законодатель о существовании отношений, требующих правового регулирования, достаточно трудно, эта категория оценочная. Правильнее было бы т.н. «непростительные» пробелы назвать квалифицированным молчанием законодателя.

Последующие пробелы появляются после издания нормативного акта. Их возникновение обусловлено появлением совершенно новых, не существовавших ранее, общественных отношений, новых обстоятельств, требующих правового

закрепления, «новых отношений, которые, хотя и охватываются правом, но в деталях не могли быть предусмотрены законодателем»¹⁷, а также возникновением потребности нормативного регулирования таких явлений, к которым ранее право было безразлично¹⁸.

Большинство из существующих в УПК РФ пробелов относится к первоначальным. Так, ст. 5 УПК РФ, содержащая основные понятия, используемые в Кодексе, была многократно подвергнута изменениям. Например, до 2003 г. она не содержала такие понятия, как «заключение суда», «контроль телефонных и иных переговоров», «результаты оперативно-розыскной деятельности»; до 2007 г. отсутствовали понятия «начальник подразделения дознания», «руководитель следственного органа», «согласие».

В качестве последующего пробела, опять же можно привести в пример содержание ст. 5 УПК РФ. Так, в ней отсутствуют дефиниции приема и проверки сообщений о любом совершенном или готовящемся преступлении, хотя законодатель оперирует данными понятиями в ст. 144 УПК РФ. О регистрации таких сообщений вообще в УПК РФ ничего не сказано, однако каждое из них подлежит обязательной регистрации в специально предназначенной для этого книге.

Все приведенные классификации можно применить как к уголовно-процессуальному праву, так и к другим отраслям права. Как справедливо отмечает М.А. Кауфман, природа пробелов конкретной отрасли права может быть раскрыта наиболее полно, если в качестве основного классификационного признака будет использован тот, который поможет выявить особенности, специфические черты пробелов, характерные именно для данной отрасли.

М.А. Кауфман классификацию пробелов в уголовном праве проводит на основании следующих критериев: а) структуры УК РФ; б) структуры уголовно-правовой нормы (применительно к нормам Особенной части). С этих позиций он выделяет следующие разновидности пробелов:

- пробелы в Общей части УК РФ;
- пробелы в Особенной части УК РФ;
- пробелы в диспозиции статьи УК РФ;
- пробелы в санкции статьи УК РФ¹⁹.

Такая классификация отражает особенности юридической техники, помогает обеспечить возможность более глубокого изучения юридической природы пробелов, причин их возникновения и, что особенно важно, может быть положена в основу последующего определения способов их преодоления.

Данная классификация вполне целесообразна и применима к уголовно-процессуальному праву. Таким образом, учитывая особенности уголовно-процессуального права и его отличия от других отраслей российского права, можно предложить следующую классификацию пробелов в данной отрасли права: а) по структуре УПК; б) по структуре уголовно-процессуальной нормы.

В структуре УПК можно выделить пробелы Общей и Особенной частей. Пробелы Общей части в большинстве своем носят «технический» характер и вызваны чаще всего несовершенством юридической техники. Общественные отношения, которые регулирует Общая часть УПК, более стабильны и носят в основном статический характер. Полное отсутствие в Общей части УПК определенной нормы – явление достаточно редкое. Если такая ситуация и возникает, то это связано в основном с развитием общественных отношений, регулируемых или еще не

регулируемых, но нуждающихся в правовой регуляции, которые опосредуют нормы Особенной части²⁰.

Особенная часть УПК наиболее часто подвергается изменениям. Это вызвано тем, что нормы Особенной части регулируют конкретные правоотношения, которые постоянно находятся в динамике, и законодатель вынужден их юридически оформлять.

С.Н. Подлесных выделяет еще одно основание классификации — по стадиям уголовного процесса²¹. Однако мы считаем, что нет необходимости оговаривать его отдельно, т.к. оно входит в основание «по структуре уголовно-процессуального Кодекса», в частности, относится к пробелам Особенной части.

В структуре уголовно-процессуальной нормы можно выделить пробелы в гипотезе, пробелы в диспозиции и пробелы в санкции. Однако особенность структуры уголовно-процессуальной нормы состоит в том, что зачастую для того, чтобы отыскать все ее элементы, требуется пересмотреть и соотнести между собой множество нормативных положений, которые, как правило, находятся в разных статьях УПК РФ²². Нередки также случаи, когда один структурный элемент нормы права находится в УПК РФ, а другой — в ином нормативно-правовом акте. Отличительной особенностью уголовно-процессуальных норм является также то обстоятельство, что санкции таковых чаще всего выражены в отдельных статьях уголовно-процессуального закона²³. Так, например, ст. 75 УПК РФ, которая содержит положение о том, что доказательства, полученные с нарушением закона, являются недопустимыми, содержит санкцию для целого ряда норм УПК (санкция ст. 75 УПК РФ действует в отношении доказательств, полученных в ходе следственных действий, проведенных с нарушением закона).

В уголовно-процессуальном праве норм, формулирующих главным образом диспозицию, прямо или косвенно гипотезу и непосредственно не указывающих на санкцию, большинство. Соответственно большинство пробелов в уголовно-процессуальном праве сосредоточено, как правило, в диспозициях правовых норм.

Выделение видов пробелов в уголовно-процессуальном праве способствует выявлению недостатков данной отрасли права, правильному и своевременному их установлению, устранению и преодолению. Следовательно, изучение пробелов и их классификаций необходимо и имеет большое значение как для науки уголовного процесса, так и для практики его применения.

¹ См.: Уранский Ф.Р. К вопросу о понятии и видах пробелов в праве // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2005. № 5. С. 111.

² См.: Кауфман М.А. Пробелы в уголовном праве и способы их преодоления:: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 25.

³ См.: Рябова Д.Н. Пробелы в праве и способы их восполнения // Становление и развитие научных школ права в государственных университетах России: материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции, 29 – 30 апреля 1999 г. СПб., 1999. Ч. 3. Секционные заседания: Теория и история государства и права. Государственное право. Трудовое право. С. 23.

⁴ Zitelmann E. Liicken im Recht. Leipzig, 1903. S. 27.

⁵ См.: Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 10–11.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 18, ст. 2145.

⁷ См.: Быков В.М. Новый закон о разумном сроке уголовного судопроизводства // Законность. 2010. № 11. С. 23.

⁸ См.: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Права человека: сборник международных актов. М., 1998. С. 33.

⁹ См.: Уранский Ф.Р. К вопросу о понятии и видах пробелов в праве // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2005. № 5. С. 113.

¹⁰ См.: Лазарев В. В. Указ. соч. С. 26.

¹¹ Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая: Продолжение реформ. М., 2002.

¹² См.: Акимов В.И. Понятие пробела в праве // Правоведение. 1969. № 3. С. 70.

¹³ См.: *Забигаило В.К.* Проблема пробелов в праве в современной буржуазной юриспруденции // Советское государство и право. 1974. № 5. С. 116.

¹⁴ См.: *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 32 – 33.

¹⁵ См.: *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 258.; *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 34.; *Михайловский И.В.* Очерки философии права // *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. Хрестоматия: учебное пособие. М., 1998. С. 712.

¹⁶ См.: *Уранский Ф.Р.* К вопросу о понятии и видах пробелов в праве // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2005. № 5. С. 114.; *Он же.* Пробелы в праве и способы их восполнения в правоприменительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18; *Он же.* Способы установления и восполнения пробелов в праве // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного ун-та экономики и финансов. Вып. 3 (13). СПб., 2005. С. 27.

¹⁷ См.: *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 259.

¹⁸ См.: *Уранский Ф.Р.* К вопросу о понятии и видах пробелов в праве // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2005. № 5. С. 114.

¹⁹ См.: *Кауфман М. А.* Указ. соч. С. 14, 26.

²⁰ См.: *Кауфман М.А.* Указ. соч. С. 27.; *Подлесных С.Н.* Виды пробелов в уголовно-процессуальном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Воронеж, 2010. № 2 (9). С. 337.

²¹ См.: *Подлесных С.Н.* Указ. соч. С. 339.

²² См.: *Петрухин И.Л., Башкатов Л.Н., Безлепкин Б.Т.* и др. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2005. С. 21.

²³ См.: *Белякова И.М.* Уголовно-процессуальное право. Ч. 1. URL: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook062/book/index/index.html?part=003*page.htm (дата обращения: 13.09.2013).

М.А. Лавнов

СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ ОТКАЗА ПРОКУРОРА ОТ ОБВИНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Статья посвящена исследованию проблем правовой регламентации отказа прокурора от обвинения и правовым последствиям такого отказа.

Ключевые слова: отказ прокурора от обвинения, прекращение уголовного дела, обеспечение прав личности.

M.A. Lavnov

MODERN MODEL OF DROPPED CHARGE AND THE PROSPECTS FOR IMPROVEMENT IN THE RUSSIAN CRIMINAL PROCEDURE

The article is devoted research of the problems legal regulation of dropped charge and legal effect such dropped.

Keywords: the prosecutor's refusal to charge, termination of criminal proceedings, ensuring the rights of the individual.

Судебный этап производства берет свое начало со стадии подготовки и назначения судебного заседания, имеющей своим назначением не допустить в следующую центральную стадию процесса – судебное разбирательство – уголовное дело, по которому допущены существенные нарушения уголовно-процессуального закона, препятствующие его рассмотрению и разрешению по существу с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения. Несмотря на то, что в стадии подготовки и назначения судебного заседания не предпринимается вопрос о виновности или невиновности обвиняемого, УПК РФ предоставляет

© Лавнов Михаил Александрович, 2013

Аспирант кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: m-lavnov@rambler.ru

суду полномочие на прекращение уголовного дела, которое осуществляется по основаниям и в порядке, изложенном в ст. 239 УПК РФ. В целом основания прекращения уголовного дела аналогичны основаниям, предусмотренным законом применительно к стадии предварительного расследования, однако их реализация имеет свои особенности.

В случаях, когда будут установлены основания, предусмотренные пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 (отсутствие события преступления и состава преступления) и п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ (непричастность лица к совершению преступления), прекращение уголовного дела (уголовного преследования) судьей не допускается. И это, по нашему мнению, вполне справедливо, поскольку, не исследуя всех материалов уголовного дела с соблюдением требований устности, непосредственности, состязательности сторон невозможно решить основной вопрос уголовного судопроизводства: виновен обвиняемый в совершении преступления или нет. Законодатель принципиально не допускает этого во многом в силу презумпции невиновности, согласно которой вопрос о виновности обвиняемого может быть решен исключительно по итогам судебного разбирательства и лишь приговором суда. По мнению В.М. Лебедева, в ч. 1 ст. 239 УПК РФ приведены такие основания к прекращению производства по уголовному делу, которые не требуют назначения судебного заседания для доказывания тех или иных фактов и обстоятельств. Эти основания, *исключающие дальнейшее производство по уголовному делу*, еще на предварительном слушании могут стать явными для суда, не требующими исследования и оценки совокупности доказательств, представленных сторонами обвинения и защиты¹.

Тем не менее, закон предусматривает возможность прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям в тех случаях, когда прокурор отказался от обвинения в порядке, установленном ч. 7 ст. 246 УПК РФ. Данная норма посвящена отказу государственного обвинителя от обвинения в судебном разбирательстве, когда он придет к убеждению, что исследованные в суде доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение. Рассматривая вопрос о конституционности ч. 7 ст. 246 УПК РФ, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 8 декабря 2003 г. № 18-П указал, что полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения, влекущий прекращение уголовного дела, равно как и изменение государственным обвинителем обвинения в сторону смягчения, должны быть мотивированы со ссылкой на предусмотренные законом основания, а вынесение судом решения, обусловленного соответствующей позицией государственного обвинителя, допустимо лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты². Конституционный Суд РФ напрямую указывает, что прекращение уголовного дела при отказе государственного обвинителя от обвинения допустимо лишь по завершении исследования материалов уголовного дела, но в стадии подготовки судебного заседания не исследуются материалы уголовного дела по правилам суда первой инстанции, независимо от формы ее проведения. Л.В. Никитина по этому поводу пишет, что только при разрешении вопроса об исключении доказательств допускается доказывание во всех его элементах, в случае же прекращения уголовного дела процесс доказывания носит ограниченный характер и заключается только в анализе, сопоставлении и оценке материалов уголовного дела, имеющих отношение к основаниям его прекращения. В условиях ограниченности процесса

доказывания, без производства следственных действий, с целью установления виновности обвиняемого, весьма проблематичным выглядит заложенная в ст. 239 УПК РФ возможность прекращения уголовного дела в связи с отказом прокурора от обвинения. Свидетельством правильности этого вывода является отсутствие в ст. 239 УПК РФ нормы, предусматривающей прекращение уголовного дела по реабилитирующим основаниям в стадии подготовки судебного заседания³.

Представляется, что различные подходы к проблеме отказа прокурора от обвинения как в стадии подготовки и назначения судебного разбирательства, так и при рассмотрении дела по существу вызваны неоднозначностью в определении типологической направленности развития уголовно-процессуального законодательства. К примеру, состязательный процесс англо-саксонских стран предоставляет государственному обвинителю возможность беспрепятственно реализовать полномочия по отказу от обвинения, что влечет за собой полное и окончательное прекращение производства по делу. Такой подход исторически вытекает из гражданско-процессуальной идеи диспозитивности, внедренной в уголовное судопроизводство. В странах с романо-германской правовой системой прокурор, как правило, либо вообще лишен права отказываться от обвинения, как, например, во Франции, либо он располагает такой возможностью, но законодатель устанавливает в отношении него определенные препятствия и барьеры. Российский уголовный процесс, ориентированный на континентальное право, тем не менее, провозглашается состязательным и, как следствие, должен сочетать в себе отдельные элементы двух правовых систем, которые найдут проявление в его правовых институтах.

В этой связи считаем необходимым остановиться на тех положениях, которые, по нашему мнению, раскрывают сущность проблемы прекращения уголовного дела при отказе прокурора от обвинения.

Во-первых, это вопрос о том, какое место занимает полномочие прокурора на отказ от обвинения в российской правовой системе, насколько оно вписывается в модель действующего уголовного судопроизводства и отвечает его назначению. Во-вторых, вопрос о правовых последствиях такого отказа. В-третьих, вопрос о процессуальном порядке отказа от обвинения: его основания, мотивы, пределы учета мнений заинтересованных участников процесса, оформление отдельным актом. И, в-четвертых, проблема обжалования итогового решения по делу, вынесенного вследствие отказа прокурора от обвинения.

Вполне обоснованной выглядит позиция А.А. Михайлова, полагающего, что пределы прав прокурора в распоряжении судьбой обвинения в российской модели уголовного судопроизводства определяются как необходимостью обеспечения реализации публичных интересов, так и недопустимостью нарушения при распоряжении обвинением прав других сторон⁴.

Отказ от обвинения представляет собой результат внутренней убежденности в том, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное обвиняемому обвинение. При этом согласно принципу презумпции невиновности для отказа от обвинения прокурору не нужно быть полностью уверенным в невиновности обвиняемого, а достаточно лишь утратить убеждение в его виновности. Следует учитывать, что внутреннее убеждение прокурора формируется поэтапно и в соответствии с принципом свободной оценки доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью. Именно поэтому, нельзя исключать данное дискреционное полномочие и обязывать прокурора продолжать деятельность по

поддержанию обвинения, пренебрегая своим внутренним убеждением. Однако не вызывает сомнения тот факт, что в силу публичности уголовного судопроизводства поддержание обвинения представляет собой обязанность государственного обвинителя. Поэтому отказаться от обвинения он может лишь при наличии обстоятельств, предусмотренных в законе, что свидетельствует о невозможности использования отказа прокурора от обвинения в качестве самостоятельного основания прекращения уголовного дела. Законодатель четко связывает факт отказа прокурора от обвинения с несоответствием доказательственной базы предъявленному обвинению. По мнению Е.Г. Васильевой, за отказом прокурора могут скрываться лишь обнаруженные им реабилитирующие обстоятельства – отсутствие события преступления, отсутствие состава преступления или непричастность лица к совершению преступления⁵.

В качестве причин, побуждающих государственных обвинителей к принятию решения об отказе в поддержании обвинения, Н.Ю. Букша выделяет, во-первых, допущенные в ходе предварительного расследования нарушения норм УПК РФ при собирании доказательств, впоследствии признанных недопустимыми; во-вторых, неполноту предварительного расследования, в результате чего предъявленное обвинение не подтверждается в суде; в-третьих, ошибочность позиции прокурора, вызванной ненадлежащим качеством изучения материалов уголовного дела, неверной оценкой доказательств, а также пассивностью при рассмотрении уголовного дела⁶.

Что касается правовых последствий отказа прокурора от обвинения, то положение об обязательности для суда позиции прокурора, отказавшегося от обвинения, отсутствие при этом у потерпевшего права продолжить уголовное преследование является предметом наибольших дискуссий. Так, ряд авторов предлагают ввести процедуру согласования позиции прокурора и потерпевшего, отмечая при этом наличие возможности поддержания обвинения потерпевшим в том случае, если государственный обвинитель от него отказался⁷.

Вместе с тем следует учитывать, что такие точки зрения не бесспорны. Как справедливо отмечает В.Д. Холоденко, было бы неправильно ставить уголовное преследование по делам публичного обвинения в зависимость от волеизъявления частного лица⁸. Возражения потерпевшего не могут рассматриваться как препятствие для реализации прокурором своих дискреционных полномочий.

В этой связи заслуживает внимания позиция А. Леви, предлагающего указать в уголовно-процессуальном законе, что отказ прокурора от обвинения не вызывает немедленного прекращения уголовного дела, а должен рассматриваться как ходатайство стороны обвинения⁹. Такое положение вполне соответствует конституционному принципу независимости судей, значение которого как принципа правосудия состоит в создании для судей таких условий осуществления их деятельности, при которых они могли бы рассматривать дела и принимать по ним самостоятельные решения по своему внутреннему убеждению, руководствуясь законом и совестью. При этом в ч. 2 ст. 8.1 УПК РФ закрепляется, что судьи рассматривают и разрешают уголовные дела в условиях, исключающих постороннее воздействие на них. Вмешательство государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц или граждан в деятельность судей по осуществлению правосудия запрещается и влечет за собой установленную законом ответственность. Для должного обеспечения прав участников уголовного процесса считаем необходимым создание такого положения,

при котором суд не будет связан позицией одной из сторон. Право потерпевшего на доступ к правосудию будет реализовываться посредством предоставления ему права быть услышанным судом, а также права обжаловать судебное решение в апелляционном порядке. Потерпевшему следует дать возможность высказать свое мнение по поводу обоснованности позиции государственного обвинителя, возможность представить доказательства, а также поставить вопрос о замене государственного обвинителя.

Поэтому, как нам представляется, в случае подтверждения доводов прокурора об отсутствии события преступления, состава преступления или непричастности обвиняемого суд должен постановить оправдательный приговор, поскольку в нем содержится вывод суда о невиновности подсудимого, тогда как прекращение уголовного дела ассоциируется с недоказанностью виновности подсудимого, основания прекращения уголовного дела в судебном заседании исключают возможность дальнейшего обсуждения и решения вопроса о виновности или невиновности подсудимого¹⁰. Сказанное вполне справедливо для случаев полного отказа прокурора от обвинения. Если же имеет место частичный отказ от обвинения, то суд может вынести несколько решений – постановление о прекращении уголовного преследования, а по оставшемуся обвинению приговор¹¹. Кроме того, еще одним аргументом в пользу оправдательного приговора, с точки зрения обеспечения прав потерпевшего, служит возможность его обжалования. Согласно ст. 389.15 УПК РФ необоснованность и несправедливость выступают в качестве оснований отмены или изменения судебного решения в апелляционном порядке только применительно к приговору суда, тогда как действующая правовая регламентация обжалования постановления о прекращении уголовного дела, вынесенного в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения, допускает его обжалование лишь на предмет законности и создает исключительно видимость обеспечения прав потерпевшего, а по факту загоняет его в процессуальный капкан.

¹ См.: Научно-практическое пособие по применению Уголовно-процессуального кодекса РФ / под ред. В.М. Лебедева. М., 2004. С. 66.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан» // Российская газета. 2003. 23 дек.

³ См.: *Никитина Л.В.* Особенности процесса доказывания в стадии подготовки и назначения судебного заседания // Очерки теории российского законодательства / под ред. В.А. Летяева, И.Н. Сенякина. Ч. 3. Волгоград, 2011. С. 299.

⁴ См.: *Михайлов А.А.* Изменение прокурором обвинения и отказ прокурора от обвинения в суде первой инстанции: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Томск, 2008.

⁵ См.: *Васильева Е.Г.* Правовые и теоретические проблемы прекращения уголовного преследования и производства по уголовному делу. М., 2006. С. 229.

⁶ См.: *Букша Н.Ю.* Назначение института прекращения уголовного дела и уголовного преследования в российском уголовном судопроизводстве: дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 152-153.

⁷ См.: *Фоменко А.Н.* Отказ от обвинения и права потерпевшего // Уголовный процесс. 2005. № 12. С. 28; *Бояров С.* Отказ прокурора от обвинения // Уголовное право. 2005. № 4. С. 59; *Горобец В.* О соблюдении интересов правосудия при отказе государственного обвинителя от обвинения // Уголовное право. 2006. № 1. С. 77-78.; *Яковлев Н.М.* Ограничение прав потерпевших на свободный доступ к правосудию // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 16.

⁸ См.: *Холоденко В.* Учет мнения потерпевшего и его представителя при изменении обвинения прокурором в стадии судебного разбирательства // Российская юстиция. 2002. № 3. С. 50.

⁹ См.: *Леви А.* Отказ государственного обвинителя от обвинения // Законность. 2006. № 6. С. 41-43.

¹⁰ См.: *Перлов И.Д.* Судебное разбирательство в советском уголовном процессе. Часть пятая. Приговор в советском уголовном процессе. М., 1960. С. 21-22.

¹¹ См.: *Лупинская П.А.* Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 54.

ПРАВОСУДИЕ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Г.Т. Ермошин

ОБЪЕДИНЕНИЕ ВЫСШИХ СУДОВ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ОПЫТА

В статье анализируются отдельные аспекты, связанные с изменениями судебной системы Российской Федерации. Обращается внимание на необходимость совершенствования нормативного правового регулирования организации и деятельности судебной власти, осуществляемого на подзаконном уровне. Ставится вопрос о разработке Федерального конституционного закона «О статусе судьи в Российской Федерации».

Ключевые слова: объединение высших судов, упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ, статья 127 Конституции РФ, законодательство о судебной власти, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, статус судьи в Российской Федерации.

G.T. Ermoshin

COMBINING SUPERIOR COURTS AS A FORM OF THE EXPERIENCE GAINED

The article gives the analysis of individual aspects arising from changes in the judicial system of the Russian Federation. Draws attention to the necessity of perfection of normative legal regulation of the organization and activity of judicial authorities, carried out on the level of a regulation. The question of the elaboration of the Federal constitutional law On the status of judges in the Russian Federation».

Keywords: draft law of the Russian Federation on the amendment of the Constitution of the Russian Federation “On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor’s office of the Russian Federation”, the abolition of The Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, article 127 of the Constitution of the Russian Federation, legislation on the judicial power, the Supreme Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, the status of judges.

Президент РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Этим проектом дан новый импульс дискуссии о путях развития судебной системы РФ.

Правовое регулирование организации и деятельности судебной власти в Российской Федерации осуществляется многочисленными законодательными и иными нормативными правовыми актами. Создана целостная система законодательных актов, включающая в себя законодательство о судостроительстве, закрепляющее структуру и общие принципы организации и деятельности судебной системы как системы органов судебной составляющей государственной власти; законодательство о судопроизводстве, устанавливающее порядок деятельности

© Ермошин Григорий Тимофеевич, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности, ведущий научный сотрудник Отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности (Российская академия правосудия); e-mail: germoshin@list.ru

судов в части отправления правосудия; законодательство о статусе судей и об органах судейского сообщества, определяющее особенности правового положения граждан, наделенных судейскими полномочиями и реализующих судебную составляющую государственной власти; законодательство, развивающее конституционные основы финансирования судебной власти из федерального бюджета в целях обеспечения возможности полного и независимого осуществления правосудия.

Сам факт, что из 15 базисных федеральных конституционных законов шесть¹ приняты по вопросам судебной власти, говорит о важности для становления и существования современного правового государства регулирования судебной власти на самом высоком правовом уровне.

К президентскому законопроекту приложен Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Из него следует, что реализация новелл, вносимых в Конституцию РФ, в случае принятия предлагаемого законопроекта потребует отмены, изменения или дополнения 28 перечисленных в пояснительной записке федеральных конституционных и федеральных законов. По сути на высшем уровне руководства России заявлено, что пересмотру подлежит все законодательство о судебной власти, включая правовое регулирование судоустройства, судопроизводства, финансирования судебной власти, статуса судьи. Тем самым дан сигнал обществу о том, что основной вектор развития судебной системы РФ направлен не на механическое объединение двух высших органов судебных подсистем или их нижестоящих органов судебной власти, а на принципиально новое построение системы органов правосудия в Российской Федерации, организации судопроизводства, принципов самостоятельности органов судебной власти в сфере финансирования, в организационно-правовой, в кадровой сфере и т.д.

Масштабы предстоящей работы заставляют на старте, что называется, «остановиться, оглянуться», чтобы в реформаторском энтузиазме не потерять тот бесценный опыт развития самостоятельно существовавших до настоящего момента судебных подсистем (система судов общей юрисдикции с неотъемлемой ее частью – мировой юстицией, система военных судов, построенных по экстерриториальному принципу, арбитражных судов) и использовать текущий момент на благо развития судебной власти в целом.

Что мы имеем на старте новой эры развития судебной системы РФ?

1. Субъектами нормативного правового регулирования организации и деятельности судебной власти является не только законодатель (в т.ч. до настоящего времени – Верховный Совет РФ), но и Президент РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Кроме того, действующее законодательство прямо устанавливает правотворческие полномочия отдельных органов судейского сообщества, в частности, Совета судей РФ и Высшей квалификационной коллегии судей².

Анализ законодательства о судебной власти, в частности Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.), Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2012 г.) показывает, что Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ

осуществляют внепроцессуальные полномочия по нормативному правовому регулированию организации и деятельности судов по их кадровому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения в форме инструкций, положений и т.д.

Внепроцессуальная деятельность высших судов как органов управления соответствующим сегментом органов государственной судебной власти (в общей юрисдикции и в арбитражной юрисдикции) осталась вне поля зрения законодателя и правоведов.

До настоящего времени отсутствует четкая регламентация уровней правового регулирования и компетенции субъектов нормотворчества в части полномочий по изданию внутриведомственных нормативных правовых актов. Некоторые акты приняты совместно Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Отдельные акты по одним и тем же вопросам приняты раздельно Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ³.

В связи с этим предлагается дополнить редакцию текста ст. 126 Конституции РФ в президентском законопроекте после слов «...судебной практики.» двумя предложениями: «Верховный Суд Российской Федерации осуществляет также нормативно правовое регулирование организации и деятельности судов, в том числе по их кадровому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом».

2. Порядок подготовки, правовой экспертизы соответствия законодательству РФ, государственной регистрации и официального опубликования ведомственных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности гражданина, наделенного судебскими полномочиями, принимаемых Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, органами судейского сообщества, не установлен. Не являясь актами органов исполнительной власти, эти акты не подлежат регистрации в Минюсте России, осуществляемой в целях защиты прав граждан.

Верховный Суд РФ при рассмотрении одного из дел, связанных с применением актов органов судебной власти, сделал следующий вывод: «Инструкция⁴ доведена официально до всеобщего сведения, а в государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ не нуждается, не являясь нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти»⁵.

Ни на официальное издание Конституционного Суда РФ «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» (ст. 112 ФКЗ о Конституционном Суде), ни на печатный орган Верховного Суда РФ «Бюллетень Верховного Суда РФ» (ст. 13 ФКЗ об общих судах), ни на печатный орган Высшего Арбитражного Суда РФ «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» (ст. 49 ФКЗ об арбитражных судах), ни на «Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации» не возложена обязанность по публикации ведомственных нормативных правовых актов⁶.

Решение Дисциплинарного судебного присутствия, а также особые мнения членов Дисциплинарного судебного присутствия публикуются в журнале «Вестник Дисциплинарного судебного присутствия» и размещаются на сайте Дисциплинарного судебного присутствия в сети Интернет.

В связи с этим предлагается законодательно или указом Президента РФ установить порядок подготовки, правовой экспертизы соответствия законодательству РФ, государственной регистрации и официальной публикации нормативных правовых актов, принимаемых Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, органами судейского сообщества.

Правовое регулирование порядка подготовки, правовой экспертизы соответствия законодательству РФ, государственной регистрации и официальной публикации нормативных правовых актов, регулирующих статус судьи, принимаемых Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, органами судейского сообщества, позволит упорядочить процесс нормотворчества и исключить имеющуюся на сегодняшний день разбалансированность правового регулирования в этой сфере, необходимость издания разъяснений одними органами, например, органами судейского сообщества, нормативных правовых актов, изданных другими органами, например, высшими судами, и наоборот.

Порядок подготовки, правовой экспертизы соответствия законодательству РФ, государственной регистрации и официальной публикации нормативных правовых актов, должен предусматривать основания издания нормативного правового акта, сведения о всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом, сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами государственной власти, если такое согласование требуется, сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы, сведения об оценке регулирующего воздействия, сведения о предварительном обсуждении проекта акта юридической общественностью или об отсутствии основания для проведения такого обсуждения.

3. Не подвергая сомнению активную и продуктивную роль квалификационных коллегий в кадровой сфере, следует обратить внимание на определенную «избыточность» некоторых их полномочий.

Полномочия органов судейского сообщества по правовому регулированию организации деятельности судебного сегмента государственной власти и статуса судьи явно входят в диссонанс с принципом самостоятельности судов как органов судебной власти (государственных учреждений). К таким полномочиям, в частности, относятся полномочия Совета судей РФ утверждать Типовые правила внутреннего распорядка судов, Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, Порядок и условия определения выслуги лет судей, рассматривать и согласовывать порядок выплаты премий и оказания материальной помощи судьям системы судов общей юрисдикции, за исключением судей Верховного Суда РФ и др.

Статистика свидетельствует, что создание Дисциплинарного судебного присутствия существенно повысило уровень ответственности судей и стимулировало более осторожное применение квалификационными коллегиями судей меры взыскания в форме досрочного прекращения полномочий судьи в качестве дисциплинарного взыскания. Если в 2010 г. Высшая квалификационная коллегия судей и квалификационные коллегии судей субъектов РФ в общей сложности в порядке дисциплинарного взыскания досрочно прекратили полномочия 53 судей (в т.ч. ВККС – одного судьи)⁷, то в 2011 году были прекращены в порядке дисциплинарного взыскания полномочия 32 судей⁸, а в 2012 году — 19 судей⁹.

Обращает на себя внимание тот факт, что в абсолютном большинстве (в более чем 90 % жалоб в Дисциплинарное судебное присутствие) решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении судейских полномочий обжалуются судьями районных (городских) судов и мировыми судьями¹⁰. Представляется, что уровень квалификационных коллегий судей субъектов РФ — уровень субъекта РФ — прекращающих полномочия лиц, находящихся на государственной должности федерального уровня, не соответствует федеральному уровню статуса органа, наделяющего судейскими полномочиями. По нашему мнению, правом на досрочное прекращение судейских полномочий судей федеральных судов должна обладать только Высшая квалификационная коллегия судей, что позволит избежать влияния местных органов власти на судьбу судьи и повысит уровень независимости судей.

Явно за пределы компетенции органов судейского сообщества выходит право квалификационных коллегий досрочно прекращать полномочия председателей, заместителей председателей судов в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими своих должностных обязанностей без лишения судейских полномочий, по их личным заявлениям и др. Это чисто организационный вопрос, выходящий за рамки компетенции органов судейского сообщества, который должен решаться в рамках административных полномочий руководителя высшего органа судебной власти.

Передача законодателем все большего объема полномочий по правовому регулированию статуса судьи с законодательного уровня на уровень актов органов судейского сообщества является негативной тенденцией¹¹, снижающей уровень гарантий прав судей, их независимости. Предлагается законодательно передать правотворческие полномочия, не свойственные правовой природе органов судейского сообщества, высшему органу судебной власти – новому Верховному Суду РФ.

4. В системе судов общей юрисдикции накоплен многолетний опыт функционирования двух самостоятельно развивающихся судебных систем, замыкающихся только на самом высшем уровне. Действительно территориальные дислокации собственно судов общей юрисдикции и системы военных судов принципиально различаются. Более того, различаются организационные принципы формирования президиумов судов общей юрисдикции и военных судов, их полномочия.

Эти различия не вызывают никаких нареканий и не препятствуют деятельности в рамках установленной самостоятельности Военной коллегии Верховного Суда РФ, согласованной с деятельностью остальных коллегий Верховного Суда РФ.

Представляется, что в текущий момент нельзя упустить возможность без особой организационной ломки сохранить успешно действующую систему арбитражных судов с их особой структурой дислокации арбитражных апелляционных и арбитражных кассационных судов, которая может замыкаться на Коллегию по экономическим спорам нового Верховного Суда РФ.

5. На современном этапе развития правового регулирования организации и деятельности судебной власти важно сохранить и развить конституционный принцип самостоятельности органов судебной власти, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ.

Принцип самостоятельности органов судебной власти в основном получил развитие в арбитражном сегменте. Если первоначально действовавшим зако-

нодательством было предусмотрено создание в арбитражных судах лишь двух коллегий — коллегии по гражданским делам и коллегии по административным делам, то в настоящий момент Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ как орган государственной судебной власти правомочен самостоятельно при необходимости создавать во всех арбитражных судах и другие коллегии — коллегии по рассмотрению иных споров, если для этого имеется достаточное количество дел определенной категории. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ имеет полномочия самостоятельно создавать постоянно действующие судебные присутствия арбитражных судов субъектов РФ на их территории и постоянно действующие судебные присутствия арбитражных апелляционных судов на территории апелляционных округов в отдаленных, труднодоступных территориях при наличии такой необходимости, назначать руководителей постоянно действующих судебных присутствий из числа заместителей председателей соответствующих арбитражных судов.

Законодательством в арбитражных судах введены должности администраторов. Администратор соответствующего арбитражного суда является руководителем его аппарата. Обязанности администратора — обеспечение прохождения дел в суде, обращение к исполнению судебных актов арбитражных судов и иные функции по обеспечению деятельности арбитражного суда¹².

Изменение надзорного производства, организационное разделение судебных корпусов первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, создание арбитражных кассационных, арбитражных апелляционных округов, не совпадающих с административно-территориальным делением, соответствующим организации органов законодательной и исполнительной ветвей власти, расширение полномочий Высшего Арбитражного Суда РФ как высшего государственного органа управления системой арбитражных судов (право на создание постоянных судебных присутствий арбитражных судов, постоянных судебных присутствий арбитражных апелляционных судов и назначения их руководителей, право определять места пребывания федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, постоянных судебных присутствий арбитражных судов (арбитражных апелляционных судов), право на создание специализированных судебных коллегий в структуре арбитражных судов всех уровней, право самостоятельного формирования президиумов арбитражных судов всех уровней и др.), введение в структуру каждого арбитражного суда должности руководителя аппарата — администратора суда — все это является серьезным шагом в развитии правового регулирования судебной власти РФ.

Ни одного из этих полномочий в части организационно-правовой самостоятельности, аналогичных полномочиям Высшего Арбитражного Суда РФ законодатель Верховному Суду РФ не предоставил.

В силу этого, например, вопрос об оптимизации структуры судебной системы судов общей юрисдикции, связанной с объединением одно-, двух-, трехсоставных районных судов в местностях с малой численностью населения и малой нагрузкой судей при неизменности общей численности судебного корпуса и реальной дислокации судей растянулся на несколько лет и до сих пор не закончен, т.к. требует проведения всего комплекса законопроектной процедуры и по каждому конкретному слиянию судов районного уровня принятия федерального закона.

Действующим законодательством установлено, что члены Президиума Верховного Суда РФ из числа судей Верховного Суда РФ утверждаются Советом

Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ, и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Члены президиума верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа утверждаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. Даже численность президиума каждого верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа утверждается Президентом РФ.

В то же время в системе арбитражных судов члены Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ из числа судей Высшего Арбитражного Суда РФ, члены президиума арбитражного апелляционного суда, президиума арбитражного суда республики, края, области, арбитражного суда города федерального значения, арбитражного суда автономной области, арбитражного суда автономного округа из числа судей этих судов утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ.

Законодательное предоставление Президенту РФ права определять число судей в составе президиума областного и им равного уровня суда общей юрисдикции и назначать по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей персональный состав членов президиумов (ст. 26 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в ред. от 10 июля 2012 г. № 2-ФКЗ¹³), а также право Совета Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ, и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации утверждать персональный состав Апелляционной коллегии и членов Президиума Верховного Суда РФ из числа судей Верховного Суда (соответственно — ст. 17 и ст. 15 ФКЗ о судах общей юрисдикции) противоречит конституционному принципу самостоятельности органов судебной власти, а сами процедуры в условиях отсутствия каких бы то ни было критериев отбора и регламентации представляются громоздким и необоснованным.

При той загруженности аппарата судов, квалификационных коллегий судей, Администрации Президента, не справляющихся сейчас с временными рамками назначения судей, какой смысл «прокручивать» через те же узкие рамки кандидатуру заместителя председателя суда для назначения его председателем судебной коллегии, а назначением членов президиума из действующих судей загружать Президента РФ или Совет Федерации? Ведь по сути дела речь идет о прохождении практически всех тех же кадровых инстанций, что и при назначении на должность рядового судьи.

6. Сложная ситуация сложилась в сфере правового регулирования статуса судьи в Российской Федерации, где действуют одновременно 13 базовых законов, изменения в которые вносились 143 законами. Только Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» изменен сорока законами, что порождает нестабильность, противоречивость и непоследовательность законодательства о статусе судей. Еще не закончился 2013 г., а уже принято 6 федеральных законов, вносящих новые изменения в Закон о статусе судей. На

подходе еще несколько. Нередко одни ранее введенные положения отменяются, а затем последующими актами вводятся вновь.

Часть положений Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» давно уже перешли в разряд деклараций.

С 1 января 2008 г. фактически перестала действовать норма, установленная п.3 ст.19 Закона о статусе судей, предусматривавшая гарантированное государством право судей на улучшение жилищных условий, т.к. Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 января 2008 г. № 2-П по запросу Высшего Арбитражного Суда РФ было признано не соответствующим Конституции РФ положение п. 2 ст. 14 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой оно в силу своей неопределенности создает возможность неосновательного расширения компетенции Правительства РФ и тем самым — снижения уровня гарантий материального обеспечения судей. Однако новое правовое регулирование в этой сфере не появилось, а Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2008 г. № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями» (в ред. от 7 декабря 2011 г. № 1013) установлено, что до внесения соответствующих изменений в законодательство РФ ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий год Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральной прокуратуре РФ, Следственному комитету при прокуратуре РФ и Судебному департаменту при Верховном Суде РФ на улучшение жилищных условий судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ используются этими органами на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещения для указанной категории лиц с отнесением этих помещений к специализированному жилищному фонду РФ. Тем самым Правительство РФ вообще лишило судей возможности реализовывать свое законодательно установленное право на обеспечение жильем, что, несомненно, направлено на снижение уровня законодательных гарантий конституционно-правового статуса судей.

В соответствии с п. 4 ст. 19 Закона о статусе судей «судья, ушедший или удаленный в отставку со стажем работы в должности судьи не менее 20 лет либо ставший инвалидом в период работы и пожелавший переехать на постоянное место жительства в другую местность, обеспечивается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, благоустроенным жильем в виде отдельной квартиры или дома за счет средств федерального бюджета. Ему предоставляется возможность внеочередного вступления в жилищно-строительный кооператив, оказывается содействие в индивидуальном жилищном строительстве».

Право судьи в отставке при наличии у него стажа работы в должности судьи не менее 20 лет либо ставшего инвалидом в период работы и пожелавшего переехать на постоянное место жительства в другую местность на получение благоустроенного жилья в виде отдельной квартиры либо дома было установлено Законом о статусе судей с момента его опубликования 29 июля 1992 г.

Однако до настоящего времени эта правовая норма остается лишь декларацией. Соответствующий порядок реализации права, предусмотренного п.4 ст. 19 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», Правительством РФ не установлен, в силу чего право судьи, пожелавшего переехать на постоянное место жительства в другую местность, на получение жилья по новому месту жительства не может быть реализовано.

Не действует положение, установленное п.5 ст.19 Закона о статусе судей, в соответствии с которым судья и члены его семьи имеют право на медицинское обслуживание, включая обеспечение лекарственными средствами, и санаторно-курортное лечение, которые оплачиваются за счет средств федерального бюджета. Переход де-факто осуществления медицинского и санаторно-курортного обслуживания судей (судей в отставке) и членов их семей на договорную основу через страховые компании, которое имеет место сейчас, противоречит положениям п. 8 Постановления Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г. № 4994-1 «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”». Этим Постановлением установлено, что «предусмотренные в п. 5 ст. 19 Закона о статусе судей медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение обеспечивают соответственно Правительство Российской Федерации, правительства республик в составе Российской Федерации, администрации краев, областей, автономной области и автономных округов, г. Москвы и Санкт-Петербурга, органы военного управления в порядке, определенном для руководителей министерств, ведомств, органов администрации и военного управления. Платное лечение судей производится за счет средств федерального бюджета».

Однако в действительности вышеперечисленные ведомства вообще не занимаются медицинским обслуживанием и санаторно-курортным лечением судей и членов их семей.

Серьезной работы требует совершенствование правового регулирования вопросов обязательного государственного страхования судей, членов их семей и имущества, которое в настоящий момент осуществляется Законом о статусе судей и Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹⁴.

Сферы действия этих законов принципиально различаются, однако сложившийся на практике порядок фактически заменил установленную законом обязанность государства, государственных органов (органов государственного страхования) договорными отношениями между органами судебной власти и частными страховыми компаниями, что существенно ущемляет права и законные интересы защищаемых лиц¹⁵.

Законодательное предоставление гражданину, замещающему государственную должность судьи, особых мер социально-правовой защиты является одной из существенных государственных гарантий независимости судьи и мерой, компенсирующей ограничение его гражданских прав, определяющей особенности правового положения в обществе и государстве. Особое значение для авторитета судебной власти имеет устранение диссонанса между законодательно установленными гарантиями социально-правового обеспечения судей и сложившейся практикой игнорирования органами исполнительной власти этих правовых предписаний, приводящее к существенному ущемлению прав и законных интересов судей (предоставление жилья, медицинское и санаторно-курортное обслуживание, государственное страхование жизни, здоровья, имущества и т.д.).

Необходимы разработка и принятие специального закона о государственном страховании жизни, здоровья и имущества судей как меры социальной защиты и как меры государственной защиты судей.

В целом правовое регулирование статуса судьи и судьи в отставке требует незамедлительного совершенствования.

Начиная с 2009 г., идет лавинообразный процесс разбалансирования правового регулирования статуса судей. Не касаясь сути вносимых, отменяемых, затем вновь вносимых изменений, которые могут и должны стать предметом отдельного исследования, так же как и мотивы их принятия, отметим только, что интенсивность принятия изменений в Закон о статусе судей (как и последующая их отмена) резко возросла в последние годы.

Следует принять во внимание, что специфической особенностью современного этапа правового регулирования статуса судей является не только многократное изменение действующих положений, но и следующие за этим многократные отмены этих «новелл».

Более того, изменения вносятся не только непосредственно в Закон о статусе судьи, но и в законы, которыми эти изменения были внесены (нередко также многократно).

Череды изменений, дополнений, введение новых положений, затем их отмена и возврат к действовавшим ранее присуща не только Закону о статусе судьи, но и другим законам, регулирующим в той или иной мере статус судей, хотя и в меньшей степени.

Наделение законодателем органов судейского сообщества все большим объемом полномочий по нормативному правовому регулированию статуса судьи, перенос их законодательного уровня на уровень актов органов судейского сообщества снижает уровень гарантий судей. Так, в 2013 г. Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» Совет судей РФ в добавление к имеющимся у него полномочиям был наделен правом утверждать Порядок и условия определения выслуги лет судей, которое ранее имел Конституционный Суд РФ, Президиум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ на основании Постановления Президиума Верховного Совета РФ от 21 сентября 1992 г. № 3503-1, утратившего силу в связи с принятием упомянутого Федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 269-ФЗ. Этим же Федеральным законом Совет судей РФ был дополнительно наделен полномочием рассматривать и согласовывать порядок выплаты премий и оказания материальной помощи судьям системы судов общей юрисдикции за исключением судей Верховного Суда РФ.

Следствием этого является разбалансированность правового регулирования статуса судей, нарушение стабильности кадрового состава судейского корпуса, снижения уровня гарантий прав судей, их независимости. Анализ современных тенденций развития правового регулирования статуса судей приводит к выводу о бесперспективности выбранного законодателем пути.

Именно это и дало основания судейскому сообществу отметить в декабрьском 2008 г. Постановлении VII Всероссийского съезда судей, что «Обеспечение независимости и беспристрастности суда рассматривается в качестве основного

направления деятельности государства по выработке мер, направленных на защиту прав граждан, на противодействие коррупции. Между тем со времени, прошедшего после VI Всероссийского съезда судей, на законодательном уровне не было принято достаточно действенных мер по укреплению статуса судей. Более того, имеются отдельные тенденции к снижению материальных и социальных гарантий независимости судей, т.е. произошло дальнейшее отступление от весьма важных положений, которые были закреплены в 1992 году в Законе Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁶. Ровно через четыре года, в декабре 2012 г. Постановлении VIII Всероссийского съезда судей этот вывод был повторен лишь с заменой на слова «после VII Всероссийского съезда судей»¹⁷.

Необходимость принятия принципиальных решений по изменению подходов к нормотворческой деятельности в этой сфере становится очевидной.

Одной из основных причин непоследовательности законодательства является отсутствие сбалансированных научных представлений о путях обеспечения соответствия статуса судьи современным запросам общества.

Это обусловило необходимость поиска радикальных путей корректировки сложившейся ситуации в правовом регулировании статуса судьи в Российской Федерации. На наш взгляд, одним из таких путей является разработка и принятие Федерального конституционного закона «О статусе судей в Российской Федерации». Основу законопроекта составляют четыре принципиальных положения.

Во-первых, правовое регулирование, осуществляемое законом, должно охватывать все общественные отношения, возникающие в процессе отбора и назначения гражданина на судебскую должность (этап формирования судебного корпуса), осуществления судебских полномочий, прекращения судебских полномочий и пребывания судьи в отставке.

Во-вторых, закон должен стать единственным нормативным правовым актом законодательного уровня, кодифицирующим все действующие на момент его принятия нормативные правовые акты законодательного уровня в данной сфере общественных отношений.

В-третьих, закон должен закрепить единую систему правового регулирования, включающую на единых принципах все нормативные правовые акты нижестоящих уровней, которые будут приниматься в развитии положений закона и определяет компетенцию каждого из субъектов нормотворчества, исключая имеющуюся на сегодняшний день разбалансированность правового регулирования в этой сфере, необходимость издания разъяснений одними органами, например, органами судебного сообщества, нормативных правовых актов, изданных другими органами, например, высшими судами, и наоборот.

В-четвертых, закон должен установить порядок подготовки ведомственных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности гражданина, наделенного судебскими полномочиями, порядок проведения правовой экспертизы их соответствия законодательству Российской Федерации, порядок государственной регистрации и официального опубликования.

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов: от 8 февраля 2001 г. № 1-ФКЗ, от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ, от 7 июня 2004 г. № 3-ФКЗ, от 5 апреля 2005 г. № 2-ФКЗ, от 5 февраля 2007 г. № 2-ФКЗ, от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ, от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ, от 28 декабря 2010 г. № 8-ФКЗ, от 25 декабря 2012 г. № 5-ФКЗ, от 5 апреля 2013 г. № 1-ФКЗ); Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 4 июля 2003 г. № 4-ФКЗ, от 25 марта 2004 г. № 2-ФКЗ, от 12 июля 2006 г. № 3-ФКЗ, от 29 ноября 2007 г. № 6-ФКЗ, от 28 апреля 2008 г. № 2-ФКЗ, от 7 мая 2009 г. № 1-ФКЗ, от 9 ноября 2009 г.

№ 5-ФКЗ, от 29 марта 2010 г. № 2-ФКЗ, от 30 апреля 2010 г. № 3-ФКЗ, от 6 декабря 2011 г. № 4-ФКЗ (далее — ФКЗ об арбитражных судах); Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 15 декабря 2001 г. № 5-ФКЗ, от 4 июля 2003 г. № 3-ФКЗ, от 5 апреля 2005 г. № 3-ФКЗ, от 9 ноября 2009 г. № 5-ФКЗ, от 27 декабря 2009 г. № 9-ФКЗ, от 6 декабря 2011 г. № 4-ФКЗ, от 8 июня 2012 г. № 1-ФКЗ, от 25 декабря 2012 г. № 5-ФКЗ (далее — ФКЗ о судебной системе); Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 4 декабря 2006 г. № 5-ФКЗ, от 29 июня 2009 г. № 3-ФКЗ, от 28 ноября 2009 г. № 7-ФКЗ, от 27 декабря 2009 г. № 8-ФКЗ, от 30 апреля 2010 г. № 3-ФКЗ, от 7 февраля 2011 г. № 2-ФКЗ, от 1 декабря 2012 г. № 3-ФКЗ, от 25 декабря 2012 г. № 5-ФКЗ (далее — ФКЗ о военных судах); Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии»; Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 1 июня 2011 г. № 3-ФКЗ, от 8 июня 2012 г. № 1-ФКЗ, от 10 июля 2012 г. № 2-ФКЗ, от 1 декабря 2012 г. № 3-ФКЗ (далее — ФКЗ о судах общей юрисдикции)).

²Подробнее об этом см.: *Ермошин Г.Т.* Органы судебной власти и органы правосудия в судебной системе России: проблемы дефиниции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6 (89). С. 20-29; *Он же.* Организационное обеспечение деятельности суда (судебное администрирование) в контексте реализации принципа самостоятельности судебной власти // Российская юстиция. 2005. № 3, С. 2-9; *Он же.* Судебная власть и судейское сообщество: сферы компетенции и границы взаимодействия // Российский судья. 2004. № 6. С. 3-12; *Он же.* Судебная власть и судейское сообщество: сферы компетенции и границы взаимодействия (окончание) // Российский судья. 2004. № 7. С. 18-26.

³Например, Инструкция о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям, утверждена совместно Верховным Судом РФ (29 июля 2003 г.), Высшим Арбитражным Судом РФ (9 июля 2003 г.) и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ (3 июля 2003 г.) // Российская газета. 2004. 21 авг.; Положение о порядке и условиях выплаты судьям арбитражных судов доплат за выслугу лет (Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. № 4); Приказ Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ от 10 июля 2006 г. № 65 «Об утверждении Положения о порядке выплаты судьям арбитражных судов компенсации расходов, связанных с наймом (поднаемом) жилых помещений»; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 7 июня 2012 г. № 124 «Об утверждении Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений судьям судов общей юрисдикции»; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 7 июня 2012 г. № 123 «Об утверждении Положения о жилищной комиссии»; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 7 июня 2012 г. № 122 «Об утверждении Положения о порядке признания судей судов общей юрисдикции нуждающимися в улучшении жилищных условий, обеспечения жилыми помещениями и снятия их с учета» и др.

⁴Инструкция о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям (утв. Верховным Судом РФ 29 июля 2003 г., Высшим Арбитражным Судом РФ 9 июля 2003 г., Судебным департаментом при Верховном Суде РФ 3 июля 2003 г.).

⁵Определение Верховного Суда РФ от 14 октября 2004 г. № КАС04-532 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда от 25 августа 2004 г. № ГКПИ04-1032, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании частично недействующим пункта 3.1 Инструкции о порядке назначения и выплаты ежемесячного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям (утв. Верховным Судом РФ 29 июля 2003 г., Высшим Арбитражным Судом РФ 9 июля 2003 г., Судебным департаментом при Верховном Суде РФ 3 июля 2003 г.)» (КонсультантПлюс).

⁶Первые шаги в этом направлении сделаны Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 марта 2013 г. № 68 «Об опубликовании и вступлении в силу нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ» установлено, что нормативные правовые акты Судебного департамента при Верховном Суде РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (далее — нормативные правовые акты Судебного департамента), подлежат обязательному опубликованию. Официальным опубликованием нормативного правового акта Судебного департамента является первое опубликование его полного текста в периодических изданиях «Бюллетень актов по судебной системе» и (или) «Судья». Нормативные правовые акты Судебного департамента также публикуются (размещаются) на официальном сайте Судебного департамента (www.cder.ru). Нормативные правовые акты Судебного департамента вступают в силу с момента их опубликования, если самими актами не установлен иной порядок вступления их в силу.

⁷См.: Обзор результатов деятельности квалификационных коллегий судей за 2010 год. Анализ практики. URL:<http://www.vkks.ru/publication/11037/> (дата обращения: 16.12.2013).

⁸См.: Обзор результатов деятельности квалификационных коллегий судей за 2011 год. Анализ практики. URL:<http://www.vkks.ru/publication/11038/> (дата обращения: 16.12.2013).

⁹См.: Обзор результатов деятельности квалификационных коллегий судей за 2012 год. Анализ практики. URL:<http://www.vkks.ru/publication/11039/> (дата обращения: 16.12.2013).

¹⁰Вывод основан на анализе данных, опубликованных в материалах Дисциплинарного судебного присутствия: См.: Справка о деятельности Дисциплинарного судебного присутствия по рассмотрению жалоб и заявлений за 2010 г.; Справка о деятельности Дисциплинарного судебного присутствия по рассмотрению жалоб и заявлений за 2011 г.; Справка о деятельности Дисциплинарного судебного присутствия по рассмотрению жалоб и заявлений за 2012 г, опубликованных на соответствующих сайтах Дисциплинарного судебного присутствия URL: <http://www.ssrj.ru/page/9085/detail>; <http://www.dsp.sudrf.ru/index.php?id=67&item=316>; <http://www.dsp.sudrf.ru/index.php?id=67&item=326> (дата обращения: 16.01.2014).

¹¹ Так, в частности, Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям Совета судей РФ отнесено право утверждать Порядок и условия определения выслуги лет судей. Ранее этим полномочием были наделены Конституционный Суд РФ, Президиум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ на основании Постановления Президиума Верховного Совета РФ от 21 сентября 1992 г. № 3503-1, утратившего силу в связи с принятием упомянутого Федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 269-ФЗ. Этим же Федеральным законом Совет судей РФ был дополнительно наделен полномочием рассматривать и согласовывать порядок выплаты премий и оказания материальной помощи судьям системы судов общей юрисдикции за исключением судей Верховного Суда РФ.

¹² См.: Яковлев В.Ф. О некоторых вопросах, связанных с принятием Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Хозяйство и право. 2004. № 2. С. 4-7.

¹³ См.: Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 898; 2012. № 29, ст. 3978 (далее — ФКЗ о судах общей юрисдикции).

¹⁴ Далее — ФЗ о государственной защите.

¹⁵ Подробнее об этом см.: Ермошин Г.Т. Государственное страхование судей: мифы и реальность // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 18–21; Гарантии независимости судьи – носителя государственной власти. Социально-правовые аспекты. Ч. 1 // Российский судья. 2005. № 5. С. 6-10; Гарантии независимости судьи – носителя государственной власти. Социально-правовые аспекты. Ч. 2 // Российский судья. 2005. № 6; Гарантии независимости судьи – носителя государственной власти. Социально-правовые аспекты. Ч. 3 // Российский судья. 2005. № 7.

¹⁶ Постановление VII Всероссийского съезда судей РФ от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования» // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2009. № 1(19).

¹⁷ Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития». URL: <http://www.ssrfr.ru/page/9085/detail/> (дата обращения: 16.01.2014).

А.Ф. Соколов

ПРИМЕНЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЭКСПЕРТИЗ В ПРОЦЕССЕ ДОКАЗЫВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В статье рассматриваются проблемы использования специальных познаний в уголовном судопроизводстве. Анализируется практика оценки органами следствия и судом результатов психологических и патентно-технических экспертиз.

Ключевые слова: экспертиза, виды экспертиз, доказывание, использование специальных познаний в доказывании.

A.F. Sokolov

APPLICATION OF CERTAIN TYPES OF EXPERTISE IN THE PROCESS OF PROVING CRIMES

The article is devoted to the problems of using special knowledge in the criminal legal proceedings. Results of psychological a patent-technic expertises made by investigation bodies and courts are analyzed in this article.

Keywords: expertise, types of expertise, proof, use of special knowledge of proving.

Применение экспертных исследований в процессе доказывания преступлений имеет давнюю историю. Их возникновение в России относят к XVI в.¹ Во времена Петра I доказательства в уголовном процессе делились на совершенные и несовершенные. В этой классификации предпочтение отдавалось экспертному

© Соколов Александр Федорович, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правосудия и прокурорского надзора, заслуженный юрист Российской Федерации (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: asokolov@sgar.ru

исследованию, т.к. оно относилось к совершенным доказательствам². Такое деление доказательств сохранялось до принятия Устава уголовного судопроизводства 1864 г., который регламентировал особенности использования специальных познаний в уголовном судопроизводстве. В УПК советского периода, а затем и в УПК РФ, чтобы придать всем доказательствам одинаковую силу, специально подчеркивалось и подчеркивается, что ни одно доказательство не имеет заранее установленной силы. Несмотря на это, в практической деятельности экспертному заключению всегда отдавалось и отдается предпочтение перед другими доказательствами. Одновременно в теории совершенно справедливо обращалось внимание на особенности правовой природы заключения эксперта, особенности его оценки в процессе доказывания.

Производство различных экспертиз и их использование в доказывании самым тесным образом связано с научно-техническим прогрессом. Определенное влияние на экспертные исследования в российском уголовном процессе оказывали и оказывают рыночные отношения. Широкое оснащение отделов полиции и следственных органов видеозаписывающей аппаратурой повлекло за собой внедрение в практику проведения психологических экспертиз. Суть данной экспертизы сводится к оценке показаний свидетелей, потерпевших, обвиняемого. Так, по уголовному делу № 1-66/12, рассмотренного Фрунзенским районным судом г. Саратова, была назначена психологическая экспертиза показаний потерпевшего и двух свидетелей в связи с тем, что более поздние показания данных лиц отличались от ранее данных ими показаний. Психологической экспертизой показаний потерпевшего было установлено, что признаков психологического воздействия на потерпевшего со стороны допрашивающего не установлено, но выявлен элемент подкачки со стороны адвоката потерпевшего, которая и оказала влияние на сообщаемую потерпевшим информацию. В связи с этим экспертом было констатировано выявление признаков возможной недостоверности сообщаемой потерпевшим информации на более позднем допросе. Аналогичные заключения были даны и в отношении показаний двух свидетелей, которые также, по мнению эксперта, возможно, недостоверно сообщили информацию на более поздних допросах. В судебном заседании потерпевший и свидетели, в отношении показаний которых проводилась психологическая экспертиза, настаивали на своих более поздних показаниях. Однако судья, исследовав заключения психологической экспертизы, допросив эксперта, который проводил данные экспертизы, согласился с вероятными заключениями психологической экспертизы, положив в основу приговора первоначальные показания потерпевшего и свидетелей, данных ими на стадии предварительного расследования³.

Таким образом, использование психологических экспертиз нельзя признать соответствующими уголовно-процессуальному законодательству. По мнению В.А. Лазаревой, «отвечая на вопрос о наличии признаков лжи, оговора и т. п., такой эксперт не только подменяет собой судью, присваивая себе его исключительные полномочия по оценке доказательств, но и предрешает эту оценку, чем нарушает требования ст. 17 УПК»⁴. Следует также заметить, что в данном случае на выводы суда оказывают влияние два фактора: во-первых, изменение показаний в сторону улучшения положения подсудимого, что свидетельствует об обвинительном уклоне органов следствия и суда; во-вторых, наличие заключения эксперта, предположительные выводы которого не пытались опро-

вергнуть стороны в судебном заседании, а судья был избавлен от тщательного исследования показаний. Поэтому, как нам представляется, данный пример свидетельствует о нарушении и непосредственности судебного разбирательства (ст. 240 УПК РФ).

Другой, заслуживающей внимание проблемой, является использование специальных знаний по делам о нарушении изобретательских и патентных прав (ст. 147 УК РФ). Возбуждаются эти дела крайне редко, т.к. ст. 147 УК РФ относится к делам частного-публичного обвинения, и правообладатели до последнего времени предпочитали защищать свои права в гражданском и административном порядке.

Следует отметить, что механизм уголовно-правовой защиты изобретательских и патентных прав далек до совершенства. Поэтому не случайно, что в средствах массовой информации высказывались мнения о декриминализации данного состава и отнесения его в разряд гражданско-правовых. По делам о нарушении изобретательских и патентных прав уже на этапе возбуждения уголовного дела должны быть достаточные основания не только о незаконном использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца, но и о причинении крупного ущерба. Получение этих сведений предполагает применение специальных познаний, а именно привлечение соответствующих специалистов и назначение судебных экспертиз.

Практика показывает, что заинтересованная в возбуждении уголовного дела сторона уже на этом этапе привлекает своего специалиста с целью содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов, документов и т. д. Заинтересованными в такой ситуации нередко становится наряду с патентообладателем изобретения, полезной модели или промышленного образца и орган дознания (полиция, ФСБ), куда чаще всего обращается заявитель о нарушении своего права, после чего орган дознания передает материалы в следственный орган, иницируя возбуждение уголовного дела. Роль специалиста в этом процессе самая непосредственная. Заключение и показания специалиста являются доказательством (п. 3-1 ч. 2 ст. 74 УПК РФ), которое имеет определяющее значение в решении вопроса о возбуждении уголовного дела о нарушении изобретательских и патентных прав.

В связи с этим заслуживает внимания вопрос о порядке привлечения специалиста. Так, по мнению И.Овсянникова, право инициировать появление заключения специалиста в уголовном процессе должно принадлежать не следователю, дознавателю или суду, а тем участникам процесса доказывания, которые не вправе принимать решения по делу: подозреваемому, обвиняемому, защитнику, частному обвинителю, прокурору (в судебном производстве), потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику и их представителям⁵.

С данным утверждением вряд ли можно согласиться. Все названные участники процесса имеют свой, за исключением прокурора, личный интерес, который также отсутствует у органов расследования и суда. Именно на государственные органы возложена обязанность по выполнению назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). Привлекая специалиста, заинтересованная сторона стремится решить свои задачи по возбуждению уголовного дела в целях устранения конкурента на рынке соответствующей продукции или получения материальной выгоды. У заинтересованной стороны есть право представлять доказательства,

ходатайствовать о привлечении указанных ими лиц и т. д., но принимать обоснованные решения на определенных этапах уголовно-процессуальной деятельности прерогатива только государственных органов.

Следует отметить, что объектом нарушения могут быть такие высокотехнологические изобретения, что даже с помощью специалиста не всегда просто принять обоснованное решение о нарушении права авторства на изобретение. В этом отношении показательным является уголовное дело № 183510, возбужденное 4 февраля 2009 г. по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 147 УК РФ⁶. Правообладатель патента (ОАО) обратился в УФСБ по Саратовской области с заявлением о нарушении их права на изобретение и просьбой возбудить уголовное дело. В ходе доследственной проверки было произведено обследование изделия специалистами ОАО и составлен соответствующий акт, который был подписан, помимо специалистов ОАО, также независимым экспертом патентным поверенным, который, кстати, был привлечен руководством ОАО. В последующем этот же «независимый эксперт» по ходатайству представителей ОАО участвовал в производстве комплексной патентно-технической экспертизы в качестве одного из экспертов. Через год это уголовное дело было прекращено в связи с отсутствием события преступления, но оно наглядно показало недостатки правового регулирования использования специальных знаний по данной категории дел.

В первую очередь это касается вопроса получения заключения специалиста до возбуждения уголовного дела и его оформления. До недавнего времени данный вопрос являлся дискуссионным. Федеральным законом от 9 марта 2010 г. № 19-ФЗ в ч. 1 ст. 144 УПК РФ внесены дополнения, в соответствии с которыми привлекать специалиста стало возможным не только для производства документальных проверок, ревизий, но и для исследований документов, предметов, трупов. Если рассматривать «предмет» в широком смысле слова как все то, что может находиться в отношении, то изобретение, полезная модель, промышленный образец и есть не что иное, как предмет. По делам о нарушении изобретательских и патентных прав такая степень участия специалиста до возбуждения уголовного дела закономерна. Только с помощью исследования можно дать ответ на вопрос об использовании или неиспользовании изобретения, полезной модели. Поэтому все же целесообразно назначать в порядке ч. 1 ст. 144 УПК РФ экспертизу для решения вопроса о совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 147 УК РФ.

В пользу назначения экспертизы на этапе проверки сообщений о преступлении свидетельствует и то обстоятельство, что законодательно остается нерешенным вопрос об оформлении исследования, проведенного специалистом, в т.ч. до возбуждения уголовного дела. Так, например, по сообщению К. и Р. на нарушение их права на полезную модель следователем Следственного комитета дважды назначалось патентно-техническое исследование разным специалистам. Оба специалиста дали отрицательный ответ об использовании полезной модели авторов обращения. Один из специалистов оформил свое исследование письмом, а другой как заключение эксперта⁷. При этом патентно-техническое исследование в форме заключения эксперта соответствовало всем требованиям ст. 204 УПК РФ, предусматривающей требования к содержанию заключения эксперта. Другими словами такое исследование специалиста и по сути, и по форме ничем не отличалось от заключения эксперта.

Не принижая значения заключения специалиста как доказательства, следует отметить, что основной из процессуальных форм использования специальных познаний по уголовным делам о нарушении изобретательских и патентных прав является судебная экспертиза. В соответствии с ч. 2 ст. 195 УПК РФ судебная экспертиза производится государственными судебными экспертами и иными экспертами из числа лиц, обладающих специальными познаниями. Что касается производства экспертизы о нарушении изобретательских и патентных прав государственными экспертами, то они во многих регионах отсутствуют. В государственных экспертных учреждениях Саратовской области также нет экспертов, имеющих допуск (лицензию) на производство патентно-технической экспертизы. Поэтому для производства такого рода экспертиз привлекаются т.н. лица, обладающие специальными познаниями. Специальные познания подтверждаются дипломами об образовании, свидетельствами о прохождении курсов, различными сертификатами, нередко предоставляется несколько сертификатов, выданных как российскими, так и зарубежными учреждениями. Однако обладание эксперта необходимым объемом знаний ничем не подтверждается. Перед назначением экспертизы не проверяется знание экспертом методики проведения конкретного вида экспертизы. Поэтому короткий ответ эксперта «я так считаю», на заданный участником судебного заседания вопрос о методе исследования и его научной обоснованности, никого не смущает, даже по давно апробированным видам экспертиз. Не смущает такой ответ нередко и судей при принятии ими решения по делу, главным для них в заключении является вывод эксперта.

Методика производства экспертного исследования, научная обоснованность заключения всегда считались основными в структуре определения достоверности и убедительности этого вида доказательств. Р.С. Белкин подчеркивал, что орган, назначивший экспертизу, должен понять смысл и значение самих методов исследования, применяемых экспертом, разобраться в выдвинутых экспертом научных положениях, проанализировать достоверность исходных положений методики исследования⁸.

Практика показывает, что многие эксперты при производстве патентно-технической экспертизы по делам о нарушении изобретательских и патентных прав не владеют методикой ее производства, вводя тем самым органы расследования и суд в заблуждение. В соответствии с ч. 3 ст. 1358 ГК РФ изобретение или полезная модель признаются использованными в продукте или способе, если продукт содержит, а в способе использован каждый признак изобретения или полезной модели, приведенный в независимом пункте содержащейся в патенте формулы изобретения или полезной модели, либо признак, эквивалентный ему. Поэтому на разрешение эксперта в качестве основного ставится вопрос об использовании всех признаков формулы изобретения по оспариваемому патенту в конкретном изделии. Кроме того, в ч. 3 ст. 1358 ГК РФ речь идет об эквивалентных признаках, на выявлении которых основана методика производства патентно-технической экспертизы отдельных экспертов. По этой методике производилась первоначальная патентно-техническая экспертиза по уголовному делу № 183510. Однако современный уровень развития методического обеспечения в части установления эквивалента не содержит ни определения эквивалентного признака, ни методики его выявления.

Имеющиеся в настоящее время литературные источники не являются ни законодательными, ни нормативными. Они также не являются учебными либо методическими источниками, а представляют лишь мнения и рассуждения авторов разного уровня подготовки. Большинство работ основано на не существующем законодательстве, утратившем свое значение после вступления в действие Патентного закона РФ, а затем и заменившая его четвертая часть Гражданского кодекса РФ.

Заключение эксперта должно основываться на положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных, как это предусмотрено ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Тот факт, что в действующем законодательстве документально не закреплена методика определения эквивалентных признаков, не позволяет экспертам быть объективными при использовании методики, основанной на т.н. «эквивалентных признаках». Поэтому поиск и оценка «эквивалентных признаков» в отсутствие методического обеспечения нарушают один из основных принципов судебно-экспертной деятельности, а именно принцип объективности, закрепленный в ст. 4, 8 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Частные недостатки при использовании специальных познаний можно избежать, вернувшись к запрету на участие лица в качестве эксперта на том основании, что это лицо уже участвовало в производстве по данному уголовному делу в качестве специалиста и осуществляло исследование. Тем самым достигается, во-первых, двойной контроль за объективностью проводимого исследования, а во-вторых, позволяет более безбоязненно привлекать специалистов, не работающих в государственных экспертных учреждениях. При этом общие недостатки использования специальных познаний в доказывании преступлений имеют более глубокие корни.

¹ См.: *Крылов И.Ф.* Судебная экспертиза в уголовном процессе. Л., 1963. С.3-8.

² См.: *Савельева М.В., Смушкин А.Б.* Следственные действия. М., 2012. С. 231.

³ См.: Архив Фрунзенского районного суда г. Саратова за 2012 г. Дело № 1-66/12.

⁴ *Лазарева В.А.* Доказывание в уголовном процессе. М., 2012. С. 282-283.

⁵ См.: *Овсянников И.* Заключение и показания специалиста // *Законность.* 2005. № 7. С. 32-35.

⁶ См.: Архив Следственного отдела Следственного комитета по Октябрьскому району г. Саратова за 2010 г. Дело № 183510.

⁷ См.: Архив следственного отдела Следственного комитета по Фрунзенскому району г. Саратова за 2010 г. Дело № 3/1-124/10.

⁸ См.: *Белкин Р.С.* Теория доказательств в советском уголовном процессе. М., 1973. С. 726-727.

А.А. Нечай

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И ПОЛИТИКА: ВЫЗОВ СОВРЕМЕННОСТИ

В статье рассматриваются аспекты соотношения частноправовых и публично-правовых интересов в сфере формирования, управления, распределения и использования денежных фондов. Анализируются проблемы формирования финансовой политики государств, в частности, отсутствие ответственности за нестабильность и низкую эффективность финансового законодательства политических партий, представленных в парламентах стран. Предлагаются меры повышения эффективности и практического использования разработок ученых-юристов.

Ключевые слова: публичные денежные фонды, ответственность народных депутатов, финансовое законодательство, публично-правовые интересы.

A.A. Nechai

FINANCIAL LAW AND POLITICS: CURRENT CHALLENGES

Article addresses interrelations between public and private interests involved into the proses of fund raising, distribution, managing and using. Problems of formulation of countries' financial policy are discussed, absent of responsibilities and accountabilities of members of parliaments is addressed. Some instruments for increasing of effectiveness and practical impact of legal scientific research and findings are proposed.

Keywords: public funds, responsibilities and accountabilities of members of parliaments, financial legislation, public interests.

Утверждение о том, что после развала СССР финансовое право развивается гигантскими темпами, стало аксиомой. Однако благодаря такому стремительному развитию появилось множество сложных вопросов, некоторые из них мы рассмотрим в этой статье.

Известно, что основное предназначение правовой нормы – регулирование тех или иных общественных отношений. При этом правовая норма может: 1) регулировать уже существующие отношения, требующие государственного регулирования по определенным причинам; 2) создавать условия для появления еще не существующих в обществе отношений, развитие которых считается полезным с определенной точки зрения. В силу указанных качеств нормы мы и говорим о регулирующей функции права вообще и финансового права в частности.

Когда речь идет о публичных отраслях права, к которым относится и финансовое, то регулирующая функция нормы права существенно усиливается. Ведь императивность публичных норм требует их безусловного выполнения сторонами, вступающими в определенные общественные отношения, иными словами – сторонами, осуществляющими определенные виды деятельности.

© Нечай Анна Анатольевна, 2013
Доктор юридических наук, профессор кафедры права (Международный научно-технический университет им. ак. Ю.Бугая, Украина, Киев); e-mail: anna_nechai@yahoo.com

Особенность же норм финансового права состоит еще и в том, что, регулируя процессы формирования, распределения, управления и использования средств публичных фондов, эти нормы непосредственно влияют на определение размера частных денежных накоплений (фондов) как юридических, так и физических лиц. Так, например, реализация права собственности (владение, использование и распоряжение) на денежные средства в полной мере может осуществляться юридическими и физическими лицами лишь после отделения от полученных доходов (начисленной к выплате заработной платы) суммы налогов (обязательных платежей), которые в силу закона принадлежат органу публичной власти (государству, местному самоуправлению) или публичному фонду.

Иными словами, во многих случаях до момента уплаты установленных налоговых сумм (обязательных платежей) ни юридические, ни физические лица не могут в полной мере реализовать свое право свободного распоряжения собственными денежными (а во многих случаях – и материальными) средствами, если такие средства, полученные от третьих лиц, подлежат налогообложению.

Таким образом, публичные фонды формируются в результате отделения от средств, находящихся во владении частных лиц, сумм, которые в силу закона объявляются собственностью публичного фонда и подлежат перечислению в этот фонд в размере, установленном законом. В силу этого появляются две тенденции поведения в обществе.

С одной стороны, собственники публичных фондов (государство, органы местного самоуправления, управляющие органы фондов социального страхования и т.д.) полагают, что имеют законное право контролировать все средства, имеющиеся во владении частных лиц, с целью правильного определения той части, которая по закону принадлежит публичной власти и должна быть перечислена в соответствующий публичный фонд. При этом они стремятся расширить свои права и распространить свой финансовый контроль не только на процесс непосредственного перераспределения полученного дохода и определения принадлежащей им части средств. Постепенно контроль и императивное регулирование распространяются на непосредственное осуществление самой деятельности, которая генерирует доходы частных лиц.

На примере Украины результатом такого искажения границ применения публично-правовых норм является существование налогового учета, который существенно отличается от финансового учета. Речь идет о более чем 30 расходах, включая отличия в определении валовых затрат, валовых доходов и доходов, подлежащих налогообложению. Существенно отличаются также налоговый и финансовый учет основных средств производства, операций оперативной и финансовой аренды (лизинга), бартерных (товарообменных) операций и др. В результате налоговая и финансовая отчетность составляется на основе различных реестров аналитического учета, а методика их составления имеет существенные отличия. В связи с этим в последние годы ученые юристы-финансисты стали говорить о распространении норм финансового права не только на публично-денежные отношения, но и на частно-денежные отношения (формирование, распределение, использование частных денежных фондов юридических и физических лиц).

Однако такая позиция не только неправомерно расширяет предмет финансового права, но и полностью размывает важную границу между публичными и частыми финансами. Последнее приводит к серьезному, на наш взгляд, нару-

шению права собственности: допускается, что государственное регулирование может существенно ограничивать реализацию права на использование и распоряжение собственностью ее законными владельцами. Однако мы считаем, что этого нельзя допускать.

С другой стороны, собственники частных фондов средств, ощущая стремление органов публичной власти ограничить их возможность реализации права собственности на денежные средства в части их формирования, использования и распоряжения, стремятся избежать выполнения правовых норм, которые воспринимаются как «несправедливые». Это приводит к формированию в обществе негативной тенденции оправдания уклонения от уплаты налогов с целью защиты частного интереса, который не учитывается государством. И этого тоже не должно быть.

Таким образом, нарушение границы предмета финансового права (его неоправданное расширение или необоснованное сужение) приводит к дискредитации правовой нормы как таковой и порождает общегосударственную негативную тенденцию – уклонение от исполнения законов большинством участников общественных отношений.

Вопросы государственного регулирования финансовых отношений являются настолько важными, что каждые очередные выборы в парламенты стран СНГ, включая Украину, сопровождаются обещаниями будущих парламентариев серьезно пересмотреть действующие нормы финансового законодательства. Причем размах и масштабы «грядущего пересмотра» всегда грандиозны.

Возьмем для примера последние выборы в парламент Украины в октябре 2012 г., в результате которых парламент страны формируют представители 5 партий: партия Регионов (30% голосов), партия „Батьківщина” (Юлия Тимошенко – 25,54%), партия „Удар” (Виталий Кличко – 13,96%), Коммунистическая партия Украины (13,18%), а также общеукраинское объединение «Свобода» (10,44%).

В предвыборных программах этих партий наиболее популярными обещаниями были следующие:

1) бесплатная медицинская помощь всех видов (КПУ, «УДАР», «Батьківщина») и бесплатное образование всех уровней (КПУ, «УДАР»), что требует серьезного совершенствования механизмов их финансирования, а следовательно – совершенствование бюджетного законодательства и поиск адекватных источников бюджетных доходов;

2) введение налога на роскошь (КПУ, «Свобода») и сокращение списка существующих налогов до семи («Батьківщина», „УДАР”); введение новых налоговых льгот для вновь образованных предприятий и предприятий, зарегистрированных на депрессивных территориях Украины и в селах („УДАР”); отмена налога на дополнительную стоимость, введение единого социального налога с доходов граждан с прогрессивной шкалой налогообложения и базовой ставкой 20%, а также отмена «грабительского Налогового кодекса Украины» („Свобода”). Все перечисленное означает существенные изменения налоговой системы Украины в пока еще неизвестном направлении из-за весьма противоречивых предложений разных партий;

3) введение компенсаций работодателям единого социального обязательного взноса при предоставлении рабочих мест инвалидам, сиротам, одиноким матерям и людям старше 50 лет, повышение размера минимальных пенсий (партия Регионов); отмена «несправедливой пенсионной реформы», повысившей пен-

сионный возраст граждан („Свобода”), что означает необходимость пересмотра источников финансирования солидарного Пенсионного фонда страны (поиск источников финансирования дополнительных дотаций из государственного бюджета) или же внедрение альтернативных систем пенсионного обеспечения (например, обязательной накопительной системы социального страхования);

4) усиление финансового потенциала местных советов (партия Регионов, „Удар”), что требует дальнейшего совершенствования бюджетного процесса, системы бюджетного регулирования и межбюджетных трансфертов;

5) введение беспроцентных целевых государственных кредитов «на открытие собственного бизнеса» („Свобода”), что означает либо использование публичного фонда (госбюджета) в частных целях (в интересах узкого круга частных лиц), либо же государственное вмешательство в работу частных кредитных учреждений (коммерческих банков), что также нарушает баланс между сферой регулирования частного и публичного права.

Опыт предыдущих выборов показывает, что далеко не все политические обещания выполняются. Поэтому сейчас сложно предсказать, каким образом будет развиваться финансовое законодательство стран СНГ и Украины, в частности, в ближайшем будущем. Однако с точки зрения науки финансового права существенное значение имеет процедура изменения финансово-правовых норм, поскольку, на наш взгляд, разрыв между наукой и практикой в этой сфере существенно увеличился на протяжении последних 10 лет, порождая многочисленные негативные последствия.

Наука финансового права бурно развивается. Количество докторов и кандидатов наук стремительно растет. Но используется ли имеющийся научный потенциал при разработке и принятии нового финансового законодательства?

В соответствии с конституциями Украины, Российской Федерации и других стран СНГ народные депутаты имеют право законодательной инициативы. Это означает их право создавать проекты законов, а также вносить в них свои поправки и предложения во время слушаний в парламентах, формируя таким образом окончательные тексты финансовых законов. И на многих этапах доработки законопроектов к этому процессу могут не привлекаться профессиональные юристы-финансисты, знающие основные, незыблемые теоретические принципы публичного права, нарушение которых приводит к плачевным результатам.

Более того, мнение привлекаемых юридических экспертов является лишь «вспомогательным» и часто полностью игнорируется народными депутатами. Ведь конституции всех стран СНГ устанавливают неограниченные законодательные права депутатов, не устанавливая при этом никакой персонализированной или коллективной ответственности за результаты действий принятых законов, кроме «политической» — риска не быть выбранными на следующих выборах.

Попытки закрепить законодательно важные «теоретические» принципы финансового права также не дают желаемых результатов: хроническое нарушение депутатами действующих законодательных ограничений (например, при введении новых видов налогов и обязательных платежей, сроков принятия ежегодных законов о бюджете и т.д.) также не влечет никакой персональной или коллективной ответственности народных избранников. Поэтому игнорирование важных принципов установленных научной теорией права (в т.ч. — необходимость соблюдения границ регулирования частного и публичного права) стало нормой сегодняшнего законодательства во многих странах СНГ.

В результате принимаемые финансовые законы имеют многочисленные коллизии, противоречия, неоднозначное толкование нормы, а также часто нарушают баланс частноправового и публично-правового регулирования в сфере частных и публичных финансов. Последнее порождает в обществе тенденции, о которых упоминалось выше.

Не лучше обстоит дело и на этапе применения принятых законов. Хроническая нестабильность финансового законодательства и его сложность, противоречивость (временами – очевидная «непрозрачность») приводят к тотальной правовой неграмотности в этой сфере как среди населения (предприниматели, малый и средний бизнес), так и среди сотрудников органов публичной власти всех уровней (государственные служащие, работники органов местного управления), включая судей.

В связи с этим некоторые страны СНГ уже пришли к необходимости создания специализированных судов, другие лишь обсуждают эту возможность. При условии эффективной работы нового института качество решения спорных вопросов, очевидно, должно повыситься. Однако качество самого законодательства, порождающего многие спорные вопросы, останется неизменным.

Что же может предложить сегодня наука финансового права для защиты аксиом и принципов своей теории, нарушение которых непременно приводит к негативным последствиям в практике применения действующего законодательства?

С одной стороны, весьма необходимым и правильным представляется закрепленное законом требование проведения внешней научной экспертизы предлагаемых изменений финансовых правовых норм, которая должна быть обязательной на всех этапах обсуждения законопроектов. С другой стороны, в большинстве случаев для получения таких экспертных оценок органы публичной власти посылают запросы в различные университеты, ожидая проведения экспертизы научными сотрудниками «на добровольных началах», в свободное от основной работы время. Ведь подготовка экспертных оценок, как правило, не учитывается при расчете нагрузки кандидатов и докторов наук, а также не отражается в их должностных инструкциях.

Безусловно, такая практика не может быть эффективной. Поэтому для качественного использования научного потенциала необходимо соблюдение следующих условий:

1) установление на уровне нормы закона обязанности народных депутатов учитывать мнение внешних (по отношению к парламенту и органам публичной власти) независимых научных экспертов;

2) работа ученых-юристов с практиками в сфере разработки законопроектов, комментирования предложений, вносимых депутатами на всех стадиях обсуждения проектов законов, комментирование коллизий действующего законодательства, осуществление экспертизы проектов законов должна стать обязательной составляющей должностных инструкций научных работников (кандидатов и докторов наук), а время, необходимое для подготовки экспертных оценок, должно учитываться при расчете их рабочих нагрузок по месту основной работы. При этом мнение внешних экспертов и их имена должны опубликовываться вместе с обнародованием проектов законов;

3) наличие негативных отзывов внешних независимых экспертов должно обязательно учитываться и обсуждаться совместно с инициаторами законода-

тельных изменений, а также их консультантами по соответствующим вопросам. Отсутствие таких публичных обсуждений должно стать официальной причиной для дальнейшего отказа депутату во внесении его предложений на обсуждение парламентских комиссий, комитетов и заседаний парламента.

Возможно, перечисленные выше предложения сегодня покажутся кому-то утопией. Однако мы считаем, что право как явление, отображающее многовековую мудрость народа, создающее законы-принципы поведения для многих поколений, право как базис дальнейшего желаемого развития наших стран может рассчитывать на серьезную защиту от профанации, игнорирования важных теоретических основ и положений, которые разрабатывались с целью улучшения качества регулирования сложных общественных отношений.

Можно вести множественные научные дискуссии по поводу различных теорий возникновения права, но нельзя допускать разрушения его целостности, логичности и согласованности на всех этапах существования общества и общественных отношений.

Н.А. Решетников

СУБЪЕКТЫ РЕКЛАМНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Статья посвящена исследованию и подробному изучению субъектного состава участников правоотношений в области изготовления и размещения рекламной информации – их организационно-правовой формы, формы собственности, избранной ими системы налогообложения.

Ключевые слова: налогообложение, рекламные услуги, реклама, договор, рекламодатель, рекламопроизводитель, рекламораспространитель, спонсор, налоги, рекламные расходы, государство.

N.A. Reshetnikov

SUBJECTS OF LEGAL ADVERTISING: SOME TAXATION ISSUES

The article is devoted to the research and detailed study of the subjective composition of the legal parties involved in the field of manufacture and distribution of advertising media - their organizational and legal forms, the forms of ownership, the tax system chosen by them

Keywords: taxation, advertising services, advertising, contract, advertiser, advertisement, advertising distributor, sponsor, taxes, advertising costs, the state.

Рассмотрение вопросов налогообложения участников правоотношений в области изготовления и размещения рекламной информации возможно лишь при подробном изучении субъектного состава данных участников – их организационно-правовой формы, формы собственности, избранной ими системы налогообложения. Так, изготовление и распространение рекламной информации могут осуществлять специализированные организации, привлеченные по договору рекламных услуг. Сторонами данного договора как договора об оказании услуг выступают исполнитель и заказчик, тогда как круг субъектов, перечисленных в ст. 3 Федерального

© Решетников Никита Андреевич, 2013

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: reshetnikov-nikita87@yandex.ru

закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (в ред. от 23 июля 2013 г.)¹, значительно шире и включает в себя следующих субъектов: рекламодаделец, рекламопроизводитель, рекламодатель, потребитель и спонсор.

Очевидно, что в процессе создания рекламы, осуществления активной деятельности участвуют не все указанные субъекты, а лишь т.н. «активные субъекты рекламной деятельности»², к которым относятся рекламодаделец, рекламопроизводитель, рекламодатель и спонсор³.

На стороне исполнителя выступают субъекты предпринимательской деятельности, следовательно, исполнитель является, как правило, либо коммерческой организацией, либо индивидуальным предпринимателем. В свою очередь коммерческие организации в сфере рекламы наиболее часто создаются в форме хозяйственных обществ – обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ.

Налогообложение в сфере рекламных услуг осуществляется в общем порядке с некоторыми особенностями, присущими данной деятельности. В частности, с субъектов рекламной деятельности взимаются:

а) налоги с организаций — обязательные платежи, взыскиваемые только с налогоплательщиков-организаций (налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и др.). Субъектами налогообложения здесь являются именно организации, независимо от наличия статуса юридического лица, в частности филиалы и представительства;

б) налоги, взимаемые как с физических лиц, так и с организаций — обязательные платежи, уплачиваемые всеми категориями налогоплательщиков независимо от их организационно-правового статуса. Главный принцип их взимания — наличие какого-либо объекта в собственности лица (например, земельный налог).

Особенности налогообложения рекламных организаций могут быть отмечены в процессе взимания налога на добавленную стоимость (НДС) и налога на прибыль организаций. Так, налоговая база при реализации рекламных услуг определяется в соответствии с п. 1 ст. 154 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) как стоимость этих товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из цен, определяемых в соответствии со ст. 40 НК РФ, с учетом акцизов (для подакцизных товаров) и без включения в них налога.

В соответствии с подп. 25 п.3 ст.149 НК РФ не подлежат налогообложению (освобождается от налогообложения) на территории Российской Федерации передача в рекламных целях товаров (работ, услуг), расходы на приобретение (создание), единицы которых не превышают 100 руб. Однако в Законе отсутствуют четкие и понятные определения понятий «единица товаров, работ, услуг», «передача в рекламных целях», что нередко приводит к разночтениям между налогоплательщиками и налоговыми органами, урегулировать которые возможно лишь в судебном порядке⁴. Кроме того, при налогообложении прибыли между налогоплательщиками и налоговыми органами нередко возникают споры по поводу того, какие рекламные расходы относятся к нормируемым, а какие к ненормируемым. Чтобы снизить риск возникновения подобных споров, налогоплательщику целесообразно вести отдельный учет нормируемых и ненормируемых расходов на рекламу.

На стороне рекламодателя могут выступать и такие субъекты, как государственные и муниципальные учреждения, организации. Государство и муниципалитеты в данном случае выступают на стороне рекламодателя, осуществляя заказ рекламы услуг государственных образовательных учреждений, учреждений

здравоохранения, культуры и т.д. Заказ данной рекламы осуществляется на договорной основе с применением норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. от 2 июля 2013 г.)⁵.

Наиболее активно рекламные проекты финансируются в г. Москве. Например, при анализе 44 процедур размещения заказа государственными органами и учреждениями за 2011–2012 гг., проведенном журналом «Бюллетень оперативной информации «Московские торги», было выявлено, что особенно активно размещало заказы по коду ОКДП – 9211010 «Услуги по подготовке рекламных анонсов и афиш» ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова». Департамент топливно-энергетического хозяйства г. Москвы разместил наиболее дорогой заказ на подготовку рекламных анонсов и афиш на сумму свыше 5,5 млн руб. Общий объем проанализированных заказов составил свыше 25,7 млн руб.⁶

С другой стороны, государство и муниципальные образования в процессе распоряжения принадлежащими им муниципальными землями (и иным имуществом) участвуют в предоставлении земельных участков для размещения наружной рекламы в виде рекламных щитов, конструкций и иных сооружений. Согласно п. 1 ст. 19 Федерального закона «О рекламе», распространение наружной рекламы осуществляется владельцем рекламной конструкции, являющимся рекламодателем, с соблюдением требований настоящей статьи. Владелец рекламной конструкции (физическое или юридическое лицо) — собственник рекламной конструкции либо иное лицо, обладающее вещным правом на рекламную конструкцию или правом владения и пользования рекламной конструкцией на основании договора с ее собственником⁷. Заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством РФ.

Торги на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, который находится в государственной, муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также на здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, после утверждения схем размещения рекламных конструкций в соответствии с частью 5.8 ст. 19 ФЗ «О рекламе» проводятся органом государственной власти, органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа либо уполномоченной ими организацией только в отношении рекламных конструкций, указанных в данных схемах.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (с изм. от 2 июля 2013 г.)⁸ предусматривает, что владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, отнесено к вопросам местного значения, находящимся в ведении органов местного самоуправления.

Так, в г. Саратове вопросы размещения наружной рекламы, в т.ч. рекламы на зданиях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, а также

установка рекламных конструкций на земельных участках, принадлежащих муниципалитету, находятся в ведении городской администрации. В соответствии с решением Саратовской городской Думы от 25 октября 2007 г. № 21-204 «О наружной рекламе в городе Саратове» (с изм. от 20 декабря 2012 г.) администрация муниципального образования «Город Саратов» наделена полномочиями по выдаче разрешений на установку рекламных конструкций на территории г. Саратова, аннулированию таких разрешений, выявлению самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории г. Саратова, выдаче предписаний о демонтаже таких конструкций, обращению в суд или арбитражный суд с иском о принудительном осуществлении демонтажа рекламной конструкции и о признании разрешения на установку рекламной конструкции недействительным⁹. При этом заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности г. Саратова, осуществляется на основе торгов в форме конкурса, проводимых администрацией муниципального образования «Город Саратов» в соответствии с законодательством РФ. В целях проведения торгов администрацией создана постоянно действующая комиссия¹⁰, уполномоченная в т.ч. заключать договор на установку и эксплуатацию рекламных конструкций с победителем конкурса в соответствии с действующим законодательством. В свою очередь услуги по расклейке рекламных объявлений, подготовке и размещению рекламы осуществляет МУП «Городской центр размещения рекламы». В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 55 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к собственным доходам местных бюджетов относится «часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов».

В соответствии с решением Саратовской городской Думы от 16 декабря 2010 г. № 58-706 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2011 год» нормативы отчислений в бюджет МО «Город Саратов» от прибыли, остающейся в распоряжении муниципальных унитарных предприятий после уплаты налогов и иных обязательных платежей, для МУП «Городской центр размещения рекламы» на 2011 г. установлены в размере 50% (этот показатель действует и в 2013 г.), тогда как в предыдущие годы данный норматив составлял 80%. Данные отчисления относятся к неналоговым источникам пополнения муниципального бюджета.

К «активным субъектам рекламной деятельности» относятся «спонсор» и «спонсорская реклама». Данные понятия предусмотрены в подп. 9 и 10 ст. 3 Федерального закона «О рекламе». Так, спонсором признается лицо, предоставившее средства либо обеспечившее предоставление средств для организации и (или) проведения спортивного, культурного или любого иного мероприятия, создания и (или) трансляции теле- или радиопередачи либо создания и (или) использования иного результата творческой деятельности. Спонсорская реклама представляет собой рекламу, распространяемую на условии обязательного упоминания в ней об определенном лице как о спонсоре. Следовательно, спонсорский взнос имеет целевой характер и предполагает встречные обязательства сторон

по предоставлению услуг рекламного характера. Таким образом, по мнению Минфина России, спонсорский вклад может признаваться платой за рекламу и, соответственно, рассматриваться в целях налогообложения прибыли как доход от оказания услуг за плату.

Таким образом, в рекламном процессе участвуют как субъекты коммерческой деятельности (в основном – хозяйственные общества, индивидуальные предприниматели), так и публично-правовые образования. При этом государство и муниципальные образования в лице своих органов могут участвовать в рекламных правоотношениях, выступая в качестве рекламодателя, т.е. заказчика рекламных услуг (работ), путем проведения торгов на соответствующем уровне. Возможность участия государства и муниципалитетов в качестве рекламопроизводителя и рекламораспространителя ограничено действующим законодательством. Наиболее часто государственные и муниципальные органы в процессе реализации прав на принадлежащее им имущество осуществляют предоставление места под рекламу, активно участвуя в рекламном процессе.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084.

² Дзагоева Б.О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 февраля 2009 г. № 15АП-466/2009; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 апреля 2009 г. № 09АП-3815/2009; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 октября 2009 г. № Ф05-9419/09 по делу № А40-84804/2008. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105; 2013. № 27, ст. 3463.

⁶ URL: <http://boi-mt.ru/analytics/8217> (дата обращения: 16.04.2013).

⁷ См.: Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (в ред. от 23 июля 2013 г.).

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2013. № 27, ст. 3477.

⁹ См.: Саратовская панорама. 2007. 7–13 нояб.

¹⁰ См.: Постановление главы администрации г. Саратова от 21 августа 2008 г. № 1112 «О создании постоянно действующей комиссии по проведению торгов в форме конкурса на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в собственности муниципального образования «Город Саратов»// Саратовская панорама (спецвыпуск). 2008. 27 авг.

Е.А. Сушко

ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Статья посвящена финансово-правовым основам реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Рассматриваются понятие, предмет, цели, принципы, источники этой системы; определяется значение финансово-правового регулирования данного направления.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок, общественные отношения в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, цели, принципы, источники контрактной системы в сфере закупок.

© Сушко Елена Александровна, 2013

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: e.a.sushko@mail.ru

Е.А. Sushko

**FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION
OF THE CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF PROCUREMENT
OF GOODS, WORKS, SERVICES FOR STATE
AND MUNICIPAL NEEDS (FINANCIAL LEGAL ASPECT)**

The article is devoted to the study of fundamental principles of implementation of the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs. In the article it is considered the definition, the subject, the purposes, the principles and the sources of this system and it is analyzed the meaning of financial legal regulation of this aspect.

Keywords: the contract system in the field of procurement, social relations in the implementation of the contract system in the field of procurement, purposes, principles, sources of the contract system in the field of procurement.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (система государственного заказа) (далее – контрактная система в сфере закупок) представляет собой механизм, созданный для регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. В настоящее время данные отношения регулирует Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 171-ФЗ)¹ (далее — Закон о размещении заказов), но с 1 января 2014 г. вводится в действие Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 188-ФЗ)² (далее — Закон о контрактной системе), в котором сохраняются отдельные инструменты закупок, вводятся новые и более детально рассматриваются отдельные этапы данного процесса. В связи с этим представляется необходимым на сегодняшний момент рассматривать процесс финансово-правового регулирования закупок в соответствии с новым Законом о контрактной системе.

Что же представляет собой контрактная система в сфере закупок? Законодатель предлагает под данной системой понимать «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок *действий*, направленных на обеспечение государствен-

ных и муниципальных нужд»³. Таким образом, из данного определения можно сделать вывод, что контрактная система в сфере закупок состоит из следующих основных элементов:

участников контрактной системы в сфере закупок;
 осуществляемых данными субъектами действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
 единой информационной системы (далее – ЕИС) как инструмента реализации контрактной системы в сфере закупок.

В предмет (сферу) правового регулирования контрактной системы в сфере закупок (согласно Закону о контрактной системе) входят группы общественных отношений, возникающих в процессе:

- 1) прогнозирования и планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в т.ч. приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15;
- 4) исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контроль в сфере закупок).

Следует отметить, что предметом регулирования системы государственного заказа по Закону о размещении заказов являются только общественные отношения в процессе размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений. То есть Закон о контрактной системе значительно расширяет сферу своего применения, затрагивая каждый из этапов реализации данной системы, что является абсолютно правильным и обоснованным, в связи с тем, что, как указано в Пояснительной записке «К проекту Федерального закона “О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг”»⁴, подготовленной Правительством РФ, это послужит существенному повышению качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, обеспечит прозрачность всего цикла закупок от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, предотвратит коррупцию и другие злоупотребления в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Думается, что для правильного теоретического осмысления контрактной системы в сфере закупок в неё, помимо вышеперечисленных элементов, также следует включить процесс *финансирования* государственных и муниципальных нужд в соответствии с бюджетным законодательством РФ и рассматривать данную систему как совокупность следующих взаимосвязанных элементов: *определение (формирование)* государственных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства посредством применения таких методов, как

планирование и прогнозирование; *финансирование* государственных нужд (из бюджетных и внебюджетных источников); *удовлетворение* выявленных потребностей путем размещения заказа, заключения соответствующего контракта или гражданско-правового договора на выполнение обязательств по заключенному контракту или договору; *составление отчетности* об исполнении контрактов, договоров; осуществление *мониторинга* закупок товаров, работ, услуг; *аудита* в данной области; проведение *контроля* (в т.ч. финансового) за правильностью применения норм о контрактной системе в сфере закупок, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования финансовых ресурсов страны.

В свою очередь в соответствии с Законом о контрактной системе выделяются следующие цели контрактной системы в сфере закупок:

повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;

обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;

предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок (ст. 1).

Следует отметить, что в Законе о размещении заказов цели системы государственного заказа были значительно шире (ст. 1) и, думается, более обоснованны, т.к. в них имелось указание на то, что данная система является одним из инструментов финансовой деятельности государства и муниципальных образований по реализации эффективной и результативной политики в процессе распределения и использования денежных фондов страны. В частности, предусматривались следующие цели:

обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования (что является одним из главных направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований).

Думается, что ст. 1 Закона о контрактной системе следует изменить в части указания целей осуществления контрактной системы и изложить следующим образом: «Настоящий федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях *обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации*, повышения эффективности и результативности *использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования* при осуществлении закупок товаров, работ и услуг, осуществления гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок ...».

Рассматриваемая контрактная система формируется и развивается в соответствии с определенными принципами. Кроме специальных принципов, регулирующих именно процесс осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которые нашли отражение в Законе о контрактной системе (принцип открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок), контрактная система основывается на общеправовых принципах законности, гласности, федерализма

и как институт финансового права — на общетраслевых принципах финансового права, таких как: плановость финансовой деятельности; самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов; приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан; социальная направленность финансово-правового регулирования; участие граждан Российской Федерации, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, её контроле; экономичность и прозрачность в расходовании денежных средств страны и др.

Относительно нормативно-правовых актов, регулирующих контрактную систему (систему государственного заказа), следует отметить, что согласно ст. 2 Закона о контрактной системе к ним относятся: Конституция РФ; международные договоры РФ; Гражданский кодекс РФ; Бюджетный кодекс РФ; Закон о контрактной системе; а также другие федеральные законы, нормативно-правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», субъектов РФ, органов местного самоуправления регулирующие отношения в области реализации контрактной системы, причем данные нормативно-правовые акты должны соответствовать Закону о контрактной системе.

Особое внимание хотелось бы обратить на нормы Бюджетного кодекса РФ и других финансово-правовых актов, регулирующих различные виды отношений в области контрактной системы, среди которых можно выделить: Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июля 2013 г. № 248-ФЗ)⁵, Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп. от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ)⁶, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ)⁷, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 23 июля 2013 г. № 211-ФЗ)⁸, различные распоряжения Правительства РФ по вопросам регулирования финансовой деятельности государства, в частности по утверждению государственных программ, ежегодные бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, финансово-правовые акты представительных органов субъектов РФ, муниципальных образований и др.

Значение данных актов достаточно велико, т.к. они служат основой осуществления контрактной системы в сфере закупок — именно их нормами регулируются вопросы финансово-правового статуса субъектов контрактной системы (в частности, устанавливается финансово-правовой статус заказчиков); определения государственных и муниципальных нужд (характеризуются основные направления выделения бюджетных ассигнований, регулируются государственные программы, государственные задания и др.); планирования и прогнозирования порядка удовлетворения данных нужд; порядка финансирования потребностей государства и муниципальных образований (процесс финансирования выполнения бюджетных обязательств, а также государственных (муниципальных) программ, государственных заданий и др.); проведения финансового контроля в сфере осуществления контрактной системы в сфере закупок, привлечения к ответственности за выявленные правонарушения в данной области и др.

Таким образом, контрактная система в сфере закупок представляет собой деятельность участников данной системы, направленную на реализацию её основных целей и задач, в частности: на эффективное и результативное обеспечение государственных и муниципальных нужд; экономное и целенаправленное расходование финансовых ресурсов страны. Основывается данная система на определенных нормативно-правовых актах и общеправовых принципах, общеправовых принципах финансового права и на специализированных принципах контрактной системы в сфере закупок.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105; 2013. № 27, ст. 3463.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652; № 27, ст. 3480.

³ Статья 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 188-ФЗ).

⁴ Доступ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4081.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 27, ст. 3872; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2013. № 27, ст. 3477.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4832; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4044.

Н.А. Жирнова

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ БАНКОВСКОЙ ТАЙНЫ

В данной статье рассматриваются проблемы субъектного состава правоотношений, складывающихся в сфере реализации права на банковскую тайну в Российской Федерации. Анализируется действующее законодательство, проводится классификация групп субъектов, имеющих право на получение и использование данного вида информации с ограниченным доступом.

Ключевые слова: банковская тайна, информация с ограниченным доступом, конфиденциальная информация, субъект правоотношений, клиент кредитной организации, владелец банковской тайны, пользователь банковской тайны.

N.A. Girnova

CONCERNING THE QUESTION OF THE SUBJECT FORM OF A BANK SECRET

The article analyses different problems of subject form of legal relationship in the sphere of law's realization of tax secret in Russian Federation. With that end is analyzed the legislature, group of subjects are classified according their right to receive and use information with the restricted access their rights and duties.

Keywords: bank secret, information with the restricted access, confidential information, client of credit organization, credit card owner, credit card user, subject of law's realization, taxpayer.

Субъектов правоотношений, складывающихся в сфере банковской тайны, в самом общем виде можно определить как лиц, на которых в той или иной мере распространяется действие данного института. Их можно разделить на следующие группы: обладатели банковской тайны — клиенты кредитных учреждений; владельцы банковской тайны — кредитные учреждения, получающие кон-

© Жирнова Наталья Александровна, 2013

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права, преподаватель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: priem@sgap.ru

фиденциальную информацию на основании договора с клиентом; пользователи банковской тайны — сотрудники кредитных учреждений и иные пользователи информации, получающие ее от владельцев.

И Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ), и Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 11 июля 2011 г.) используют понятие «клиент» банка. В ГК РФ статья ст. 857 (О банковской тайне) входит в главу о банковском счете, поэтому понятие «клиент» означает сторону в договоре банковского счета. То есть режим банковской тайны распространяется только на те сведения, которые связаны с контрагентами банков по договорам банковского счета. Так как правила о договоре банковского счета распространяются и на отношения вкладчика (стороны по договору банковского вклада — депозита) и кредитной организации (ст. 834 ГК РФ), вкладчики тоже являются клиентами, поэтому режим банковской тайны распространяется и на сведения о банковском вкладе.

Если рассматривать Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» в целом, то понятие «клиент» в нем используется более широко, чем в ГК РФ. В законе можно найти упоминания о взыскании денежных средств со счетов (с вкладов) клиентов кредитной организации» (ст. 20), о возврате «клиентам кредитной организации ценных бумаг или иного имущества, которые приняты кредитной организацией на хранение и (или) учет по договорам доверительного управления или иным договорам, связанным с осуществлением кредитной организацией профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг» (ст. 20), о кредитовании клиентов (ст. 28), и др.

Таким образом, Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», используя термин «клиент», не ограничивает это понятие лишь стороной по договору банковского счета, поэтому будет неверным сводить его значение только к владельцам банковских вкладов и счетов. Клиентами кредитных организаций (т.е. субъектами правоотношений по охране банковской тайны) могут быть любые контрагенты кредитной организации, в т.ч. физические и юридические лица (в т.ч. и иностранные), организации, не имеющие статуса юридического лица, и т. д.

Что касается владельцев банковской тайны, то есть кредитных организаций, получающих конфиденциальную информацию на основании договора с клиентом, то в качестве таковых нужно считать юридических лиц, которые для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеют право осуществлять банковские операции, предусмотренные Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (ст. 1)¹.

Существуют еще и пользователи банковской тайны — сотрудники кредитных учреждений и иные пользователи информации, получающие ее от владельцев.

Четкое определение круга субъектов, получающих информацию, составляющую банковскую тайну, имеет две стороны. Первую сторону можно обозначить как внутреннюю, т.к. здесь имеется в виду обмен рассматриваемой конфиденциальной информацией внутри банковской системы, например, между разными банками по поводу кредитоспособности клиента². Второй аспект касается предоставления права отдельным субъектам получать информацию, составляющую

банковскую тайну, и является внешним. Статья 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» устанавливает строго определенный перечень субъектов, которые могут получать вышеуказанную информацию.

Следовательно, можно обсуждать только два вопроса, касающихся данных субъектов банковской тайны: а) об определении оптимального круга субъектов, а также о его расширении или сужении; б) о тех должностных лицах, которые могут принимать решение о запросе информации, составляющей банковскую тайну.

Если говорить о банковской тайне физических лиц, то правом на получение этих сведений обладают суды по делам, находящимся в их производстве (как уголовные, так и гражданские, а также дела об особом производстве); органы предварительного расследования по делам, находящимся в их производстве.

Что же касается субъектов предпринимательской деятельности (независимо от ее формы), то сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются судам и арбитражным судам; Счетной палате РФ; органам государственной налоговой службы; таможенным органам; органам предварительного расследования.

Кроме того, в Российской Федерации в июне 2013 г. принят Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», положения которого направлены на противодействие незаконным финансовым операциям³. В соответствии с п.7 ст. 10 данного нормативного акта банки с 1 июля 2014 г. обязаны сообщать налоговым органам информацию об открытии и закрытии всех счетов физических лиц. Данную информацию, а также суммы вкладов, выписки о движении средств налоговые органы смогут получить, направив соответствующий запрос в кредитную организацию. Такие же права получают при наличии судебного решения правоохранительные органы при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Данное нововведение с позиций противодействия распространению наркотических средств, терроризма и коррупции следует оценивать как положительное. Однако риск превышения полномочий налоговыми органами в данных условиях повышается.

Необходимо отметить, что в списке государственных органов и должностных лиц, имеющих право на получение сведений, составляющих банковскую тайну, отсутствуют органы прокуратуры⁴. Такое положение вещей не всеми признается удовлетворительным. В частности, В. Стрельников указывает на то, что необходимо внести изменения в ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и закрепить обязанность кредитных организаций предоставлять органам прокуратуры информацию в полном объеме⁵.

Некоторые авторы считают также, что и коллекторские агентства должны быть поименованы в списке субъектов банковской тайны. Данное мнение высказано, например, Т.А. Андроновой, которая пишет, что кредитные организации при уступке требования предоставляют коллекторским агентствам сведения, составляющие банковскую тайну. Этим ущемляется право клиента на сохранение в тайне его кредитной истории. Автором предлагается следующее решение сложившейся ситуации: обязательным условием при заключении кредитного

договора клиента с банком должно быть его согласие на передачу сведений, составляющих банковскую тайну, коллекторским агентствам⁶.

Для обеспечения прав и законных интересов участников экономических отношений вообще и в банковской сфере в частности было бы правильным принятие нормативного акта на федеральном уровне, который бы определял порядок предоставления сведений кредитными организациями государственным и муниципальным органам и их должностным лицам. Данный нормативный акт должен, прежде всего, урегулировать 4 направления правоотношений между кредитными организациями и публичными органами: а) материально-правовые и процессуальные основания для направления запроса в кредитную организацию; б) круг субъектов, имеющих право от имени того или иного органа направлять запрос; в) требования к форме запроса; г) сроки и форма ответа⁷.

Таким образом, обязанность предоставлять какую-либо банковскую информацию (о банковских операциях и состоянии дел банка, в т.ч. информацию, составляющую банковскую тайну) возникает только тогда, когда выполнен ряд условий: а) запрашиваемая информация имеет самое непосредственное и прямое отношение к осуществлению функций данного органа; б) запрос направлен только имеющим на это право субъектом (должностным лицом), а не любым работником данного органа; в) существуют материально-правовые основания, прописанные в законе, для предъявления требования; г) процедурные нормы соблюдены.

Данные меры будут способствовать всесторонней защите прав и законных интересов участников финансовых правоотношений.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2011. № 29, ст. 4291.

² См.: Олейник О.М. Основы банковского права: курс лекций. М., 1997. С. 287.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 26, ст. 3207.

⁴ Генеральная прокуратура РФ в письме от 12 марта 2010 г. № 73/1-380-2010 указала на недопустимость истребования от кредитных организаций информации, составляющей банковскую тайну.

⁵ См.: Стрельников В. Прокурорский надзор и банковская тайна // ЭЖ-Юрист. 2011. № 40. С. 1, 3.

⁶ См.: Андропова Т. А. Банковская тайна: Проблемы правового регулирования: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 19–21.

⁷ См.: Олейник О.М. Указ. соч. С. 230.

К.В. Данилов

СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕПТА СМЕРТНАЯ КАЗНЬ В БИБЛЕЙСКОМ ТЕКСТЕ И АМЕРИКАНСКОЙ КУЛЬТУРЕ

В статье исследуется концепт СМЕРТНАЯ КАЗНЬ как элемент концептосферы американцев сквозь призму библейского текста. Анализируются семантические признаки концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ, влияние особенностей американской истории на содержание данного концепта.

Ключевые слова: концепт, библия, смертная казнь, расовое угнетение, региональная дифференциация.

K.V. Danilov

THE CONCEPT OF CAPITAL PUNISHMENT IN THE BIBLE AND AMERICAN CULTURE

The article is about the concept of capital punishment in the minds of Americans. The concept of capital punishment is also seen through the prism of the Bible. The author takes into consideration the way American history influenced the concept of capital punishment.

Keywords: concept, the Bible, capital punishment, racial oppression, regional differences.

Современная когнитивная лингвистика изобилует определениями понятия «концепт». Мы присоединяемся к исследователям, которые рассматривают концепты без отрыва от культуры своих носителей. Так, одно из определений гласит, что концепты – это «максимально абстрагируемая идея «культурного предмета», не имеющего визуального прототипического образа, хотя и возможны визуально-образные ассоциации, с ним связанные»¹. Национальный концепт В.В. Красных определяет следующим образом: «Самая общая, максимально абстрагированная, но конкретно репрезентируемая (языковому) сознанию, подвергшаяся когнитивной обработке идея «предмета» в совокупности всех валентных связей, отмеченных национально-культурной маркированностью»². Одним из основных средств выражения концептов являются тексты, что оправдывает анализ текстов исторических и иных исследований при изучении концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в американской культуре.

Поведение человека, его отношение к тем или иным событиям и явлениям во многом детерминированы его знаниями об окружающем мире, традициями (в т.ч. и правовыми), культурой социума, в котором он сформировался. Понятие «смертная казнь» является семантической универсалией, и отношение к смертной казни в американской культуре, как и в культуре других христианских народов, отчасти предопределено христианскими догмами. В частности, нами рассматривался концепт СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в британской культуре сквозь призму библейских догм³.

©Данилов Кирилл Владимирович, 2013
Кандидат филологических наук, доцент кафедры английского языка, теоретической и прикладной лингвистики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: danilov3@mail.ru

Изучая историю человечества, мы все более убеждались в том, что неотвратимость наказания более действенна, чем его суровость. В этой связи у всех христианских народов отмечается историческая тенденция смягчения наказаний, под которой понимается ослабление их жестокости и мучительности и ограничение круга караемых лиц. Падение кар наблюдается и в области религиозного карательного давления⁴. Самая древняя стадия развития наказаний характеризуется как стадия неурегулированной и неограниченной кровной мести. Чаще всего применяется смертная казнь. Убийство предполагается практически за любое нарушение должного шаблона поведения. Это объясняется тем, что в древних языческих обществах с мифологическим сознанием право не отделено от религии и морали. В человеке языческого общества индивидуальное «я» еще не развито. Он – продукт «мы-сознания». Как следствие жестокие наказания, в т.ч. и смертная казнь, не ужасают доисторического человека – носителя мифологического сознания. Нарушитель установленных в коллективе норм автоматически превращается в не-человека и снисхождения не заслуживает.

Что касается Ветхого завета, основанного на мифологии древних евреев, то в нем кары не ограничены как по своей интенсивности, так и по объему круга караемых лиц. В древности почти все преступления сводились к преступлению против божества, грех и собственно преступление не отделялись друг от друга. Почитание других богов, несоблюдение религиозных предписаний карается смертной казнью: «Приносящий жертву богам, кроме одного Господа, да будет истреблен» [Исход 22:20]⁵; «и соблюдайте субботу, ибо она свята для вас: кто осквернит ее, тот да будет предан смерти; кто станет в оную делать дело, та душа должна быть истреблена из среды народа своего» [Исход 31:14]. Таким образом, можно утверждать, что концепт СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в Ветхом Завете содержит доминирующий семантический признак: грех – нарушение религиозных догм. Ветхозаветный принцип «зуб за зуб» («а если будет вред, то отдай душу за душу, глаз за глаз, зуб за зуб, руку за руку, ногу за ногу, обожжение за обожжение, ушиб за ушиб» [Исход 21:23-25]) предполагает соответствие наказания преступлению, если это возможно. В случае смертной казни этот принцип соблюдается лишь при наказании за убийство. Таким образом, мы можем говорить о семантическом признаке соответствия наказания преступлению в составе концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ.

В целом грехи, за которые в Библии предусматривается смертная казнь, чрезвычайно разнообразны, и каждый из них представляет собой семантический признак, входящий в концепт СМЕРТНАЯ КАЗНЬ.

Вот некоторые из них: «супружеская измена» («Если кто будет прелюбодействовать с женой замужнею, если кто будет прелюбодействовать с женою ближнего своего, да будут преданы смерти и прелюбодей, и прелюбодейка» [Левит 20:10]), «колдовство» («Ворожеи не оставляй в живых» [Исход 22:18]), «изнасилование» («Если же кто в поле встретится с отроковицею обрученною и, схватив ее, ляжет с нею, то должно предать смерти только мужчину, лежавшего с нею» [Второзаконие 22:25]).

В колониальной Америке тюрем не было. Первые пенитенциарные учреждения появились в период с конца 1700-х до начала 1800-х гг. Основными карательными санкциями являлись штрафы, телесные наказания, включая привязывание к позорному столбу. Смертная казнь в основном применялась к рецидивистам и тем, кто представлял угрозу личной безопасности граждан и общественному порядку. Тем не менее, колонисты проявляли относительную мягкость к пре-

ступникам, по сравнению с правовыми традициями Британии. Например, британский «Кровавый кодекс» к концу XVIII в. включал 200 преступлений, наказываемых смертной казнью. В американских колониях предусматривалось около 12 таких преступлений. Это были убийство, изнасилование, супружеская измена, скотоложство, а также ряд имущественных преступлений⁶.

Очевидно, что перечень преступлений, наказываемых смертной казнью в Америке, был во многом предопределен библейскими предписаниями. В некоторых штатах США адюльтер классифицируется как преступление, наказуемое штрафом или тюремным заключением, и в настоящее время. Однако уголовные обвинения почти никогда не предъявляются. То, что в ряде штатов США адюльтер по настоящее время классифицируется как преступление, по-видимому, связано с более строгой пуританской моралью, господствующей в Новом Свете⁷.

Кроме того, уголовные законы в колониальной Америке имели существенную региональную дифференциацию. Например, на Юге смертная казнь часто применялась при обеспечении имущественных прав землевладельцев, совершившие преступления рабы наказывались смертной казнью. Дискриминация в отношении чернокожих, а именно частое использование смертной казни практиковалась не только на Юге. Например, после бунта рабов в 1712 г. законодатели Нью-Йорка ввели смертную казнь за попытку убийства и попытку изнасилования только для преступников-рабов. Если на Севере ситуация менялась достаточно быстро, то на Юге рабов казнили вплоть до начала гражданской войны⁸.

Следует отметить, что региональная дифференциация концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в США присутствует по настоящее время. Правовые и обыденные концепты приобретают различные оттенки в американской культуре, в различных штатах они приобретают разные смыслы⁹.

С середины XVIII в. многие американцы стали подвергать сомнению оправданность смертной казни за имущественные преступления, такие как кража, фальшивомонетчество и кража со взломом. Подобные взгляды находили отражение в том факте, что присяжные часто отказывались признавать обвиняемых виновными, зная, что их ждет смертная казнь. Большую популярность в колониях стали приобретать идеи Чезаре Беккариа. Его трактат «О преступлениях и наказаниях» к тому времени был переведен на английский язык. Люди стали осознавать несоответствие смертной казни имущественным и малозначительным преступлениям.

В Пенсильвании, где главенствовали христианские квакерские принципы, были предприняты значительные шаги к уменьшению использования смертной казни. Квакеры считали, что основная цель любого хорошего правительства – перевоспитывать, а не уничтожать. Эта фраза содержалась в преамбуле Закона 1786 г., который отменял смертную казнь за грабеж, кражу со взломом и мужеложство. Реформы произошли и в других штатах, однако они не коснулись рабов на Юге. К 1860 г. во всех северных штатах смертной казнью наказывались только умышленное убийство и государственная измена. В предыдущие три десятилетия в северных штатах прилагались усилия к отмене смертной казни. Мичиган стал первым штатом, в котором отменили смертную казнь за умышленное убийство (1846 г.). То же самое вскоре произошло в Род-Айленде (1852 г.) и Висконсине (1853 г.)¹⁰.

Итак, толчок к гуманизации наказаний в США был дан глубоко верующими христианами, которые руководствовались принципами скорее не Ветхого, а Нового Завета. В Новом Завете смертная казнь упоминается редко и встречается лишь в ссылках Иисуса на Ветхий Завет: «Он же сказал им в ответ: зачем и вы

преступаете заповедь Божию ради предания вашего? Ибо Бог заповедал: почитай отца и мать; и: злословящий отца или мать смертью да умрет» [Евангелие от Матфея 15:3-4]. В Новом Завете главенствует мотив прощения, а ветхозаветный принцип «не убий» понимается шире.

Наличие института рабства на Юге заставило южные штаты идти по другому пути. Смертная казнь не была отменена ни для чернокожих, ни для белых. Смертной казнью наказывался целый ряд преступлений, а не только умышленное убийство, хотя на практике большинство случаев применения смертной казни касалось чернокожих. Штат Теннесси в 1838 г. стал первым южным штатом, в котором присяжным предоставили возможность выбора – назначить виновному смертную казнь или тюремное заключение. До этого смертная казнь была единственно возможным наказанием за определенные преступления. Вскоре примеру Теннесси последовали Алабама и Луизиана. Однако эти прогрессивные реформы способствовали усилению расизма: присяжные, которые все были белые, получили возможность строго наказывать чернокожих преступников и щадить белых¹¹. Таким образом, можно говорить не только о региональной, но и о расовой дифференциации концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в американской культуре.

Движение за отмену смертной казни временно прекратилось на период гражданской войны. Во время войны из практической целесообразности умышленное убийство оставалось на Севере единственным преступлением, наказываемым смертной казнью. В начале 1930-х гг. по всей стране был принят ряд законодательных актов, предусматривающих смертную казнь за похищение человека. Толчком к этому стало похищение сына знаменитого американского летчика Чарльза Линдберга. Однако казнь за преступления, отличные от умышленного убийства и изнасилования, применялась редко. За изнасилование казнили, главным образом, на Юге. В период с 1870 г. по 1950 г. за изнасилование в США казнили 771 чел., из них 701 были чернокожие. На Юге смертная казнь стала средством расового контроля.

Падение уровня преступности и, как следствие, более мягкое отношение общества к преступникам, а также борьба за гражданские права и поднятие расовых проблем усилили неприятие смертной казни в американском обществе после Второй мировой войны. По данным опроса Гэллапа, в 1966 г. впервые количество противников смертной казни (47%) превысило количество ее сторонников (42%). Впервые после Первой мировой войны во многих штатах были предприняты попытки отменить смертную казнь. К концу 1960-х гг. 14 штатов полностью отказались от смертной казни или сохранили ее только для специфических преступлений, таких как умышленное убийство, совершенное в тюрьме лицом, приговоренным к пожизненному заключению, и умышленное убийство офицера полиции. Однако это были не южные штаты.

Изменения в законодательстве были также инициированы противниками смертной казни из Национальной ассоциации содействия прогрессу цветного населения в середине 1960-х гг. Результат был достигнут в 1972 г. при рассмотрении дела *Ферман против штата Джорджия*. Пять судей Верховного суда пришли к выводу, что смертная казнь противоречит пункту 8-й поправки к Конституции, запрещающему жестокие и необычные наказания. Так или иначе, сегодня смертная казнь применяется в небольшом количестве штатов за изнасилование несовершеннолетней и за федеральные преступления (шпионаж, государственную измену), а также за убийство с отягчающими обстоятельствами¹².

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что развитие концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в американской культуре характеризуется увеличением негативных семантических компонентов в его составе. Отчасти это объясняется тем, что на американское право серьезное влияние оказали принципы Нового Завета, провозглашающие приоритет человеческой жизни. Концепт СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в Библии (главным образом в Ветхом Завете) не содержит негативных семантических признаков, т.к. принципы Ветхого Завета – это в основном принципы общества с мифологическим, дохристианским сознанием, в котором факт лишения человека жизни не воспринимается столь негативно. Кроме того, концепт СМЕРТНАЯ КАЗНЬ в американской культуре имеет региональную и расовую дифференциацию вследствие особенностей исторического развития США. Процесс исторического развития нации не бывает плавным и только поступательным. Возможны реакции, возвращения к более ранним взглядам и мнениям. Именно поэтому количество негативных признаков в составе американского концепта СМЕРТНАЯ КАЗНЬ постоянно менялось с течением времени.

¹ Красных В.В. «Свой» среди «чужих»: миф или реальность? М., 2003. С. 272.

² Там же. С. 268.

³ См.: Данилов К.В. Содержание концепта «смертная казнь» в библейском тексте и британской культуре // Язык. Время. Личность: материалы Международной научной конференции / под ред. Л.О. Бутаковой. Омск, 2002. С. 124-127.

⁴ См.: Сорокин П.А. Преступление и кара, подвиг и награда. СПб, 1999. С. 267.

⁵ Здесь и далее цитаты библейского текста приводятся по: Библия. Книги Священного Писания Ветхого и Нового Завета. М., 1995.

⁶ Acker J.R. Death Penalty: An American History // Contemporary Justice Review, 2003, Vol. 6(2), P. 170.

⁷ См.: Данилов К.В. Англо-американские правовые концепты *crime* и *punishment* в лингвокультурном освещении: учебное пособие. Саратов, 2005. С. 43-44.

⁸ См.: Acker J.R. Death Penalty: An American History // Contemporary Justice Review, 2003, Vol. 6(2), P. 170.

⁹ См.: Данилов К.В. Англо-американские правовые концепты *crime* и *punishment* в лингвокультурном освещении: учебное пособие. Саратов, 2005. С. 63.

¹⁰ Acker J.R. Death Penalty: An American History // Contemporary Justice Review, 2003. Vol. 6(2). P. 171.

¹¹ Ibid. P. 171.

¹² Ibid. P. 171-172.

М.А. Левина

МЕТАЯЗЫК ИССЛЕДОВАНИЯ ВТОРИЧНЫХ ТЕРМИНОСИСТЕМ ПРАВА

В статье рассматриваются проблемы метаязыка описания вторичных терминосистем комплексных отраслей права, которые характеризуются особенностями как с языковой, так и с экстралингвистической точек зрения.

Ключевые слова: методология, термин, вторичная терминосистема, правовая картина мира, научный субконтинуум, фрейм, понятие, концепт, базовая терминосистема, терминосистема-донор.

M.A. Levina

METHALANGUAGE OF SECONDARY LEGAL TERMINOLOGICAL SYSTEMS RESEARCH

The article deals with the problems of meta-language of description of secondary terminological systems belonging to complex branches of the law. Such systems are characterized by specific features both from the linguistic and extra-linguistic points of view.

Key words: methodology, term, secondary terminological system, legal picture of the world, scientific sub-continuum, frame, notion, concept, basic terminological system, donor terminological system.

©Левина Мария Александровна
аспирант кафедры английского языка, теоретической и прикладной лингвистики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: mlevina@sgar.ru

Как известно, методология объединяет систему принципов, средств, методов познания и исследования. Она включает в себя также понятия и используемый метаязык. Вторичные терминосистемы формируют «подъязык» отраслей права, которые именуют комплексными. Комплексные отрасли права представляют собой подотрасли права следующего порядка, например: медицинское право входит в систему права социального обеспечения¹, спортивное право — подотрасль административного права². Специфика комплексных отраслей права и слабая изученность особенностей их терминосистем предопределяет необходимость уточнения метаязыка терминологических исследований.

Для современного методологического подхода к исследованию науки и ее языка важной является категория *знание*. Знание формирует *картину мира*, которая отражается и репрезентируется языковыми знаками. Таким образом, *языковая картина мира* — часть общефилософского понятия *картина мира*, которое включает в себя разные фрагменты ментальных образований, в т.ч. и *научную картину мира*.

В науке различают *общенаучную картину мира*, *научную картину мира родственных наук* и *частнонаучную картину мира*. Каждая из них включает всю систему знаний, накопленных наукой или ее отраслью. В свою очередь любая терминосистема служит средством категоризации определенной сферы научного знания, поэтому каждая терминосистема репрезентирует в языковой форме категории различных фрагментов научной картины мира.

Правовая картина мира — разновидность научной, а уже гуманитарной картины мира. Правовая картина мира — это все правовые явления³, а изучение ее языковой репрезентации — важнейшая задача юридической лингвистики⁴.

По мере развития процесса познания и практической деятельности человека формируются новые способы построения знаний, а также идеальные объекты. Изменяются отношения между понятиями, правила оперирования ими. Новые системы знаний строятся как бы «сверху» по отношению к реальной практике, что как раз и знаменует собой переход к собственно научному знанию⁵. Построение системы знаний «сверху» предопределяет, с одной стороны, иерархическую организацию системы понятий и гиперо-гипонимическую структуру терминологических микро- и макрополей, а с другой стороны, возможности искусственной «надстройки» верхних уровней таксономий. Так, в древнем праве не выделялись такие классификационные ряды, как *лица* (физические и юридические). Такая «надстройка» была осуществлена в ходе развития теории науки и привела к изменению правовой картины мира.

Для правового регулирования первостепенной важностью обладают ментальные конструкты — понятия, посредством которых осуществляется классификация предметов и явлений, принадлежащих правовой картине мира. Поэтому основным методом исследования *терминосистем* и *терминополей* (систем понятий) является обращение к научным классификациям.

Терминосистемы — искусственные образования, поэтому для их исследования важно изучение принципов их конструирования — выбор исходных оснований организации терминов систему. Выделяют формально-логические, лингвистические и гносеологические (когнитивные) принципы конструирования терминосистем. Логический принцип предопределяет учет таких отношений, как *род — вид*, *часть — целое*, *простые и производные понятия*, *прямые и диагональные связи* и т.п. Когнитивные принципы отражают развитие научной

мысли, способствующей изменению и углублению научных таксономий. Лингвистический принцип влияет на формально-семантические характеристики терминов и отражает языковые возможности выражения специальных понятий средствами данного языка (например, отбор аффиксальных средств общелитературного языка, словообразовательных средств классических языков, а также общеязыковых закономерностей формирования терминов-словосочетаний для терминопроизводства).

На протяжении длительного периода развития терминоведения создавался и совершенствовался метаязык терминоведческих исследований. Возникли и получили осмысление такие номинативные единицы, как *термин*, *терминология*, *терминосистема*, *дериватологическая модель*, *исходный (базовый) термин*, *терминоэлемент* или *терминообразовательный формант* (аффикс, слово или словосочетание, добавляемые к исходному термину для образования нового), *номенклатура*, *терминополе* (система понятий), *вторичная терминосистема*. В методологии метаязык рассматривается как модель исследуемого объекта, поэтому остановимся более подробно на других методологически значимых терминах и выражаемых ими понятиях, важных для изучения вторичных терминосистем.

1. Научный субконтинуум.

Определяя архитектуру естественнонаучного субконтинуума (ЕНС), Л.Ю. Буянова предлагает следующую ее модель представления: «1) множественность наук, формирующих естественнонаучный континуум (исходный принцип научного знания); 2) интегративная система координат (реляционная структура), включающая логико-понятийную *систему* (горизонтальная ось) и концептуально-гносеологическую систему (вертикальная ось) этих наук; 3) *терминологические* научные системы в их функциональном и гносеолого-коммуникативном единстве; 4) *деривационная* система ЕНС, в основе которой лежит принцип приоритетности тематического и понятийно-концептуального аспектов»⁶.

Учет взаимосвязи научного континуума и его субконтинуумов невозможен без установления взаимосвязей между субконтинуумами научного континуума, что как раз и предполагает обращение к исследованию привлеченных терминов разных терминосистем, а также единиц, которые традиционно относят к общенаучному или межотраслевому терминологическому фонду. Взаимосвязь субконтинуумов осуществляется на основе взаимодействия фреймов знания и терминологических полей. Правовой субконтинуум, как и субконтинуумы других наук, в формализованном виде может быть представлен рядом фреймов.

2. Фрейм.

Современный когнитивный подход к исследованию терминологии дает исследователю инструмент в большей степени формализованного (фреймового) подхода к изучению терминосистем и установления взаимосвязей между смешивающимися терминосистемами в результате формирования комплексных отраслей права. В зависимости от конкретной задачи структуризация фрейма может быть различной. Фрейм может представлять все множество слотов, а может быть представлен подфреймами (субфреймами). Такой фрейм по сути является фреймом-прототипом, поскольку в нем отсутствуют конкретные слоты⁷. Любой фрейм, в т.ч. и правовой, должен от-

ражать реальные связи понятий и терминов в терминосистеме. Построение фреймов контактирующих отраслей знания, участвующих в образовании вторичных терминосистем права, дает возможность установить, на каких участках фрейма может происходить проникновение иносистемных фрагментов знания в знание правовое.

3. Терминосистема комплексной отрасли права.

Такая терминосистема является по своему характеру *вторичной*, объединяющей в себе терминологические единицы разных терминосистем, причем сама вторичная терминосистема соотносится как часть и целое лишь с одной терминосистемой — терминосистемой права.

4. Базовая терминосистема — система терминов отраслей права.

5. *Терминосистема-донор* — терминосистема, из которой происходит перенос терминов в комплексную отрасль права на основе взаимодействия научных субконтинуумов разных наук и фреймовой организации знаний.

6. *Смешанный термин* — единица, сочетающая в своей структуре исходный термин и формант, принадлежащие к разным терминосистемам — базовой и терминосистеме-донору (например: *подкуп спортивных судей, правовая информатика, права пациента*).

7. Концепт и понятие.

Практически все исследователи подчеркивают, что концепт и понятие не тождественны, но при этом приводят различные доводы в пользу этой точки зрения. Ю.С. Степанов отмечает, что «у понятия различают объем (совокупность предметов или явлений, которые охватываются данным понятием) и содержание (совокупность объединенных в нем признаков одного или нескольких предметов или явлений), а концепт охватывает только содержание понятия, а также смысл слова, соотносимого с данным понятием»⁸. А. Соломоник считает, что концепт — это абстрактное научное понятие, выработанное на базе обыденного понятия⁹. Наше понимание *терминологического концепта* близко точке зрения В.З. Демьянкова, который полагает, что понятия — искусственные образования, которые люди конструируют, а концепты существуют сами по себе. Чтобы их выявить, люди реконструируют их с разной долей уверенности или неуверенности¹⁰.

Рассмотренные термины представляют собой неотъемлемую часть метаязыка и методологии исследования вторичных терминосистем, формируют алгоритм анализа вторичных терминосистем.

¹ См.: Федорова М.Ю. Медицинское право: учебное пособие. М., 2004. С. 10.

² См.: Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: учебник / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2005. С. 154.

³ См.: Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 47.

⁴ См.: Хижняк С.П. Новое в исследовании терминологических систем (на примере юридической терминологии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2008. № 1. С. 92.

⁵ См.: Степин В.С. Теоретическое знание. М., 2000. С. 57.

⁶ См.: Буянова Л.Ю. Термин как единица логоса. М., 2013. С. 54.

⁷ Подробней о типах и структуре фреймов и субфреймов см.: Баранов А.Н. Введение в прикладную лингвистику. М., 2001.

⁸ См.: Степанов Ю.С. Константы. Словарь русской культуры. Опыт исследования. М., 1997. С. 41-42.

⁹ См.: Соломоник А. Семиотика и лингвистика. М., 1995. С. 264.

¹⁰ См.: Демьянков В.З. Когнитивная лингвистика как разновидность интерпретирующего подхода // Вопросы языкознания. 1994. № 4. С. 17-33, 45.

И.В. Шестерякова

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются перспективы развития трудового законодательства. Выделяются основные проблемы в его совершенствовании. Делается вывод относительно формирования международных трудовых норм, трудового законодательства РФ, перспектив сотрудничества государств в области трудо-правовой интеграции.

Ключевые слова: трудовое право, международная организация труда, трудовое законодательство, международное трудовое право, перспективы развития.

I. V. Shesteryakova

THE PROBLEMS OF LABOR LEGISLATION PERFECTION

In this article the author studies the potential of labor legislation development. The main problems of labor legislation perfection are pointed out. There is a certain conclusion about the formation of international labor regulations, labor legislation of the Russian Federation, potential of development between states in the sphere of labor-law integration.

Key words: labor law, International Labor Organization, labor legislation, international labor law, potential of development.

Трудовые нормы российского трудового права — это постоянно развивающиеся, динамичные нормы, отражающие реалии современной жизни и развития не только Российской Федерации, но и международные, европейские, интеграционные. За последние годы коренным образом изменилось не только трудовое, но и в целом законодательство РФ. В 2001 г. был принят Трудовой кодекс РФ, в котором также отразились мировые и европейские стандарты. Эти изменения стали возможными не только потому, что Россия ратифицировала ряд международных документов, но и вступила в Совет Европы. В связи с этим она обязана выполнять ряд взятых на себя обязательств, оказывающих влияние не только на законодательство, но и на правоприменительную практику.

Основные проблемы совершенствования трудового законодательства видятся в следующем.

Первое. Кодификация международных трудовых норм на основе дифференциации в сфере труда. Этот процесс проявляется в правовом регулировании труда моряков (Конвенция МОТ «О труде в морском судоходстве», Женева, 23 февраля 2006 г.). Фактически в рамках МОТ принят кодекс труда моряков. Этот процесс не может не оказать влияния на трудовое право России. С ратификацией этой Конвенции большая часть нормативных актов в отношении труда моряков,

©Шестерякова Ирина Владимировна, 2013

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия)

действовавшая до ратификации в России, утратит свою силу. Таким образом, появятся новые акты комплексного (по всей видимости, кодифицированного) характера в отношении труда моряков. Очевидно, подобным образом будет решен вопрос и с рыбаками, в связи с приятием МОТ Конвенции «О труде в рыболовном секторе» (Женева, 30 мая 2007 г.), и соответствующей рекомендацией № 199 с одноименным названием (Женева, 30 мая 2007 г.).

Кодификация в области международно-правового регулирования труда затронула не только моряков и рыбаков, но и работников-мигрантов, членов их семей (Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 18 декабря 1990 г.). Возможна кодификация в других сферах: детский труд, труд женщин, труд инвалидов, вопросы занятости, коллективно-договорное регулирование труда.

Второе. Становление и развитие международного регионального трудового законодательства. Отношения между государствами и международными организациями регулируются международным публичным правом. В результате появляются нормы международного уровня — международные трудовые нормы.

В настоящее время получают (и в последующем получают) динамичное развитие межгосударственные региональные объединения, что позволяет констатировать наличие международных трудовых норм регионального характера и прогнозировать дальнейшее расширение их объема и содержания.

Третье. Влияние ТНК на развитие международных трудовых норм. Интеграция России в мировое экономическое пространство ведет к увеличению числа ТНК, в т.ч. российских, и действующих на ее территории зарубежных корпораций. Исследования в области трудового права свидетельствуют о влиянии ТНК на трудовое законодательство¹. Представляется, что деятельность ТНК будет оказывать влияние на:

международные нормы, принимаемые как на уровне глобальных организаций ООН и МОТ, так на уровне региональных организаций СНГ, ЕврАзЭС и др. (например, принята Конвенция о транснациональных корпорациях (Москва, 6 марта 1998 г.)², которую уже подписали Республики Армения, Беларусь, Молдова, Таджикистан, Украина, Российская Федерация и Кыргызская);

национальное трудовое законодательство (например, ряд исследователей³ в связи с этим предлагают внести изменения в ТК РФ: статьи касающиеся регулирования трудовых отношений при смене собственника имущества организации, подведомственности организации, реорганизации и др. Отдельные авторы⁴ констатируют существование корпоративного трудового права;

коллективные договоры и соглашения. Так, в уже существующих социальных кодексах (например, компании ОАО «ЛУКОЙЛ»)⁵ получили закрепление заимствованные из международных норм и норм зарубежного права отдельные понятия: актуарная оценка (совокупность методов демографического и финансового анализа, с помощью которых определяется стоимость пенсионных выплат работникам за их прошлую и будущую трудовую деятельность); аутсорсинг (инсорсинг) (передача отдельных видов работ и производственных операций сторонним организациям (возвращение ранее переданных субподрядчикам работ и производственных операций); заинтересованные стороны (stakeholders) (экономические агенты, социальные группы и властные структуры, на которые оказывает влияние бизнес и которые в свою очередь могут повлиять на его успех).

Представляется, что деятельность ТНК в России, как и в других государствах, может иметь как положительные, так и отрицательные последствия. В связи с этим, как отмечает Н.В. Герасимова, «значительная часть ответственности за сохранение социальной стабильности должна лечь на плечи корпоративного сектора. Защита прав человека труда — это стержневая обязанность и государства, и предпринимательского сообщества...»⁶. Поэтому считаем необходимым дополнить ТК РФ новой гл. 53.1. «Особенности регулирования труда работников транснациональных корпораций».

Третье. Усиление частно-государственного партнерства. Примером такого сотрудничества может стать партнерство МОТ и Международной финансовой корпорации (IFC)⁷. В этом партнерстве МОТ выступает в качестве эксперта трудовых стандартов в тех странах и организациях, с которыми работает Международная финансовая корпорация. Такое партнерство способствует улучшению условий труда, росту его производительности, повышению привлекательности работодателя на рынке труда.

Четвертое. Расширение понятийного аппарата российского трудового законодательства путем заимствования из международных трудовых норм. Развитие трудового законодательства РФ неотделимо от мировых тенденций, от экономических реалий сегодняшнего и тем более завтрашнего дня. Глобализационные процессы в перспективе будут оказывать все большее влияние на экономику нашего государства, а значит, можно будет констатировать усиление влияния международных норм на трудовое законодательство России. Имеется в виду заимствование, а не рецепция понятийного аппарата из международных трудовых норм к российскому законодательству, историческому развитию, реалиям развития экономики. Однако это не должно означать их сокращения и упрощения. Очевидно, что этот процесс будет сопряжен с появлением в российском трудовом законодательстве ряда новых терминов и понятий, например, таких как «достойный труд», «трудо-правовая интеграция», «гибкие формы занятости», «дистанционная занятость», «частичная занятость», «работники-мигранты», «альтернативные способы урегулирования трудовых споров», «социальный демпинг», «стигма», «социальная ответственность корпораций», «международные рамочные соглашения», «кодексы корпоративного поведения» и др.

Пятое. Трудо-правовая интеграция государств. Российская Федерация немислима вне мирового интеграционного процесса. Международные трудовые нормы служат основанием правового обеспечения межгосударственной трудо-правовой интеграции. Итогом ее должна стать идентичность (единство) норм и терминологии, используемой в трудовом законодательстве. Представляется, что идентичность терминологии должна быть не только на международном уровне, но и на национальном.

Сближение, гармонизация и унификации законодательств в области правового регулирования труда (причем не только осложненного иностранным элементом) позволит выработать ряд единых понятий и определений, которых на сегодняшний день не существует ни в рамках европейской интеграции, ни в рамках интеграции России со странами СНГ и ЕврАзЭС. Так, в европейском законодательстве нет единого определения термина «работник». Обычно этот термин применяется по отношению к лицам, работающим по найму, но его чрезвычайно широкое толкование позволило максимальному количеству гражд-

дан воспользоваться предоставленным правом, что послужило стимулом для процессов свободного перемещения. В решениях Европейского Суда по правам человека этот термин толкуется по-разному: дело № 75/63, Hoextra (nee Unger) v BBDA работником признано лицо, потерявшее работу и нашедшее взамен другую; дело № 53/81, Levin v Staatssecretaris — лицо, занятое неполный рабочий день, признается работником при условии, что оно занимается полезной, эффективной и реальной деятельностью экономического характера, которая не является подсобной или вспомогательной; дело № 196/87, Steyman v Staatssecretaris van Justitie — работником признан член религиозной общины, находящийся на ее содержании и не получающий официальной заработной платы, за исключением средств на карманные расходы. Кроме того, неоднозначно ставится вопрос о толковании относительно объема «социальных льгот (привилегий)», предоставляемых работникам-мигрантам и членам их семей⁸.

Для последующей гармонизации в трудо-правовой сфере потребуются внесение изменений в уставы международных региональных организаций (СНГ, ЕврАзЭС, Союзного государства России и Беларуси). Актуальным представляется закрепление в уставных документах названных организаций такого понятия, как «синхронизация» — одновременное принятие трудо-правовых актов, что значительно облегчит практику применения этих документов.

Шестое. Углубление сотрудничества между Россией и европейскими организациями СЕ и ЕС. Сотрудничество с Советом Европы также повлекло за собой глобальные изменения в законодательстве России, в т.ч. и трудовом. Российская Федерация и Европейский Союз признают, что унификация, гармонизация, сближение законодательств являются важным условием укрепления межгосударственных связей. В ст. 55 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским сообществом закреплено стремление России к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества, что будет способствовать свободе передвижения лиц, товаров, услуг, капиталов⁹. Относительно актов Европейского Союза необходимо пояснить следующее: большое внимание унификации трудового законодательства уделяется в единой Конституции Европы, которая впервые провела разграничение «категорий компетенции» Европейского Союза на основе опыта федеративных государств и установила, что совместная компетенция Европейского Союза и государств-членов — это решение таких вопросов, как внутренний рынок, социальная политика, политика в сфере занятости и социальной защиты (разд. III гл. II), пространство свободы, правосудия, безопасности, транспорта и др. Конституция окончательно урегулирует проблему защиты основных прав человека на уровне Союза. С этой целью она в полном объеме инкорпорирует (включает в свою ч. II) текст Хартии Союза об основных правах, разработанной в 2000 г. специальным конвентом¹⁰.

Как отмечают С.Ю. Кашкин и А.О. Четвериков, «в одной из деклараций к Конституции помещен официальный комментарий (разъяснения) Хартии, который должен будет учитываться судами всех уровней при толковании и применении последней. Для успешной реализации всех поставленных задач система актов «нового» Союза будет включать 6 разновидностей, одной из которых будут являться «европейские законы» (аналог нынешних регламентов ЕС), действующие непосредственно на всей территории Союза и не требующие никакой ратификации со

стороны государств-членов, и «европейские рамочные законы» (аналог нынешних директив ЕС), в соответствии с которыми государства-члены в установленный срок обязаны привести национальное законодательство. Таким образом, именно в Европейском Союзе, в т.ч. и в ходе его конституционного развития, унификации, гармонизации законодательства стран-членов Союза, происходит формирование самых передовых гуманитарных ценностей, традиций и тенденций, «кристаллизация» будущих мировых общедемократических стандартов, которые должны стать образцом подхода к демократии и правам человека во всех частях нашего все более единого мира»¹¹. Представляется, все же, что абсолютизировать их значение для российского трудового законодательства не следует.

Унификация российского и европейского трудового законодательства приведет к выработке определенного минимума правовых стандартов в сфере труда. Однако есть вероятность того, что не все эти стандарты будут только положительными для работников.

Седьмое. Усиление контроля за соблюдением трудового законодательства. Глобальный пакт о рабочих местах (Женева, июнь 2009 г.) одной из ответных мер по достижению целей достойного труда называет более строгое соблюдение международных трудовых норм. Думается, самая большая проблема Российской Федерации не в том, что часть норм не соответствует международным стандартам, а в том, что даже те, что соответствуют или предоставляют более выгодное положение работнику, не исполняются должным образом. Даже если предположить, что все трудовое законодательство будет соответствовать международным стандартам, остается проблема неисполнения этого законодательства, а порой и игнорирование его со стороны работодателя, а нередко и органов государственной власти, местного самоуправления

Кроме того, особая роль в контроле за соблюдением международных трудовых норм принадлежит МОТ¹². Кимберли Энн Элиот и Ричард Б. Фриман отмечают, что «обеспокоенность по сохранению трудовых стандартов в свете влияния глобализации имеет место во всем мире. Протестующие регулярно заполняют улицы крупных городов, выражая обеспокоенность по поводу социальных и экологических издержек глобализации. Они требуют проведения переговоров для решения этих вопросов в торговых соглашениях и актах международных организаций. Авторы приходят к выводу о том, что «повысить трудовые стандарты необходимо, прежде всего, корпорациям. Ответственность и контроль за этой деятельностью должна взять на себя МОТ. Это приведет к принятию соответствующих норм на международном уровне и только в результате таких действий деятельность МОТ будет эффективной. ВТО не должна перекладывать груз ответственности за контролем соблюдения трудовых стандартов государствами на МОТ и должна рассматривать нарушения основных трудовых стандартов в области торговли»¹³.

Понятие «международный контроль» за соблюдением международных трудовых норм следует дополнить еще одним элементом – партнерство МОТ с международными корпорациями, в котором она выступает в качестве эксперта трудовых стандартов.

Восьмое. Заимствование опыта зарубежных стран в решении трудо-правовых проблем. По мнению И.И. Лукашука, «каждое государство развивается самостоятельно, но все больше появляется элементов общности в экономике, политике, идеологии, включая правосознание, и в праве»¹⁴. Несомненно, следует

согласиться с его точкой зрения, согласно которой «государства заимствуют друг у друга правовые нормы, институты, отрасли права, но не правовую систему, под которой понимаются не только нормы, но и механизм их функционирования. Будучи включенными в иную правовую систему, нормы обретают национальную специфику. К сближению правовых систем может вести заимствование не только права, но и способов его реализации»¹⁵.

Генеральный секретарь ООН К. Аннен отмечал: «Мы живем в мире, где ни один человек, ни одно государство не существуют в изоляции. Мы все в одно и то же время являемся членами наших общин и всего мира в целом»¹⁶. Учет этих моментов — необходимое условие формирования нового миропорядка, основанного на общечеловеческой солидарности¹⁷.

В данном случае речь идет не о копировании и рецепции отдельных норм и институтов, а об изучении того положительного и отрицательного опыта в решении проблем, с которыми сталкивается Россия в регулировании трудовых отношений. В частности, представляет интерес Правительственное заявление «Экономический рост. Образование. Единство. Привести Германию к новой мощи» Федерального канцлера Германии А. Меркель, где были выдвинуты пять пунктов, призванных привести Германию к новым экономическим достижениям, среди которых «...необходимость выплаты пособий работникам, вынужденных работать по сокращенному графику»¹⁸. Так, в последнее время широкое распространение получило исследование вопросов «гибкости трудового права», «гибкого рынка труда» и т.н. «гибких или нестандартных» форм занятости¹⁹. Такие формы занятости активно применяются не только работодателями, но и в законотворчестве. Например, Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»²⁰ предусматривает, что решение задачи по повышению уровня рождаемости включает в себя: расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей.

Следует согласиться с мнением Ульриха Бека, который считает, что «гибкость рынка труда уже стала политической мантрой. Об этом только и говорят в последнее время. Правда, для каждого эта гибкость будет означать что-то свое. Для ограниченного числа специалистов, которые доказали свою незаменимость, гибкость будет означать свободу планирования своего рабочего дня. Для большинства же по-прежнему действует принцип «Будьте удобны для своей компании»²¹.

Очевидно, что не все новые формы занятости применимы к российским условиям. Например, вряд ли позитивно можно оценить тенденцию к расширению частичной занятости (Рекомендация № 4 Европейской экономической комиссии ООН «Национальные органы по упрощению торговли»). Обеспечение на национальном уровне координации работ по упрощению процедур международной торговли» (TRADE/WP.4/INF.33; TD/B/ASTF/INF.33) предусматривает, что «можно достичь некоторых результатов и при работе на основе частичной занятости персонала, однако опыт показывает, что наилучшие результаты достигаются при наличии постоянных сотрудников»²².

Изучение опыта применения международных трудовых норм позволит прогнозировать развитие российского трудового законодательства и не повторить ошибок других государств.

Девятое. Одна из примет сегодняшнего времени — модернизация общества и связанные с ней изменения в структуре производства, внедрение новых технологий. Модернизация невозможна без учета международных норм и соответствующих изменений в законодательстве. Она направлена в первую очередь на качественное обновление производства, рост производительности труда.

(Окончание в № 1 2014 г.)

¹См., например: *Гусов К.Н., Калугин В.Н., Кантария Е.А.* и др. Корпоративные соглашения в сфере социально-трудовых отношений / отв. ред. К.Д. Крылов. М., 2005. С. 384–385; *Головина С.Ю.* Кодификация трудового законодательства России // Кодификация российского частного права / под ред. Д.А. Медведева. М., 2008. С. 261; *Шуралева С.В.* Правовое регулирование индивидуальных трудовых отношений в транснациональных корпорациях в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2010. С. 7–9.

²См.: Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1.

³См., например: *Шуралева С.В.* Указ. соч. С. 9.

⁴См., например: *Крапивин О.М., Власов В.И.* Трудовое корпоративное право: учебно-практическое пособие. М., 2000; *Дубовицкая Е.А.* Европейское корпоративное право: Свобода перемещения компаний в Европейском сообществе. М., 2004 и др.

⁵См.: Социальный кодекс ОАО «Лукойл». М., 2002. С. 30–31.

⁶*Герасимова Н.В.* Наша общая забота — человек труда // Информационная подборка материалов к парламентским слушаниям на тему «Развитие российского законодательства в социальной сфере: перспективы дальнейшей ратификации Российской Федерацией конвенций Международной организации труда (МОТ)» по информационно-библиографическим ресурсам Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки). М., 2009. С. 4–5.

⁷URL: <http://www.betterwork.org/EN/aboutbetterwork/Pages/iloifcpartnership.aspx> (дата обращения: 19.12.2012); Государственно-частное партнерство за достойный труд. Правительство Нидерландов. МОТ, 2010.

⁸См.: *Дэвис К.* Право Европейского Союза / пер. с англ. К., 2005. С. 302, 308–309.

⁹См.: Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими Сообществами и их членами, с другой стороны (о. Корфу, 24 июня 1994 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 16, ст. 1802.

¹⁰Хартия основных прав Европейского Союза была провозглашена 7 декабря 2000 г. в Ницце на саммите государств — членов Европейского Союза.

¹¹*Кашкин С.Ю., Четвериков А.О.* Основные положения новой Конституции для Европы // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей / отв. ред. Ю.А.Тихомиров, В.И. Лафитский. М., 2005. С. 63–96.

¹²Подробнее об этом см.: Conference Committee on the Application of Standards. Extracts From the Record of Proceedings. International Labour Conference. Ninety-Ninth Session. Geneva, 2010. Formatted by TTE: reference ILC99(2010)-Record of Proceedings-Normes-2010-09-0040-2-En.doc. Printed by the International Labour Office, Geneva, Switzerland.

¹³*Elliot K.A., Freeman R.B.* Can Labor Standards Improve Under Globalization? Institute for International Economics. Washington, 2003. P. 4, 11.

¹⁴*Лукашук И.И.* Нормы международного права в правовой системе России: учебно-практическое пособие. М., 1997. С. 5.

¹⁵См.: *Лукашук И.И.* Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 35, 38, 39.

¹⁶*Аннан К.* Мировое сообщество эры интернационализма // Независимая газета. 1999. 31 дек.

¹⁷*Лукашук И.И.* Глобализация, государство, право, XXI век. С. 11.

¹⁸См.: Новые импульсы для экономического роста // Deutschland. 2009. № 6. С. 9.

¹⁹См., например: *Дойблер В.* Тенденции развития трудового права в промышленно-развитых странах // Государство и право. 1995. № 2. С. 104–105; *Бьяджи М., Тирабокси М.* Создание новых рынков труда и новых рабочих мест: проблемы организации помощи на дому престарелым и инвалидам // Правоведение. 2002. № 1. С. 118; *Захариаш Я., Матейка Я.* Дистанционное выполнение работы в условиях действующего юридического законодательства Чешской Республики // Российский ежегодник трудового права / под ред. Е.Б. Хохлова. 2007. № 3. СПб., 2008. С. 510–512 и др.

²⁰См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 52, ст. 5009.

²¹Цит. по: *Зигмунд Е.* Можете быть свободны // Итоги. 2010. 29 нояб. С. 59.

²²Принята в г. Женеве в октябре 1974 г. Рабочей группой по упрощению процедур международной торговли). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Н.А. Кишоян**ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА ПО КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

В статье исследуются полномочия президента по решению вопросов гражданства, политического убежища, государственного награждения и осуществления помилования в зарубежных странах (США, Французская республика, Ирландия и Республика Армения). Анализируется практика закрепления за президентом полномочий по конкретизации правового статуса личности в зависимости от модели организации президентской власти.

Ключевые слова: президент, гражданство, политическое убежище, награждение государственными наградами, осуществление помилования.

N.A. Kishoyan**THE PRESIDENT'S POWERS BY SPECIFYING THE LEGAL STATUS OF THE INDIVIDUAL IN FOREIGN COUNTRIES**

Article is devoted to research of powers of the president on the solution of questions of nationality, a political asylum, the state rewarding and pardon implementation in foreign countries (the USA, the French republic, Ireland and the Republic of Armenia). Practice of fixing to the president of powers on a specification of legal status of the personality depending on model of the organization of the presidential power is analyzed.

Keywords: president, citizenship, political asylum, awarding state decorations, exercise clemency.

Традиционно юридическая наука в зависимости от объема закрепленных за президентом полномочий выделяет три формы реализации института президентства: чистые президентские республики, имеющие сильного президента с широким объемом прав (США, Мексика); парламентские республики, имеющие президента с узким кругом полномочий (Австрия, Ирландия); смешанные или «полупрезидентские» республики, где парламент играет существенную роль, однако президенту принадлежат значительные полномочия в осуществлении государственной власти (Франция, Финляндия)¹. Наряду с выделением трех моделей реализации института президентства отдельные ученые выделяют и четвертую, которая занимает промежуточное положение между чисто президентской республикой и «полупрезидентской», и поэтому не вполне вписывается в традиционные схемы организации президентской власти². Такая концепция организации президентской власти характерна для России и ряда стран бывшего социалистического лагеря (Армения, Грузия).

Рассмотрим полномочия президента (на примере США, Ирландии, Французской республики и Республики Армения) в сфере конкретизации правового статуса личности, а именно полномочия по решению вопросов гражданства, политического убежища, государственного награждения и осуществления помилования.

В силу того, что главы этих государств имеют различный статус в системе органов государственной власти, они не могут выполнять одинаковые функции. Однако среди этих функций, как справедливо указывает О.Е. Кутафин, имеют-

©Кишоян Наира Алексеевна, 2013

Аспирант кафедры конституционного и муниципального права (Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского); e-mail: nanjan88@mail.ru

ся и традиционные. Таким образом главы государств выполняют в основном «идентичные традиционные функции, хотя в каждом случае последние имеют свои особенности»³.

Несмотря на наличие обширной научно-информационной базы института президента в зарубежных странах, основные направления его исследования связаны с президентскими полномочиями в области обеспечения национальной безопасности, формирования органов власти, определения и руководства политикой государства и т.д., однако президентские полномочия в сфере конкретизации правового положения личности в основном остаются за рамками научных исследований либо носят фрагментарный характер.

Вопросами гражданства и предоставлением убежища в США занимаются пять основных подразделений федерального правительства: Департамент национальной безопасности, Департамент юстиции, Государственный департамент, Департамент труда и Департамент здравоохранения⁴, а деятельностью Правительства и всех исполнительных департаментов руководит Президент США как глава Правительства. Он осуществляет руководство через свой Кабинет, в который входят все главы департаментов, а также иные наиболее значимые должностные лица органов исполнительной власти.

Согласно Закону США от 27 июня 1952 г. «Об иммиграции и гражданстве» (с поправками от 30 сентября 1996 г.)⁵ по решению Президента США, принимаемому после соответствующих консультаций, определенное число беженцев допускается в Соединенные Штаты по особым гуманитарным соображениям. Непосредственное решение о предоставлении убежища принимается министром юстиции в отношении лица, ходатайствующего об этом в соответствии с требованиями и порядком, установленным данным должностным лицом.

Награждение гражданскими наградами США осуществляется по решению и от имени Президента США. Так, например, одной из двух высших наград США для гражданских лиц является Президентская медаль свободы, которой награждаются лица, внесшие не только существенный вклад в обеспечение национальной безопасности США, но и за достижения в общественной, культурной и других областях⁶. Что касается государственных военных наград, то они вручаются от имени Президента США, а решение о награждении принимается в армии.

Вопрос помилования в США решается в зависимости от вида преступления. Так, правом помилования за любое преступление, предусмотренное законодательством штата и совершенное в его пределах, обладает губернатор штата. Право помилования по федеральным преступлениям в США (power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States) согласно Конституции США принадлежит Президенту США, исключая случаи импичмента⁷.

В соответствии со ст. 14 Закона № 26 от 1956 г. «Об ирландском гражданстве» ирландское гражданство может быть получено иностранцем в результате выдачи ему Министром свидетельства о натурализации⁸. В компетенцию же Президента Ирландии входит предоставление только почетного ирландского гражданства лицу или ребенку, или внуку лица, которое, по мнению правительства, оказало выдающиеся услуги государству⁹.

Иностранец, желающий запросить убежище в Ирландии, может обратиться непосредственно в Отдел убежищ при Министерстве юстиции в Центр приема заявлений беженца в Дублине. Окончательное решение по вопросу предостав-

ления убежища принимает министр юстиции, равенства и правовой реформы Ирландии¹⁰.

Награждение государственными наградами также относится к компетенции министра юстиции. Что же касается помилования, то согласно Конституции Ирландии право помилования и полномочие заменять или смягчать наказание, наложенное любым судом, осуществляющим уголовную юрисдикцию, предоставлены Президенту Ирландии.

Решение о натурализации и предоставлении убежища во Франции выведено из компетенции Президента Республики: решение о предоставлении гражданства принимается Государственным Советом на основании обоснованного рапорта министра иностранных дел¹¹.

В компетенцию Президента Франции входит как издание индивидуальных указов по награждению, так и издание нормативных актов по регулированию вопросов награждения. В сфере конкретизации правового статуса личности в компетенцию Президента ФР входит право помилования (ст. 17 Конституции Франции).

Согласно Закону «О гражданстве Республики Армения» Президент Республики решает вопросы предоставления гражданства, его восстановления, группового приобретения гражданства, прекращения гражданства; определяет порядок рассмотрения заявлений о гражданстве¹².

Порядок предоставления политического убежища в Республике Армения регулируется Законом «О политическом убежище Республики Армения», согласно которому политическое убежище — это специальный вид на жительство в Республике Армения, предоставленный иностранному гражданину или лицу без гражданства, целью которого является защита от политических преследований, которым он подвергался в стране его гражданства или постоянного места жительства¹³. Решение о предоставлении политического убежища принимает Президент Республики Армения.

Для награждения за выдающиеся и исключительные заслуги перед Республикой Армения обществом учреждаются государственные награды — высшее звание Республики Армения, ордена и медали Республики Армения. О высшем звании, орденах и медалях Республики Армения Верховный Совет Республики Армения (законодательный орган) принимает законы, которые устанавливают порядок награждения, правила ношения государственных наград. Согласно ст. 3 Закона Республики Армения «О наградах Республики Армения» Президент присваивает Высшее звание Республики Армения, а также награждает орденами и медалями Республики, издавая об этом персональные указы¹⁴.

На основании проведенного сравнительно-правового анализа законодательства США, Ирландии, Французской Республики и Республики Армения можно сделать вывод, что мировая практика закрепления за президентом полномочий по конкретизации правового статуса личности в зависимости от модели организации президентской власти различна и традиционно разделена между президентом (главой государства) и правительством. Так, во Франции и Ирландии, где Президент не возглавляет правительство, ряд полномочий закреплены за Президентом, а остальные вопросы правомочно решать Правительство. В США, где Президент возглавляет правительство, ряд полномочий реализуется подразделениями Правительства под руководством Президента, а остальные — непосредственно им. Из указанных стран лишь в Республике Армения за Президентом

закреплены столь широкие полномочия в данной сфере и в этом усматривается сходство с российской моделью президентского правления. Данное обстоятельство можно объяснить общностью исторического развития России и Армении в составе СССР.

Применение модели разделения полномочий по конкретизации правового положения личности между президентом и правительством (США, Ирландия, Французская Республика), по нашему мнению, в России нецелесообразно. Президент РФ определен как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, следовательно, наделение его широкими полномочиями в сфере конкретизации правового статуса личности вполне оправдано. Несмотря на многолетний опыт, накопленный различными странами мира в сфере организации и деятельности президентской власти, для России данный государственный институт является сравнительно новым и находится на стадии становления. Ввиду этого в России есть необходимость (по крайней мере на современном этапе развития российской государственности) в том, чтобы Президент РФ активно осуществлял свою функцию гарантирования прав и свобод человека и гражданина, в т.ч. путем реализации полномочий, закрепленных в ст. 89 Конституции РФ.

¹ См.: Радченко В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей. Саратов, 1996. С. 43.

² См.: Там же.

³ Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 27.

⁴ См.: Официальный сайт Белого дома (The White house. Office of the Press Secretary). URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/26/president-obama-names-presidential-medal-freedom-recipients> (дата обращения: 20.10.2013).

⁵ См.: Официальный сайт Услуги Гражданства и Иммиграции Соединенных Штатов (Citizenship and immigration services united states). URL: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a-2342135be7e9d7a10e0dc91a0/?vgnnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchann el=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&CH=act> (дата обращения: 20.10.2013).

⁶ См.: Официальный сайт Белого дома (The White house. Office of the Press Secretary). URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/26/president-obama-names-presidential-medal-freedom-recipients> (дата обращения: 20.10.2013).

⁷ См.: Официальный сайт Конгресса США. Конституция США 1787 г. (United states congress. U. S. Constitution). URL: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (дата обращения: 10.10.2013).

⁸ См.: Официальный сайт Информация для граждан Правительства Ирландии (Public Citizens Information). URL: <http://www.citizensinformation.ie/en/> (дата обращения: 20.10.2013).

⁹ См.: Конституция Ирландии // Официальный сайт Информация для граждан Правительства Ирландии (Public Citizens Information). URL: http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitution_introduction.html (дата обращения: 20.10.2013).

¹⁰ См.: Официальный сайт Информация для граждан Правительства Ирландии (Public Citizens Information). URL: <http://www.citizensinformation.ie/en/> (дата обращения: 20.10.2013).

¹¹ См.: Официальный сайт Правительства Французской республики (Gouvernement de la R publique). URL: <http://www.gouvernement.fr/> (дата обращения: 12.10.2013).

¹² См.: О гражданстве Республики Армения: Закон Республики Армения от 6 ноября 1995 г. (в ред. от 8 декабря 2011 г.) // Официальный сайт Правительства Республики Армения (Parliament AM). URL: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1731&lang=rus> (дата обращения: 10.10.2013).

¹³ См.: О политическом убежище: Закон Республики Армения от 26 сентября 2001 г. // Официальный сайт Правительства Республики Армения (The Government of Republic of Armenia) URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1282&lang=rus> (дата обращения: 20.10.2013).

¹⁴ См.: О государственных наградах Республики Армения: Закон Республики Армения от 22 апреля 1994 г. (в ред. от 8 февраля 2011 г.) // Официальный сайт Правительства Республики Армения (The Government of Republic of Armenia). URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1408&lang=rus> (дата обращения: 20.10.2013).

ИНФОРМАЦИЯ

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

IN DISSERTATION COUNCILS

В октябре – декабре 2013 г. в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

3 октября 2013 года — Лихолетовым Александром Александровичем на тему «Уголовно-правовые и криминологические проблемы противодействия незаконному игорному бизнесу».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Н.А. Егорова.

3 октября 2013 года — Шабуниним Владимиром Александровичем на тему «Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.С. Манова.

4 октября 2013 года — Альковой Мариной Александровной на тему «Особенности доказывания по авторским спорам».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Н.В. Кузнецов.

4 октября 2013 года — Муратовой Альмирой Раисовной на тему «Институт представительства в гражданском праве России».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.М. Тужилова-Орданская.

14 октября 2013 года — Маркуниным Романом Сергеевичем на тему «Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.В. Малько.

14 октября 2013 года — **Никитенко Юлией Михайловной** на тему «Локальная юридическая деятельность: общетеоретический анализ».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.В. Малько.

24 октября 2013 года — **Гимазетдиновым Дамиром Рифкатовичем** на тему «Уголовно-процессуальная форма: общетеоретический, нормативно-правовой и право-применительный анализы».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор З.З. Зинатуллин.

24 октября 2013 года — **Перекрестовым Вадимом Николаевичем** на тему «Уголовно-процессуальное значение признания вины в России».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Н.А. Соловьева.

28 октября 2013 года — **Агафоновой Натальей Юрьевной** на тему «Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих».

Специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.М. Манохин.

28 октября 2013 года — **Калининым Петром Андреевичем** на тему «Принципы российского законодательства».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор И.Н. Сенякин.

21 ноября 2013 года — **Лобач Дмитрием Владимировичем** на тему «Преступления против мира: уголовно-правовое исследование».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.И. Коробеев.

21 ноября 2013 года — **Макеевым Александром Николаевичем** на тему «Преступления, посягающие на общественные отношения в сфере техногенной безопасности, и их предупреждение».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент В.Г. Громов.

22 ноября 2013 года — **Головиным Никитой Михайловичем** на тему «Феномен непреодолимой силы: цивилистическое исследование».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор О.А. Кузнецова.

22 ноября 2013 года — Рузановой Евгенией Владимировной на тему «Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Ю.С. Поваров.

25 ноября 2013 года — Корнаухова Татьяна Викторовна на тему «Административно-правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации».

Специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.М. Конин.

28 ноября 2013 года — Бова Ириной Анатольевной на тему «Финансово-правовые основы института банковской тайны в Российской Федерации: проблемы теории и практики».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.Н. Пастушенко.

28 ноября 2013 года — Кондукторовым Антоном Сергеевичем на тему «Механизм правового регулирования отношений по уплате налогов в связи с применением специальных налоговых режимов».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

9 декабря 2013 года — Бабаджян Кристиной Аваковной на тему «Взаимная ответственность личности и государства как основа гармонизации взаимоотношений между ними (теоретико-правовой аспект)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Матузов.

9 декабря 2013 года — Сардаевой Оксаной Геннадьевной на тему «Установление фактических обстоятельств дела как основа квалификации юридически значимого поведения».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В.Л. Кулапов.

16 декабря 2013 года — Ваниной Инной Андреевной на тему «Юридическое указание (теория, практика, техника)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.М. Баранов.

16 декабря 2013 года — Ширей Борисом Олеговичем на тему «Конституционные основы сохранения исторического и культурного наследия Российской Федерации».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.И. Радченко.

18 декабря 2013 года — Аббасовым Тимуром Октаевичем на тему «Проблемы финансово-правового регулирования ипотечного жилищного кредитования: федеральный и региональный аспекты».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

18 декабря 2013 года — Жирновой Натальей Александровной на тему «Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Д.А. Смирнов.

18 декабря 2013 года — Лиходаевой Натальей Геннадьевной на тему «Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

23 декабря 2013 года — Роговым Александром Павловичем на тему «Особенности государственного принуждения в правовом государстве».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.А. Воротников.

25 декабря 2013 года — Голубитченко Марией Александровной на тему «Финансово-правовое регулирование банковского надзора (российский и международно-правовой опыт)».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

25 декабря 2013 года — Решетниковым Никитой Андреевичем на тему «Правовое регулирование налогообложения субъектов, оказывающих рекламные услуги».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

25 декабря 2013 года — Швец Александрой Валерьевной на тему «Нормативно-правовое обеспечение законных интересов субъектов налоговых правоотношений».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки 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 8–10 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@sgar.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 (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.

Рисунки и 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 и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь, 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 и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 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 (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 «КонсультантПлюс».

6. 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@sgar.ru.

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу:

<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik@sgar.ru