

# ВЕСТНИК

Саратовской государственной академии права

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

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

№1(83) 2012

#### Редакционная коллегия:

- И.Н. Сенякин**, доктор юридических наук, профессор (главный редактор)  
**С.Ф. Афанасьев**, доктор юридических наук, доцент  
**В.М. Баранов**, доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)  
**Н.А. Баринов**, доктор юридических наук, профессор  
**Е.В. Вавилин**, доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)  
**Т.А. Григорьева**, доктор юридических наук, профессор  
**А.И. Демидов**, доктор философских наук, профессор  
**Т.А. 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)  
**В.М. Манохин**, доктор юридических наук, профессор  
**Н.И. Матузов**, доктор юридических наук, профессор  
**Б.Т. Разгильдиев**, доктор юридических наук, профессор  
**О.Ю. Рыбаков**, доктор юридических наук, профессор (доктор философских наук)  
**Е.Н. Пастушенко**, доктор юридических наук, профессор  
**С.В. Поленина**, доктор юридических наук, профессор (Москва)  
**В.В. Степанов**, кандидат юридических наук, профессор  
**С.Б. Суворов**, доктор социологических наук, профессор  
**В.М. Сырых**, доктор юридических наук, профессор (Москва)  
**Н.И. Химичева**, доктор юридических наук, профессор  
**Т.И. Хмелева**, кандидат юридических наук, доцент  
**И.В. Шестерякова**, доктор юридических наук, доцент  
**Б.С. Эбзеев**, доктор юридических наук, профессор (Москва)

ISSN 1561-9494

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

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

Электронная версия на сайте: [www.ssla.ru](http://www.ssla.ru)

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

Распространяется по подписке  
Подписной индекс 46490

Цена для подписчиков 220 руб., в розничной продаже — свободная.

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

Подписано в печать 25.02.2012 г. Формат 70×108<sup>1/16</sup>.  
Усл. печ. л. 18,2. Уч.-изд. л. 21,6.  
Тираж 950 экз. Заказ 83.

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

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

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012

## СОДЕРЖАНИЕ

---

- 6     **Суровов С.Б.** О взаимовлиянии образования и политики

### Теория и история государства и права

- 9     **Варфоломеев Ю.В.** Чрезвычайная следственная комиссия об организации суда над бывшими царскими сановниками
- 13    **Максимова Н.А.** Службная организация княжеского двора
- 18    **Туманов Д.Ю.** Система прав и свобод по Конституции РСФСР 1918 года
- 21    **Никитенко Ю.М.** К вопросу о понятии юридической деятельности
- 24    **Щербакова Е.С.** Нормативные акты в сфере охраны правопорядка: теоретико-правовой аспект
- 26    **Кузьменко В.И.** Основные направления совершенствования российской правовой системы
- 30    **Казакова С.А.** Международные принципы правосудия в отношении несовершеннолетних преступников: история и современность
- 33    **Уфаева О.Е.** Соотношение категорий «невменяемость» и «недееспособность» по российскому законодательству
- 36    **Береговская Н.А.** Правовая политика по охране здоровья детей в первые годы советской власти (голод в Поволжье 1921–1922 годов)
- 41    **Ростовская И.В.** Юридическая ответственность несовершеннолетних

### Конституционное право

- 47    **Миронов О.О.** Функции Конституции
- 52    **Нурмагамбетов Р.Г.** К вопросу об определении содержания общих особенностей конституционного регулирования общественных отношений
- 57    **Нерсисян А.Г.** Генезис института федеральной интервенции в дореволюционной России
- 61    **Шуршалова Е.С.** Основные направления совершенствования миграционной политики в Российской Федерации

### Административное и муниципальное право

- 65    **Братановский С.Н., Зеленев М.Ф.** Формирование системы мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе
- 71    **Галицкая Н.В., Баринев А.В.** Экологическая безопасность как объект административно-правового исследования
- 74    **Петров М.П.** Вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти
- 80    **Соколов А.Ю.** Задержание транспортного средства как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях
- 84    **Пермяков А.И.** К вопросу о структуре государственной службы в Российской Федерации

### Гражданское право, гражданский и арбитражный процесс

- 88    **Барбакадзе В.Т., Ткаченко Е.В.** К вопросу об определении подведомственности споров с участием директоров акционерных обществ и членов совета директоров
- 90    **Барбакадзе В.Т.** Актуальные вопросы, возникающие при определении подведомственности дел арбитражным судам и судам общей юрисдикции (Окончание в следующем номере)

- 98 **Алькова М.А.** Предмет доказывания по делам о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав
- 101 **Еськина И.А.** Механизм приобретения субъективных прав в системе гражданско-правовых категорий
- 105 **Найденова Н.Ю.** Отграничение договора перевозки пассажира от договора перевозки багажа
- 109 **Сенякина Е.И.** Виды исков в арбитражном судопроизводстве (краткий обзор)

#### **Уголовное и уголовно-исполнительное право, уголовный процесс**

- 113 **Ораздурдыев А.М.** Идеальное и реальное составное преступление
- 117 **Любенко В.В.** Институт досудебного соглашения о сотрудничестве обвиняемого с прокурором: вопросы теории и законодательной техники
- 122 **Григорян З.М.** Убийства, совершаемые несовершеннолетними (криминологический аспект)
- 125 **Зиновьева Е.Е.** Организационно-правовые проблемы взаимодействия участников уголовного судопроизводства при использовании информационных технологий

#### **Финансовое, банковское и таможенное право**

- 129 **Попов В.В.** Международно-правовые принципы защиты прав участников отношений в сфере налогообложения
- 131 **Разгильдиева М.Б.** Аннулирование государственной (муниципальной) гарантии: проблемы теории и правового регулирования
- 136 **Нургушиев Б.Б.** Вопросы управления государственным и муниципальным долгом в Российской Федерации: финансово-правовой аспект
- 139 **Мусабилова Д.А.** Правовой режим региональных бюджетных фондов
- 143 **Мурысева Е.А.** Отдельные вопросы налогообложения индивидуальной адвокатской деятельности

#### **Земельное и трудовое право**

- 147 **Тимофеев Л.А.** К анализу обеспечения терминологического единства содержания нормативных правовых актов, используемых в теории и практике правового регулирования отношений по добыче, переработке и охране водных биологических ресурсов
- 156 **Молотилина А.Г.** Понятие и система органов социального партнерства в сфере труда: законодательные решения и их теоретико-правовой анализ

#### **Международное право**

- 160 **Шугуров М.В.** Международно-правовые обязательства государств в сфере международного научно-технологического сотрудничества (*Окончание. Начало в № 6 2011 г.*)
- 170 **Шугурова И.В.** Права на служебные результаты интеллектуальной деятельности: коллизийное регулирование в национальном законодательстве и международных соглашениях
- 176 **Колокольцев А.В.** Проблемы применения международно-правовых норм в защите прав трудящихся-мигрантов в Российской Федерации

#### **Юбилей**

- 180 Профессору Н.А. Баринову — 90

#### **Информация**

- 187 В диссертационных советах

- 190 Аннотации

## CONTENTS

---

- 6 **Surovov S.B.** The Interaction of Education and Politics

### Theory and History of State and Law

- 9 **Varfolomeev Yu.V.** Extraordinary Investigation Commission on the Organization of the Trial of Former Tsarist Officials
- 13 **Maximova N.A.** The Service Organization of the Prince's Court
- 18 **Toumanov D.Y.** The System of Rights and Freedom on the RSFSR 1918 Constitution
- 21 **Nikitenko Ju.M.** To the Question about the Concept of Legal Activity
- 24 **Shcherbakova E.S.** Statutory Acts in the Sphere of Police Regulations: Theoretical and Legal Aspects
- 26 **Kuzmenko V.I.** Key Issues for Improving the Russian Legal System
- 30 **Kazakova S.A.** The International Principles of Justice Concerning Minors
- 33 **Ufaeva O.E.** Ratio of the Categories of "Irresponsibility" and "Incapacity" under the Russian Legislation
- 36 **Beregovskaya N.A.** The Legal Policy on the Health Protection of the Children in the First Years of the Soviet Power (the Famine in the Volga Region 1921–1922)
- 41 **Rostovskaya I.V.** The Legal Liability of Under Age

### Constitutional Law

- 47 **Mironov O.O.** The Functions of the Constitution
- 52 **Nurmagambetov R.G.** To a Question on Definition of the Maintenance of the General Signs the Constitutional Regulation of Public Relations
- 57 **Nersisyan A.G.** The Genesis of Federal Intervention Institution in the Pre-revolutionary History of Russia
- 61 **Shurshalova E.S.** The Basic Directions of Perfection of a Migratory Policy in the Russian Federation

### Administrative and Municipal Law

- 65 **Bratanovsky S.N., Zelenov M.F.** Formation of System of Measures on Corruption Counteraction on to the State and Municipal Service
- 71 **Galitskaya N.V., Barinov A.V.** Ecological Safety As An Object Of The Administrative-Legal Research
- 74 **Petrov M.P.** Issues of Improving the Structure of Federal Bodies of Executive Power
- 80 **Sokolov A.Yu.** The Detention of the Transport Facility as a Provisions Procedure Measure of Cases Concerning Administrative Offenses
- 84 **Permyakov A.I.** The Issues of the Structure of the Public Service in the Russian Federation

### Civil Law, Civil and Arbitrary Procedure

- 88 **Barbakadze V.T., Tkachenko E.V.** On the Question of Determining the Jurisdiction of Disputes Involving Directors of Joint Stock Companies and Board Members
- 90 **Barbakadze V.T.** Topical Issues that Arise in Determining the Jurisdiction of Courts of Arbitration Cases and the Courts of General Jurisdiction (to be continued)

- 98 **Alkova M.A.** The Subject of Proof of Copyright Dispute about Exaction of Compensation as a Result of Infringement of Copyright Rights
- 101 **Yes'kina I.A.** Subjective Rights Acquisition Mechanism in Civil Right Categories System
- 105 **Naydenova N.Yu.** Delimitation of the Contract of Carriage the Passenger from the Contract of Carriage of Baggage
- 109 **Senyakina E.I.** Types of Claims in Arbitration Proceedings (Brief Overview)

#### **Criminal and Criminal Executive Law, Criminal Procedure**

- 113 **Orazdurdyev A.M.** Ideal and Real Compound Crime
- 117 **Lyubenko V.V.** Institute of Pretrial Agreements on Cooperation with the Prosecutor Accused: Theory and Technology Legislation
- 122 **Grigoryan Z.M.** The Murders Made by Minors (Criminological Aspect)
- 125 **Zinovieva E.E.** Organizational and Legal Problems of Interaction Between Participants in Criminal Proceedings in the use of Information Technology

#### **Financial, Banking and Customs Law**

- 129 **Popov V.V.** International Legal Principles of Protection of the Rights of Participants of Taxation Relations
- 131 **Razgildieva M.B.** Cancellation of the State (Municipal) Guarantee: Problems of the Theory and Legal Regulation
- 136 **Nurgushiev B.B.** Management of the State and Local Debt in the Russian Federation: Financial and Legal Aspect
- 139 **Musabirova D.A.** The Legal Regime of the Regional Budget Funds
- 143 **Muryseva E.A.** Selected Taxation Issues Individual Advocate Activity

#### **Land and Labor Law**

- 147 **Timofeev L.A.** To the Analyses of Normative Acts Content of Terminological Unity, used in Theory and Practice of Legal Relations Regulating of Sourcing, Fish Handling and Aquatic Bioresources Protections
- 156 **Molotilina A.G.** The Context and System of Bodies of Social Partnership in the Labor Sphere: Legislative Decisions and Their Theoretical Analyses

#### **International Law**

- 160 **Shugurov M.V.** International Legal Obligations of States in the Sphere of International Scientific and Technological Cooperation (*Continued from № 6 in 2011*)
- 170 **Shugurova I.V.** Intellectual Property Rights on Works Made for Hire: Conflict of Laws Regulation in National Legislation and International Agreements
- 176 **Kolokoltsev A.V.** Problems of Application of International Law Norms in Protection of Rights of Migrant Workers in the Russian Federation

#### **Jubilees**

- 180 **To Professor N.A. Barinov — 90 years**

#### **Information**

- 187 **In dissertation councils**

- 190 **Summary**

С.Б. Суровов

## О ВЗАИМОВЛИЯНИИ ОБРАЗОВАНИЯ И ПОЛИТИКИ

Образование во все времена являлось основным средством формирования личности, гражданина, а также обеспечения его профессиональной подготовки. В настоящее время под образованием понимают процесс и результат усвоения систематизированных знаний и связанных с ними способов практической и теоретической деятельности. Система образования представляет собой сложное соединение форм, структур и методов обучения.

Развитие образования в современных условиях зависит от многих факторов, связано со многими аспектами общественного развития. Существенное воздействие на образовательный процесс оказывают экономика и культура, идеология и международная обстановка и особенно — политическая система. Именно политическая система определяет масштаб всех остальных влияний. Исследование процесса политического воздействия на образование, взаимодействие образования и политики представляет научный и практический интерес. Это особенно актуально для России, где отношения политической и образовательной систем мало изучены, хотя политическая система всегда нуждалась в таких данных, а для современного развития страны осмысление указанных отношений носит принципиальный характер.

При изучении проблем развития образования в различные исторические периоды, в разных странах подавляющее большинство отечественных авторов фиксируют внимание на нескольких традиционных направлениях: законодательстве об образовании, структуре образовательных учреждений, материальной базе, содержании и методической стороне процесса обучения, подготовке и положении преподавательских кадров, качестве образования. Однако связь образования с политической властью рассматривалась в самом общем виде. Вопросы политической направленности образования, развития системы образования в связи с особенностями политической системы, государственного устройства, взаимодействия различных политических систем с образовательными системами не получили должного освещения.

Сегодня поддержание современного уровня образования в России возможно только в результате целенаправленной государственной политики. России нужна эффективная система образования, иначе она не сможет сохранить своего самостоятельного положения в мировом сообществе, а в худшем варианте может даже утратить экономическую и политическую независимость.

Повышение эффективности образовательной системы — многопрофильная и долговременная задача, от решения которой зависит конкурентоспособность страны. Она требует радикального увеличения финансирования этой отрасли, совершенствования ее структуры и управления, использования новых передовых технологий и методик. Говоря о многообразии и сложности процессов, происходящих в образовании, В.В. Путин в одной из своих предвыборных статей отмечает: «Предстоит серьезное обновление программы и методов обновления работы школы, где мы — надо признать — серьезно отстали. Новые стандарты старшей школы должны обеспечить для каждого школьника 5–6 профилей обучения, соответствующих склонностям и жизненным планам подростков»<sup>1</sup>.

Процессы, происходящие в Российском государстве, глубина и сложность которых требуют консолидации общества, сохранения единого образовательного пространства, определяют и новый подход к содержанию образования, с учетом ценностей национальной культуры, модернизации региональных систем образования на основе поддержки инновационного

© Суровов Сергей Борисович, 2012

Доктор социологических наук, профессор, ректор (Саратовская государственная юридическая академия).

движения, развития образовательной системы с учетом четкого распределения ответственности между субъектами образовательной политики.

Современное состояние системы российского образования характеризуется, скорее, сдержанным влиянием на развитие общества как из-за противоречий внутри самой системы (сохраняются признаки прошлого строя, одновременно идет процесс интеграции с экономикой, внедрение инновационных процессов), так и за ее рамками. Опираясь на систему образования прошлой формации, государство в то же время возлагает на нее задачи реформирования общества. Очевидно, что решение этой проблемы требует не только устранения противоречий, но и объединения усилий всех общественных и государственных органов управления на основе происходящих в образовании модернизационных процессов: для достижения новой цели — стратегического развития общества.

Главное направление в образовательной политике определяется многообразием присутствующего на региональном уровне содержания социально-экономического развития субъектов РФ, кадровой спецификой региональной системы образования. Ориентирование образовательных установок на региональный, муниципальный, институциональный уровни должно стать основным направлением образовательной стратегии федерального центра.

Взаимоотношения политики и образования протекают в разных формах. Обе эти сферы активно и постоянно влияют друг на друга: при равновесии влияния господствуют согласие и сотрудничество, при нарушении этого баланса возникают столкновение интересов, конфликт и даже борьба между сферами. За поддержанием равновесия интересов призваны следить обе стороны, но преимущество здесь, конечно, у политической системы. Поэтому при возникновении конфликта «ущемленной» стороной выступает образовательная сфера, которая в этом случае обращается за поддержкой ко всему обществу.

Возможности влияния у политики обширнее, мощнее и эффективнее. Она влияет на образование, прежде всего, через:

а) законодательство (встраивание всей системы образования в определенные рамки, а его сотрудничество с другими общественными структурами — в регламентированные нормы. Монополия государства на законотворчество позволяет ему осуществлять правовое регулирование образовательной системы);

б) финансирование (здесь не все определяется государственными органами и структурами политической системы, чаще всего они играют решающую роль в финансовом обеспечении образовательных учреждений и задают тон в определении основных направлений их развития);

в) государственную идеологию (способна либо возбуждать, либо подавлять интерес и стремление населения к образованию. В использовании этого фактора политическая система активно применяет средства массовой информации, национальные традиции, факты международного характера, научные концепции и целевые установки);

г) администрирование (его методы наиболее быстродействующие и в то же время наиболее конфликтные. Они чаще, чем другие способы влияния, вызывают разрыв существовавших контактов и начало противоборства. При любой политической системе использование административных способов влияния на образовательную сферу требует осторожности и прогнозирования возможных социально-политических и иных последствий).

Влияние образовательной системы на политическую сферу общества имеет меньшие возможности, но при стратегических расчетах их можно оценить как весьма основательные, действенные и определить как фундаментальные факторы воздействия.

Во-первых, это влияние на формирование общей и в т. ч. политической культуры населения. Именно в сфере образования рождаются новые парадигмы политического, экономического, культурологического мышления, которые затем трансформируются в направления нового мышления и соответствующих общественных действий, возникают, развиваются и утверждают новые политические традиции, новые элементы политической культуры.

Во-вторых, непосредственное участие образовательной системы в формировании политических элит. И дело не только в том, что определенные образовательные учреждения готовят управленцев высшего уровня. Наряду с этим многие из них подпитывают политическую элиту различными разработками, идеями.

В-третьих, распространение сферой образования знаний об обществе, о политике. Безусловно, общей для всех стран является линия на политико-правовое просвещение и воспитание, формирование таким путем политически убежденной и активной личности. Определенную идеологию, политические традиции школа и вуз несут в самые широкие слои населения и тем самым активно влияют на политические отношения и политические процессы.

В-четвертых, в стабильно развивающихся странах, где политическая и образовательная системы соответствуют друг другу, последняя постоянно воспроизводит первую. Это подметил еще П. Бурдьё, считавший, что образовательные структуры воспроизводят, хотя и в трансформированном виде, иерархию социального мира с делением на уровни, соответствующие делению на социальные страты, на специальности и профессии, отражающие разнообразие социального деления<sup>2</sup>. Действительно, образовательная система постоянно скрепляет политическую систему и содержанием обучения, и структурой образовательного процесса, и утверждением определенных, сложившихся социально-политических отношений. Непрерывно связывая поколения граждан, система образования как бы распространяет во времени важнейшие характеристики политической системы и преобладающее отношение к ней со стороны общества.

Таким образом, во взаимоотношениях политической и образовательной систем формируется сумма факторов влияния. В результате их взаимодействия складываются определенные традиции взаимосвязей систем. Некоторые из них в какие-то моменты обретают форму законов, подзаконных актов, других нормативных документов, а часть включается в сферу научных исследований, ложится в основу научных теорий и концепций образовательного процесса. В обоих случаях происходит целенаправленное воздействие данных факторов на характер взаимоотношений политической и образовательной систем. Обе системы эволюционируют, но в большей степени, конечно, образовательная система, которая испытывает воздействие и со стороны ряда других субъектов и процессов.

Подводя итог, можно выделить следующие основные виды воздействий на систему образования:

- научные теории и концепции в сфере развития образования;
- мировые тенденции развития образования;
- международное и государственное законодательство в области образования;
- социально-экономическое положение данного общества, его реальные экономические потребности и возможности;
- господствующие в обществе политические идеи и принципы, их распространение средствами массовой информации;
- характер политической системы, уровень ее устойчивости, легитимности и активности.

Вышеозначенные факторы не исчерпывают всех воздействий на образовательную систему. В конкретных условиях той или иной страны возможно сильное влияние и иных факторов, но они, как правило, будут носить частный, временный характер. Приведенные здесь виды воздействия, по нашему мнению, носят постоянный характер, присутствуют и влияют повсеместно. Степень влияния каждого из них различна. Различны и методы воздействия: экономические, правовые, психологические, моральные и т. д.

<sup>1</sup> Путин В.В. Справедливое устройство общества, экономики — главное условие нашего устойчивого развития в эти годы. URL: <http://premier.gov.ru/events/news18071> (дата обращения: 15.02.2012).

<sup>2</sup> См.: Бурдьё П. Социология и политика. М., 1993. С. 32.



Ю.В. Варфоломеев

**ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СЛЕДСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СУДА  
НАД БЫВШИМИ ЦАРСКИМИ САНОВНИКАМИ**

29 сентября 1917 г. председатель Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства Н.К. Муравьев доложил министру юстиции П.Н. Малянтовичу о том, что «Работа Чрезвычайной Следственной Комиссии по большинству следственных частей ее может к настоящему моменту считаться закончившейся в первой своей стадии, — определенлся круг ответственных лиц, установлены предметы обвинения»<sup>1</sup>. В связи с этим предстояло решить важный вопрос об организации и проведении судебных процессов над представителями правящего класса Российской империи по инкриминируемым им преступлениям. Материалы предварительного следствия свидетельствовали о том, что дела, расследуемые ЧСК, резко отличаются от обычных уголовных дел, и заключения по ним существенно отличаются от обычных, классических обвинительных конструкций известных как в российской, так и в зарубежной судебной практике. «Никогда еще история русского суда не знала процессов о носителях власти, столь высоко стоявших в иерархической лестнице, — справедливо отмечал Н.К. Муравьев, — никогда суду не приходилось высказываться об уголовном значении целой системы управления»<sup>2</sup>.

Наряду с этим материалы предварительных дознаний весьма обширны и сложны, т. к. состоят из большого количества документов и рукописей, приобщенных к следственному производству. Поэтому требовалось достаточно много времени и труда, чтобы хотя бы ознакомиться с ними, не говоря уже о том, чтобы войти в курс дела. Принимая все это во внимание, Н.К. Муравьев предлагал министру юстиции, чтобы «в будущих судебных процессах по делам, исследованным в Чрезвычайной следственной комиссии, в качестве обвинителей приняли участие лица, имевшие возможность в качестве членов Комиссии ознакомиться ближайшим образом с ее всеми материалами»<sup>3</sup>. Отсюда видно, что Н.К. Муравьев уже всерьез задумывался над организацией будущих политических процессов, характером и содержанием обвинительных актов, а также над кандидатурами государственных обвинителей, которые должны были выступить на суде. Причем, в качестве возможных прокуроров на этих процессах он видел председателя, товарищей председателя и членов Комиссии, т. к. считал, что они наиболее полно и досконально овладели всей сутью расследованных дел, и со стороны требований закона не было никаких препятствий для назначения их на эту должность<sup>4</sup>.

Во властных структурах и прессе активно обсуждался принципиальный вопрос о том, каким образом должен быть организован суд над бывшими царскими сановниками. Газета «Дело народа» по этому поводу сообщала: «Вопрос этот сначала был возбужден в подкомиссии по пересмотру устава уголовного судопроизводства, которая остановилась на изданном 11 апре-

© Варфоломеев Юрий Владимирович, 2012

Доктор исторических наук, профессор кафедры истории государства и права (Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского).

ля Временным правительством закон о подсудности дел о преступных деяниях по службе государственной и общественной. Согласно этому закону, Сухомлинов и другие сановники старого режима подлежали суду уголовного кассационного департамента правительствующего сената с участием присяжных заседателей. Подкомиссия нашла, что закон этот далеко не совершенен и не соответствует нормам права и духу судебных уставов. Прежде всего, на приговоры сената нет никакого обжалования. Установление же в качестве апелляционной и кассационной инстанции общего собрания уголовного и гражданского департаментов правительствующего сената является нарушением начал правильного судопроизводства и судоустройства. Кроме того, такая инстанция являлась бы чрезвычайной, а всякой форме чрезвычайных судов не место в правовом государстве»<sup>5</sup>.

Автор статьи обращал внимание на то, что подкомиссия по пересмотру устава уголовного судопроизводства, являвшаяся структурной частью Комиссии по пересмотру судебных уставов, действовавшей при Министерстве юстиции Временного правительства, «обратила также внимание на редкость таких процессов и трудность организации состава присутствия сенаторов с опытным председателем. Приглашение присяжных заседателей только на одно дело в сенате может дать возможность возникновения толков в подборе присяжных и о возможности воздействия на них»<sup>6</sup>. Такое повышенное внимание к организации будущих судебных процессов было обусловлено, очевидно, тем, что они должны были дать ответ на главный вопрос текущего момента: будет соблюдаться принцип законности и правопреемственности, заложенный в политико-правовой доктрине Временного правительства, в дальнейшем или нет.

Своеобразным индикатором общественного мнения по вопросу будущих судебных процессов стала статья «Государственные преступления и Новый строй» в харьковской газете «Южный край». Автор, принимая во внимание остроту переживаемых революционных потрясений в стране, отмечал, что борьба с представителями правящей элиты поверженной монархии «должна быть облечена в строго законные формы в виде предания суду всех виновных в посягательстве на нынешний государственный строй России и на ее государственное и общественное спокойствие. Судить виновных должен сам народ в лице присяжных заседателей и, конечно, русская юстиция, возглавляемая Керенским, не станет оказывать давления на совесть судей»<sup>7</sup>.

Задача т. н. «революционного правосудия», по мнению большинства общественных деятелей и представителей новой власти, должна была решаться со строгим соблюдением принципа законности, а судебный произвол, получивший название «шегловитовская юстиция», должен был навсегда остаться в дореволюционном прошлом. Газета «Русская воля» в статье, посвященной концепции и тактике деятельности Чрезвычайной следственной комиссии (далее — ЧСК), сообщала, что Комиссия решила расследовать «не столько политическую деятельность» царских сановников, «сколько чисто уголовную»<sup>8</sup>. Автор подчеркнул, что перед лицом всего мира будет выяснено, что «новая свободная Россия осуждает не убежденных сторонников монархического образа правления, а воров, мошенников, взяточников и вымогателей, которые преследовали исключительно корыстные цели»<sup>9</sup>.

Данный принцип расследования, как было заявлено, «исключительно уголовных преступлений» бывших вершителей судеб России был положен в основу деятельности ЧСК. Исходя из этого принципа и руководствуясь тем положением, что перед следствием предстали «самые обыкновенные уголовные преступники крупного масштаба, Чрезвычайная следственная комиссия полагает, что дела о них будут переданы обыкновенным судам с участием присяжных заседателей. Новая свободная и справедливая Россия будет судить своих врагов и предателей обыкновенным судом присяжных, который отныне установлен для всех граждан»<sup>10</sup>. По этому поводу председатель Комиссии Н.К. Муравьев, выступая с докладом перед делегатами Первого Всероссийского съезда Советов, особо подчеркнул, что суд присяжных «должен быть представлен широкими демократическими слоями русского революционного народа», только в этом случае материал, собранный ЧСК, найдет себе правильную оценку»<sup>11</sup>.

Разрабатывая криминальную юрисдикцию действий высших царских сановников, Комиссия параллельно с этим вела своеобразный мониторинг тех же проблем, но уже в историческом и политическом ракурсе. Причем, «желание во всем разобраться казалось важнее осуждения или оправдания конкретных лиц»<sup>12</sup>. Обобщая характер инкриминируемых царским са-

новникам правонарушений, председатель ЧСК Н.К. Муравьев определил, что «...эти преступления очень несложны в своем юридическом выводе <...> это формула обычного злоупотребления властью, формула бездействия, и еще чаще наиболее типичная формула превышения этой власти»<sup>13</sup>. Для обоснования этого вывода он обратился к опыту прошлых политических судебных процессов 1901–1917 гг. При этом он пришел к парадоксальному, на первый взгляд, выводу о том, что в этих расследованиях «...занимающая сущность жизненного случая, она держит вас все время в своих руках, и так неважен тот заключительный вывод, который формулируется по необходимости в терминах закона»<sup>14</sup>.

Действительно, основные криминальные сюжеты последних лет царствования, расследуемые ЧСК, не подходили под квалификацию обычных правонарушений и поэтому не умещались в привычные рамки обвинительных актов. Чем больше сотрудники Комиссии углублялись в материалы уголовных дел, тем очевиднее становилось то, что «эти по необходимости схематические формулы наполнены таким большим и глубоким жизненным содержанием, что нам представляется неважным, что столь незначителен и сух, и короток, и обычен этот самый наш вывод»<sup>15</sup>, — резюмировал Н.К. Муравьев. Вместе с тем, по его мнению, здесь был «важен тот жизненный комплекс деяний данных людей, та историческая картина жизни правящего класса, правительственной власти в последние дни существования старого режима, который предшествует и будет предшествовать на страницах обвинительного акта этому краткому, сухому и в сущности такому ненужному, даже объективному выводу»<sup>16</sup>.

Председатель Комиссии считал, что пренебрежение легитимным порядком законотворчества и правоприменения как раз и являлось первопричиной преступности высших сановников. Далее следовал вывод о том, что именно от правового нигилизма и беззакония происходят «основные линии преступлений старой власти». Наличие этих преступлений устанавливается, по словам Н.К. Муравьева, «путем документальных данных, и так полны исторического значения эти нарушения...»<sup>17</sup>. Среди преступлений власти, которые «так полны исторического значения», он назвал только часть из них: превышение власти, нарушения во время выборов в Государственную Думу, борьба со свободой слова и печати, введение предварительной цензуры, противодействие профессиональным союзам и др.

Комиссия собрала достаточно обстоятельный следственный материал, но остановилась перед вопросом: как быть дальше? «Предать обвиняемых суду? Но кто на это правомочен и на основании каких законов их судить? Судить за нарушение “их” же законов, которые нарушила и революция? Или судить на основании других норм “естественного”, “интуитивного” не получившего оформления в писаном законе?»<sup>18</sup> — привел характерные для той ситуации размышления правоведов М.В. Вишняк. Тем временем «...совет рабочих и солдатских депутатов обращает внимание на деятельность этой комиссии, удивляясь, почему до сих пор ни один из арестованных сановников не предан суду»<sup>19</sup>, — грозно недоумевала в середине сентября одна из столичных газет.

Действительно, ни одного судебного процесса, кроме сухомлиновского, Комиссия так и не поставила, «...да и жалеть об этом не приходится: как ни доказывал в своей речи на съезде Советов председатель комиссии правильность юридического подхода, процессы, почти все сводившиеся к “превышению и бездействию” власти, были бы в революционное время просто смешны, — утверждал П.Е. Щеголев. — Общее содержание преступлений сановников первых трех классов — обман народа, и вдруг это огромное содержание оказалось бы замкнутым в формуле бездействия и превышения власти»<sup>20</sup>. Солидаризуясь с ним, А.Я. Аврех видел причину всех бед Комиссии в том, что даже таких обвинительных актов очень часто нельзя было составить. «Встав на почву царских законов, — утверждал он, — ЧСК неизбежно попала в плен “техникам”, и характер ее деятельности закономерно стал определяться ими, а не Муравьевым и Соколовым»<sup>21</sup>.

Хотя влияние юристов-«техников» действительно было ощутимым, тем не менее, правильнее было бы полагать, что и Н.К. Муравьев, и весь Президиум ЧСК попали в «плен» не к ним, а добровольно и осознанно вошли в правовое поле действовавшего законодательства. Кроме того, как справедливо указывали Б.Н. Смиттен и А.Ф. Романов, в этой ситуации «пришлось бы создавать судебные процессы столь большой сложности, что работа собирания по ним доказательств не могла бы не потребовать огромного напряжения судебно-следственных сил

в течение долгого времени, — указывали авторы записки. — Однако же, при описанном характере и формальном значении большинства деяний указанной категории представлялось бы едва ли целесообразным и согласным с задачами уголовной политики ставить подобные процессы на суд, ибо, помимо указанной их громоздкости, они не могли бы иметь единственной своей задачей подчеркнуть сравнительно незначительными уголовными репрессиями беззаконность не столько отдельных лиц, сколько самого режима, бесповоротно осужденного уже ходом истории»<sup>22</sup>.

Правда, не следует отбрасывать и то обстоятельство, что в законоположениях комиссии, как и во всей деятельности Временного правительства, к сожалению, просматривалась недоговоренность, половинчатость, двойственность. Вместе с тем эти негативные моменты в деятельности ЧСК не умаляли ее достижений, хотя укоренилось мнение, что «комиссия не имела сил, да, пожалуй, и не чувствовала охоты возвыситься до революционного отношения к объекту своих расследований, — утверждал П.Е. Щеголев. — Отбросив в сторону средних и низших агентов режима, комиссия сосредоточила свое внимание на особах первых трех классов и обошла молчанием царя, “представителя верховной власти”»<sup>23</sup>. Советский историк А.Л. Сидоров, также акцентируя свое внимание, прежде всего, на «не революционности» ЧСК, утверждал, что «...комиссия не организовала и не хотела организовать ни одного революционного процесса, она не пожелала продемонстрировать перед революционными массами преступные действия представителей царского режима»<sup>24</sup>. Развивая это положение, А.Я. Аврех пошел еще дальше по пути принижения результатов работы Комиссии и заявил, что «ЧСК стала жертвой собственного замысла. Задумав “ликвидировать” старый режим, она в результате ликвидировала самое себя: многотрудные совокупные усилия президиума, наблюдательного совета, нескольких десятков следователей и прочих не дали возможности «наскоблить» материала даже на один плохонький политический процесс»<sup>25</sup>.

В действительности дело обстоит как раз наоборот. ЧСК стремилась и готова была поставить целый ряд политических и уголовных процессов, а также применить к части подследственных лиц закон об ответственности в административном порядке. В Президиуме ЧСК было признано целесообразным, во-первых, представить заключения об освобождении от уголовной ответственности тех лиц, уголовные дела которых признаны Комиссией «имеющими общее значение лишь для характеристики старого режима и представляются незначительными по свойству предъявленного обвинения», и, во-вторых, передать компетентным «судебным властям по принадлежности для дальнейшего производства на общем основании тех из числа прочих дел, производящихся комиссией, кои не могут быть приведены к окончанию ко времени ликвидации работ комиссии»<sup>26</sup>.

Следовательно, можно утверждать, что ЧСК Временного правительства, разрабатывая концепцию организации судебных процессов над бывшими царскими сановниками, не планировала повального и огульного осуждения своих фигурантов, а стремилась ответить на конкретные вопросы правовой ответственности подследственных: кого и по какой статье закона следует привлекать к судебной ответственности, причем без каких-либо юридических натяжек в угоду политической конъюнктуре.

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 10. Л. 94.

<sup>2</sup> Там же. Л. 94–94 об.

<sup>3</sup> Там же. Л. 94 об.

<sup>4</sup> См.: Там же. Л. 101 об.

<sup>5</sup> Дело народа. 1917. 28 мая.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Южный край. 1917. 28 апр.

<sup>8</sup> Русская воля. 1917. 26 марта.

<sup>9</sup> Дело народа. 1917. 28 мая.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Падение царского режима: стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 году в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства: в 7 т. / под ред. П.Е. Щеголева. Л., 1924. Т. 1. С. XX.

<sup>12</sup> Розенталь И.С. Провокатор. Роман Малиновский: судьба и время. М., 1996. С. 191.

<sup>13</sup> Муравьев Н.К. О работе Чрезвычайной Следственной Комиссии: доклад на Первом Всероссийском съезде Рабочих и Солдатских депутатов // Известия Петроградского Совета Рабочих и Солдатских депутатов. 1917. 18 июня.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Вишняк М. В. Дань прошлому. Нью-Йорк, 1954. С. 293.

<sup>19</sup> Новая жизнь. 1917. 12 сент.

<sup>20</sup> Падение царского режима. Т. 1. С. XX.

<sup>21</sup> Дерех А.Я. Чрезвычайная следственная комиссия Временного правительства: замысел и исполнение // Исторические записки. Т. 118. М., 1990. С. 95.

<sup>22</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 10. Л. 82 об–83.

<sup>23</sup> Падение царского режима. Т. 1. С. XX.

<sup>24</sup> Сидоров А.Л. Материалы о свержении царизма в фонде Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного правительства // Исследования по отечественному источниковедению. М.; Л., 1964. С. 141.

<sup>25</sup> Дерех А.Я. Указ. соч. С. 96.

<sup>26</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 10. Л. 83.

Н.А. Максимова

## СЛУЖЕБНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ КНЯЖЕСКОГО ДВОРА

Исторически княжеский двор явился преемником княжеской дружины, при том что эти два феномена древнерусской социально-политической реальности какое-то время продолжали существовать синхронно. По своему устройству княжеский двор перенимает дружинную стратификацию. Однако служебное понятие «дружина» существенно видоизменяется, а собственно дружиной при князе остается более узкая группа должностей, теснее и исключительно связанная с военно-охранительным делом. Сам термин «дружина» в удельную эпоху Руси, помимо непосредственно воинского окружения князя, конечно же, вербализируется с различными явлениями, в т.ч. и с княжеским двором, но дружина формата княжеского двора постепенно перестает употребляться в значении ближайшего окружения князя, утрачивая прежнюю мобильность, особенно в части верхнего ее слоя.

Деление дружины на старшую и младшую понемногу отходит на второй план и при характеристике структуры княжеского двора не фигурирует. Поэтому опорное значение в служебной стратификации княжеского двора получает его разделение сразу на три служебных разряда, или условных сословия, а затем — на группы должностей и сами должности, что, в принципе, отражает схематику княжеско-дружинного устройства с изменениями некоторых названий. К перворазрядным относились такие группы старших членов дружины, как бояредумцы князя, служилые князья, бояре большие и путные, ко второму разряду — дети боярские, к третьему — собственно дворяне.

Относительно боярской страты *перворазрядных должностей* княжеской дружины следует отметить, что служебную часть боярского класса княжеского двора составляли не все лица с титулом «бояре». Генезис боярского класса напрямую связан с появлением у дружинников вотчинной собственности, и летописный материал поэтому демонстрирует вхождение бояр в дружину чаще лишь до XII в. включительно<sup>1</sup>. Такая собственность превращала дружинника в вассала-вотчинника, извлекающего основной доход от ее использования, что являлось решающим фактором выхода бояр из дружинной организации, а с другой стороны, еще и стимулировало существование служилой части бояр. Летописный эпизод XII в. о том, как Юрий Долгорукий лишил дружинников владений, изгнав их князя Изяслава Мстиславича из Киева<sup>2</sup>, демонстрирует более выгодное положение той части бояр, которая получала основной доход от службы князю. Поэтому становится очевидным, что в период появления и распространения боярского землевладения (2-я половина XI в. — XIV в.) остается влиятельным корпус бояр, получающих вотчинные пожалования не в частных, а даннических интересах и выступающих, таким образом, вассалами князя, извлекающими основную более менее гарантированную часть дохода из участия в системе государственного управления. В этой связи А.А.Горский прав, когда считает неверным проводить резкую грань между дружиной

© Максимова Наталья Анатольевна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин (Астраханский государственный технический университет).

и вассалами, но, определяя саму раннефеодальную дружину в коммуникативной части мягче, — как совокупность лиц, принадлежавших к господствующему классу и тесно связанных с князем, а не только как совокупность лиц, постоянно находящихся при князе, — он затрагивает, на наш взгляд, как раз формации децентрализованного и (или) переходного типов, а не дружину в чистом ее виде<sup>3</sup>. Между тем если в экономическом отношении отграничение бояр-дружинников периода складывания княжеского двора от бояр — вотчинных собственников не так просто, то проблему идентификации служебной части бояр историко-правовой подход разрешает на статусном уровне.

Так, в ранге служилых князю бояр еще дореволюционные исследователи отмечали думных, больших и путных бояр<sup>4</sup>. Бояре-думцы — наиболее приближенная к князю часть служилых бояр. Думные бояре служили князю правительственным советом, составляли его думу, занимали высшие должности по управлению военному и гражданскому, центральному и местному, были ближайшими сотрудниками князя и занимали руководящие должности удельного управления и суда. Чтобы подчеркнуть особо близкое отношение думных бояр к князю летопись определяет их как вельмож<sup>5</sup>. Так называемые большие и путные бояре, указание на которых находим под 1388 г.<sup>6</sup>, — равнозначные, но различные в административном отношении группы служивших князю бояр, которые составляли лучшую, наиболее благородную часть княжеского окружения и именовались великокняжеским двором. Но если большой или введенный, как еще его называли позднее, боярин выступал правителем получаемого в кормление города с прилегающей к нему волостью и пользовался наряду с князем исключительным правом суда над вольными слугами, то служебное назначение путного боярина состояло в собирании на «путях» или дорогах пошлин для своего содержания. А для юрисдикционного ограничения такого содержания за путным боярином закреплялась конкретная придворная должность, например, конюшего с определенными доходами от «конюшенного пути». Здесь кроется различие в старшинстве между большими и путными боярами и по части вознаграждения за службу. Если большие бояре получали вознаграждение без ограничения, то объем кормления путного боярина зависел от определенного княжеского поселения («пути»). Звание боярина в чиновном отношении не было наследственным и все назначения в него производились князем посредством устного объявления (пожалования).

На особом положении в великокняжеском дворе находились т.н. служилые князья, первые прямые известия о которых встречаются со второй половины XIII в.<sup>7</sup> Однако первоисточники намекают на существование подобного рода князей и в более раннее время. К примеру, Давыд Всеславич, обделенный наследством в своем Полоцком княжестве, упоминается на привилегированной службе у внуков Ярослава и участвует в их походе на своих полоцких родственников<sup>8</sup>. Также встречаемся со случаем назначения Изяславом Киевским своего племянника, Ростислава Юрьевича, в кормление нескольких городов на Волыни<sup>9</sup>, что, по наблюдению В.И. Сергеевича, также явилось вознаграждением за верную службу<sup>10</sup>. Служебные князья, таким образом, — ранее наследные или удельные князья, которые лишились этих прав или вынуждены были отказаться от них и, — если, конечно, не теряли свободы<sup>11</sup>, — сделались подручниками действующих владетельных князей либо поступили под их неограниченную власть, вошли под их служебный распорядок. Впрочем, не исключено и даже было распространено, что особенно наглядно в московский период, когда на «покровительственную» службу к великому князю принимались лица княжеских (царских) «фамилий», двигаемые собственной свободной волей, без каких-либо вынуждающих к этому причин и иногда даже со своими вотчинами<sup>12</sup>.

Наравне с другими служебные князья награждались боярским титулом и другими отличиями, но с притязаниями на более важное положение, чем бояре. Во всяком официальном случае служилые князья выше бояр и образовали собой отдельную статусную группу, оттесняя старых бояр. В отличие от последних титул служебного князя получался не по заслугам, а по знатности и силе. Правда, поступление на службу безудельных князей не являлось какой-либо особой формальностью и, вероятнее всего, соблюдался общий порядок, т.е. крестоцелование и ответное обещание владетельного князя любить их и жаловать. В отношении же князей, поступающих на великокняжескую службу со своими вотчинами, акт двусторонней клятвы с заключением договоров со второй половины XV в. заменяется односторонними процедурами.

Служебные князья владели своей недвижимостью, остававшейся за ними в наследственное пользование после утраты независимости либо вновь получаемой в потомственное кормление, поэтому для искоренения возможных притязаний на прежние родовые и владельческие права и в случае отъезда могли лишаться вотчины. Впрочем, служебная юрисдикция таких князей вряд ли выходила за пределы их владетельных прав, но в части пожалований от великого князя могла иметь не только номинальное (почетное), но и самое разное административное значение вплоть до прав, аналогичных статусу второстепенных князей. Административное, а не только социальное положение рассматриваемых князей на служебной лестнице как раз и определялось их конкретной должностью при княжеском дворе, когда князь, служивший, скажем, стольником был несоизмеримо ниже князя-боярина.

*Второй разряд* должностей княжеского двора составляли дети боярские — одна из многочисленных категорий служилых людей. Самое раннее летописное известие о детях боярских содержится под 1259 г.<sup>13</sup>, хотя если рассматривать их как терминологическое и социальное продолжение института детских, появление детей боярских падает, по всей видимости, на конец XII в. Но в отличие от детских, которые, как указывалось ранее, выделялись имущественным положением и сугубо военным предназначением, дети боярские, скорее, обязаны своим происхождением, а не только и не столько возрастом. Однако хронологически последующие сведения русской истории колеблют чистоту такого критерия, что породило в историографии неоднозначные взгляды на происхождение и, следовательно, идентификацию сословия детей боярских в служебной среде. Одни, начиная с М.М.Щербатова, поддержали идею знатного происхождения детей боярских<sup>14</sup>, другие, начиная с В.Н.Татищева, высказывали мнение о худородстве этой категории служилых людей<sup>15</sup>, а третьи, отталкиваясь от позиции Ф.И.Миллера, происхождение детей боярских видели в среде младших дружинников, дворян<sup>16</sup>. Наконец, компромиссными являются позиция В.О.Ключевского о том, что дети боярские — те же дворяне, только боярского происхождения<sup>17</sup>, а также последующие позиции, согласно которым они — вольные военные слуги, владевшие (наделявшие) поместьями, выделившиеся из мелких бояр или из незнатных родов<sup>18</sup>.

Представляется, что процесс выделения детей боярских как служилого сословия не был одномерным. Однако в служебном отношении гораздо важнее, что во многом дети боярские продолжили в своем статусе роль детских и потому представляли собой преимущественно военную конную силу князя и его наместников. Различное социальное положение и происхождение детей боярских говорит, скорее, что титул детей боярских в отличие от боярского мог передаваться и приобретаться в виду происхождения, поступления на службу или определенного обогащения.

Между тем интерес представляет более малочисленная часть детей боярских, которые все-таки ввиду особой знатности или заслуг причислялись ко двору князя — стольному городу. В историографии их принято считать дворовыми детьми боярскими, и потому источники включают таковых в число младших дружинников, дворян<sup>19</sup>, а все остальные находились по другим городам и назывались городовыми. Они были такими же воинами, но жившими в своих имениях на правах землевладельцев и лишь в необходимых случаях привлекались к выполнению воинских или иных служебных обязанностей. Дворовые дети боярские также содержали именья, как правило, в стольном городе или примыкающей к нему волости, но служебный их распорядок имел свои особенности. Вместе с тем непреодолимой грани между дворовыми и городовыми детьми боярскими не существовало, и вторые ввиду особых заслуг вполне могли подняться по служебной лестнице до княжеского двора. На детей боярских распространялись правила привилегированной подсудности — они судились не местными судьями, а самим князем или введенным боярином, были вольными слугами и к ним, как следует из поздних источников, были применимы все правила об отъезде и вытекающие отсюда права<sup>20</sup>.

К *третьему разряду* княжеских служащих относились дворяне, образующие основной контингент служилых лиц княжеского двора. Термин «дворяне» возник как производное от слова «двор» и впервые в летописях был употреблен в великом княжестве Владимирском к личным слугам князя, известными как отроки и детские<sup>21</sup>. Дальнейшие упоминания дворян в письменных памятниках северо-восточного происхождения<sup>22</sup> становятся привычными и подтверждают их значение как людей, принадлежащих ко двору и притом в качестве низ-

шего класса придворных чинов, выполнявших служебные обязанности что при дворе князя, что при наместниках, тиунах и судьях. Для южно-русского летописания, где термин «дворяне» поначалу встречается реже, весьма характерно его значение как слуг, слуг дворных.

Дворяне как служилая часть княжеского двора — это в основном все лица с незначительными<sup>23</sup> воинскими обязанностями, составлявшие младшую дружину, а также личные слуги (прислуга) князя, занявшие второстепенное положение на служебной лестнице. Однако в качестве чинов младшей дружины они и при княжеском дворе сохраняли за собой ряд административных, посылных функций и действий при суде, получая за это соответствующие материальные выгоды<sup>24</sup>. Подобное сочетание военных, административно-судебных и служебных функций как раз и является следствием преемственности дворян от детских и отроков, а двора — по отношению к младшей дружине.

Таким образом, дворянин — это не только и не столько прислуга, сколько уже управитель княжеским двором, хозяйством, обладавший определенными управленческими полномочиями внутриорганизационного и даже публичного характера. Поэтому данный термин явился, по сути, отражением процесса как включения дворных слуг в административно-служебный аппарат, так и процесса распространения его на членов княжеской администрации. Однако если сам М.Б. Свердлов позднее замечал, что достоверных данных о занятости дворян в XII–XIII вв. в административном управлении господским хозяйством нет<sup>25</sup>, то специальный анализ И.Б. Михайловой письменных памятников новгородской и Северо-Восточной Руси снял такую неопределенность<sup>26</sup>. Полагаем, что дальнейшая характеристика состава княжеского двора с расписанием должностных обязанностей в соответствующей части его членов лишь укрепит представление об административно-управленческой компоненте статуса дворян.

В экономическом отношении общим, чем выделяются дворяне из числа других княжеских служащих, является и то, что дворяне находятся на преимущественно княжеском довольствии. Помимо того, что содержание дворян было постоянным, структура их доходов была разнообразной и зависела от конкретного рода поручаемой им работы. Если в части военного дела содержанием выступала военная добыча, которую могли получать и другие княжеские «военнослужащие», то дворяне могли довольствоваться систематическим денежным содержанием из княжеской казны, кормлением в виде т.н. «довода», держанием земли, полученной от князя, и, следовательно, использованием на ней труда феодально-зависимого населения, а также натурально-денежным содержанием, т.е. получаемым непосредственно от исполнения служебных обязанностей. Конкретная разновидность довольствия зависела, конечно, от рода и места службы, выбираемого дворянами свободно<sup>27</sup>. Но т.к. дворянская служилая прослойка в рассматриваемый период пребывала в стадии формирования, право выбора придворной службы и «отъезда» от нее, да и сами обязанности дворян пока не во всем отличали их от функций домашней и промысловой прислуги князя, статусное и функциональное отмежевание которой от публичной службы начинает проявляться не ранее XIV–XV вв.

Вне местных органов княжеского управления и самого княжеского двора функционально-должностная самоорганизация княжеских служащих еще не являла какой-либо иной — сословной, классовой, а тем более ведомственной консолидации. Систематизация данных чинов в удельный период представляется также выделенной по трем сложившимся направлениям внутреннего управления — правительственному, административно-судебному и придворному с учетом первостепенного предназначения должности на княжеской службе, а не всех сторон ее деятельности. Собственно же структура дворов великих и удельных князей, несмотря на ряд должностных отличий, сохраняла в своей основе вышеописанное деление и отразила тенденцию на дальнейшие усложнение и рост служебного аппарата удельной Руси.

<sup>1</sup> В конце XI в. и в XII в. термин «дружина» всё ещё обозначает в большинстве случаев совокупность людей, близких к князю, включая бояр непосредственно или в качестве советников князя (см., например: Древний текст Летописи Нестора (1015–1016, 1024–1036 гг.) и I-ая Лаврентьевская: Радзивилловская летопись (1151–1153, 1200 гг.) // ПСРЛ. Т. 1. СПб., 1846. С. 57–61, 64–65, 143–146, 175; Летопись Киевская или Юго-Западной Руси (1111, 1151–1152, 1172, 1197 гг.) // ПСРЛ. Т. 2. СПб., 1843. С. 1, 27–28, 65–66, 104, 151; Новгородская первая летопись (1115, 1160, 1176 гг.) // ПСРЛ. Т. 3. СПб., 1841. С. 4, 13, 16).

<sup>2</sup> См.: Летопись Киевская или Юго-Западной Руси (1150 г.) // ПСРЛ. Т. 2. СПб., 1843. С. 54.

<sup>3</sup> См.: Горский А.А. Древнерусская дружина. М., 1989. С. 79 – 81.



- <sup>4</sup> См., например: *Ключевский В.* Боярская дума древней Руси. М., 1902. С. 121 – 127; *Порай-Кошиц И.А.* Очерк истории русского дворянства от половины IX до конца XVIII века. СПб., 1874. С. 27; *Сергеевич В.И.* Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. М., 1867. С. 381; *Соловьёв С.М.* История России с древнейших времён. Т. 4. СПб., 1851. С. 199.
- <sup>5</sup> См.: I-ая Лаврентьевская. Радзивилловская Летопись (1177 г.) // ПСРЛ. Т. 1. С. 163.
- <sup>6</sup> См.: Договорная Грамота Великого Князя Дмитрия Ивановича и детей его, с братом его, с Князем Владимиром Андреевичем и детьми его (третья) (1388 г.) // Собрание государственных грамот и договоров, хранящихся в Государственной Коллегии Иностранных дел. Ч. 1. М., 1813. С. 57.
- <sup>7</sup> См.: Волынская и Галицкая Летопись (1258, 1281 гг.) // ПСРЛ. Т. 2. СПб., 1843. С. 195, 209–210.
- <sup>8</sup> См.: Древний текст Летописи Нестора (1103, 1104 гг.) // ПСРЛ. Т. 1. СПб., 1846. С. 118–119.
- <sup>9</sup> См.: Летопись Киевская или Юго-Западной Руси (1148 г.) // ПСРЛ. Т. 2. СПб., 1843. С. 39–40.
- <sup>10</sup> См.: *Сергеевич В.И.* Древности русского права. Т. 2. М., 2007. С. 301.
- <sup>11</sup> См., например: Древний текст Летописи Нестора // ПСРЛ. Т. 1. СПб., 1846. С. 65.
- <sup>12</sup> См., например: Продолжение Летописи по Воскресенскому списку (1406, 1408, 1482, 1490, 1500 гг.) // ПСРЛ. Т. 8. СПб., 1859. С. 78, 82, 213–214, 219, 239.
- <sup>13</sup> См.: Новгородская первая Летопись // ПСРЛ. Т. 3. СПб., 1841. С. 56–57. В летописях встречаются и более ранние упоминания о детях боярских (см., в частности: Летопись Киевская или Юго-Западной Руси (1149, 1281 гг.) // ПСРЛ. Т. 2. СПб., 1843. С. 46, 210)), но в самом обычном этимологическом, а не сословном смысле (см., например: *Сергеевич В.И.* Вече и князь. М., 1867. С. 355).
- <sup>14</sup> См.: *Беляев И.Д.* Лекции по истории русского законодательства. М., 1879. С. 301; *Вернадский Г.В.* История России. Монголы и Русь. Тверь; М., 1997. С. 378; *Иловайский Д.* История России. Т. 2. М., 1896. С. 363; *Пресняков А.Е.* Московское царство. Общий очерк. Пг., 1918. С. 35; *Самоковасов Д.Я.* Лекции по истории русского права (студенческий конспект). Вып. 3. М., 1896. С. 137; *Щербатов М.М.* Примечания на ответ господина генерал-майора Болтина на письмо князя Щербатова, сочинителя Российской истории, содержащие в себе любопытные и полезные сведения для любителей Российской истории, также истинные оправдания и прямые доказательства против его возражений, критики и охулений. М., 1792. С. 383–385; *Яблочков М.* История дворянского сословия в России. СПб., 1876. С. 73, 143.
- <sup>15</sup> См.: *Багалей Д.И.* Русская история. Т. I. М., 1914. С. 407; *Болтин И.Н.* Ответ генерал-майора Болтина на письмо князя Щербатова, сочинителя Российской истории. СПб., 1789. С. 111; *Голицын Н.С.* Русская военная история. Ч. I. СПб., 1877. С. 133; *Павлов-Сильванский Н.П.* Феодализм в России. М., 1988. С. 106, 441–443; *Татищев В.Н.* История Российская. Т. VI. М.; Л., 1966. С. 91.
- <sup>16</sup> См.: *Базилевич К.В.* История СССР от древнейших времён до середины XV века: курс лекций. М., 1944. С. 196; *Маеродин В.В.* Образование единого Русского государства. Л., 1951. С. 187; *Миллер Ф.И.* Известие о дворянах российских. СПб., 1790. С. 4, 30 – 32; *Соловьёв С.М.* История России с древнейших времён. Т. 5. СПб., 1851. С. 81; *Хлебников Н.* О влиянии общества на организацию государства в царский период русской истории. СПб., 1889. С. 27 – 28, 32.
- <sup>17</sup> См.: *Ключевский В.О.* Сочинения: в 9 т. Т. 6. М., 1989. С. 119.
- <sup>18</sup> См., например: *Греков Б.Д.* Крестьяне на Руси с древнейших времён и до XVII века. Кн. I. М., 1952. С. 524–525; *Смирнов П.* Образование русского централизованного государства в XIV–XV века // Вопросы истории. 1946. № 2. С. 81, 83–84; *Михайлова И.Б.* Служилые люди Северо-Восточной Руси в XIV – первой половине XVI века: дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2004. С. 96, 176, 179; *Юшков С.В.* К вопросу о политических формах русского феодального государства до XIX века // Вопросы истории. 1950. № 1. С. 84.
- <sup>19</sup> Нередки случаи, когда под дворянами летописцы подразумевали детей боярских или наоборот, что выявлялось из сопоставления хронологически совпадающих статей разных летописей (ср., например: Софийская первая Летопись (1462 г.) // ПСРЛ. Т. 5. СПб., 1851. С. 273; Продолжение Летописи по Воскресенскому списку (1462 г.) // ПСРЛ. Т. 8. СПб., 1859. С. 150).
- <sup>20</sup> См., например: Продолжение Летописи по Воскресенскому списку (1480 г.) // ПСРЛ. Т. 8. СПб., 1859. С. 204.
- <sup>21</sup> В знаменитой повести суздальского летописца об убийстве Андрея Боголюбского, датируемым 29 июня 1174 г., под дворянами подразумеваются именно отроки и детские — основные фигуранты данного злодеяния и последующего разграбления княжеских имений (см.: I-ая Лаврентьевская. Радзивилловская Летопись // ПСРЛ. Т. 1. С. 157).
- <sup>22</sup> См.: Новгородская первая Летопись (1210, 1214, 1215, 1218 гг.) // ПСРЛ. Т. 3. С. 31–33, 36.
- <sup>23</sup> Воинская обязанность как основная функция вполне замещалась детьми боярскими и городовыми полками (подробнее об этом см.: *Алексеев Ю.Г.* Государь всея Руси. Новосибирск, 1991. С. 67 – 70; *Кривошеев Ю.В.* Русь и монголы. Исследование по истории Северо-Восточной Руси XII – XIV вв. СПб., 1999. С. 339 – 347).
- <sup>24</sup> Подробнее об этом см.: Новгородская первая Летопись (1214 г.) // ПСРЛ. Т. 3. СПб., 1841. С. 32; Уставная Двинская грамота Великого Князя Василия Дмитриевича [1398] // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археографической Экспедицией Императорской Академии Наук. Т. 1. 1294 – 1598. СПб., 1836. С. 8.
- <sup>25</sup> См.: *Свердлов М.Б.* Домонгольская Русь: Князь и княжеская власть на Руси VI – первой трети XIII века. СПб., 2003. С. 593.
- <sup>26</sup> Административное наполнение функций дворцовых служащих автор связывал с реформами уже Андрея Боголюбского, гибель которого лишь замедлила процесс такого возвышения «новой знати» (подробнее об этом см.: *Михайлова И.Б.* Указ. соч. С. 302–303, 316–320, 339).
- <sup>27</sup> Статус дворян как вольных княжеских слуг подтверждается и более поздними источниками, в частности, договором сыновей Калиты середины XIV в. (см.: Докончание великого князя Семёна Ивановича с князьями Иваном Ивановичем и Андреем Ивановичем (около 1350–1351 гг.) // Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI веков. М.; Л., 1950. С. 12).

## СИСТЕМА ПРАВ И СВОБОД ПО КОНСТИТУЦИИ РСФСР 1918 ГОДА

Конституцию РСФСР 1918 г. принято называть Ленинской, и это вполне оправданно, поскольку ее идеологической основой послужило учение В.И. Ленина о диктатуре пролетариата как главном орудии революционного преобразования общества, о советах как государственной форме диктатуры пролетариата, об основных принципах строительства и функционирования Советского государства (например, демократическом централизме) и др. основополагающую часть Конституции РСФСР составляет ленинская Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Кроме того, первая советская Конституция вобрала в себя положения многих декретов, изданных со времени октябрьского переворота и ставших юридическими источниками Конституции, инициатором принятия которых также выступил В.И. Ленин.

Ленинские идеи, действительно, красной нитью проходят через всю Конституцию и достаточно четко отражаются в нормах, посвященных правам и свободам граждан. Сам В.И. Ленин дал следующее красноречивое определение Конституции еще задолго до событий 1917 г.: «Что такое конституция? Бумажка, на которой записаны права народа»<sup>1</sup>.

Конституция РСФСР 1918 г. не содержала в себе специального раздела, посвященного статусу граждан новой, Советской России. Только в гл. 5 разд. 2 («Общие положения Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») содержится достаточно скромный набор прав и свобод (этому посвящено всего 5 статей: ст. 13–17), не выделенных при этом в отдельную главу и адресованных не всем гражданам, а только «трудящимся». В каждой из указанных статей Конституции сделана специальная оговорка: «в целях обеспечения за трудящимися...», и только после этого закрепляются определенные права или свободы.

«Пролетарская демократия подавляет эксплуататоров, буржуазию — и потому не лицемерит, не обещает им свободы и демократии — а трудящимся дает *настоящую демократию*»<sup>2</sup>.

Статья 23 Конституции закрепляла, что, руководствуясь интересами рабочего класса в целом, РСФСР лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции. Следует обратить внимание на то, что в ст. 23 не говорится о том, что прав могут лишаться отдельные представители или отдельные группы эксплуататорских классов — норма сформулирована расширительно, без указания на классовую направленность. Это узаконивало любой произвол властей в отношении всех без исключения граждан Советской России, включая, таким образом, и «господствующий» теперь рабочий класс.

Конституция РСФСР 1918 г., по выражению П.И. Стучки, была конституцией гражданской войны, где речь шла «лишь о вольностях рабочего класса (трудящегося населения в городе и деревне)»<sup>3</sup>.

Принцип равноправия граждан Конституция связывала только с расовой и национальной принадлежностью: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, признавая равные права за гражданами независимо от их расовой и национальной принадлежности, объявляет противоречащим основным законам Республики установление или допущение каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия» (ст. 22).

Используя для классификации конституционных прав и свобод критерий однородности материального содержания, позволяющий отличать экономические права от политических и личных, можно отметить, что Конституция содержала в себе, прежде всего, политические права и свободы: свобода выражения мнений (ст. 14), свобода собраний (ст. 15), свобода союзов (ст. 16) и, конечно, избирательное право (разд. 4).

На первое место среди прав и свобод в гл. 5 разд. 2 Конституции в ст. 13 поставлена свобода совести, которая обеспечивалась за трудящимися, а также свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды, которая признавалась за всеми гражданами. В этой же статье подтверждалось отделение церкви от государства и школы от церкви. Тем самым подчеркивалась важность отторжения церкви от регулирования общественных отношений. Нормы

© Туманов Дмитрий Юрьевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (филиал Казанского (Приволжского) Федерального университета в г. Набережные Челны).

данной статьи вобрала в себя положения целого ряда актов предыдущего периода становления Советского государства, в частности, основного акта — Декрета СНК РСФСР от 20 января 1918 г. «О свободе совести, церковных и религиозных обществах»<sup>4</sup>. Современные классификации относят свободу совести к категории личных свобод. В период «развитого социализма» этот вопрос являлся дискуссионным<sup>5</sup>.

Исходя из анализа норм ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г., а также актов, выступивших в качестве правовых источников данных норм, и последующего советского конституционного законодательства, можно прийти к выводу, что в Советском государстве свобода совести и свобода вероисповедания практически совпадали, были тождественны. Под свободой совести подразумевалось право выбора религиозных убеждений — исповедовать какую-либо религию или же быть атеистом. При этом Советское государство, создавая видимость альтернативы в вопросе свободы вероисповедания, не скрывало своей антирелигиозной направленности, стремясь отделить граждан от религии, что оказалось гораздо сложнее, чем отделить церковь от государства и школу от церкви. Тем не менее, предпринимались все возможные меры для того, чтобы превратить советских граждан в атеистов.

Статья 14 Конституции обеспечивала трудящимся свободу выражения своих мнений и свободное распространение печатных изданий. Для этого ликвидировалась зависимость печати от капитала; все технические средства к выпуску газет, брошюр, книг и других печатных изданий передавались в руки рабочего класса и крестьянской бедноты.

Ленинское различие между требованиями «свободы печати и собраний» в буржуазных конституциях и советской Конституции выглядит следующим образом: «Там свобода печати и собраний — исключительная монополия буржуазии, там буржуазия собирается в своих салонах, выпускает свои большие газеты, издающиеся на средства банков, с целью сеяния лжи и клеветы и отравления сознания народных масс, там душат рабочую печать и не дают ей сказать свое слово и мнение о грабительской войне, противников войны преследуют, собрания их запрещаются. Здесь же, в Советской России, рабочая печать существует и служит трудящимся. Мы отнимаем роскошные дома, дворцы у буржуазии и передаем в распоряжение рабочих, чтобы они превратили их в свои клубы, и это есть свобода собраний на деле»<sup>6</sup>.

«Только Советская Россия дала пролетариату и всему гигантскому трудящемуся большинству России невиданную, невозможную и немыслимую ни в одной буржуазной демократической республике *свободу и демократию*, отняв, например, типографии и бумагу у капиталистов (без этого свобода печати для трудящегося большинства нации есть ложь), заменив буржуазный парламентаризм демократической организацией *Советов*, в 1000 раз более близких к «народу», более «демократичных», чем самый демократичный буржуазный парламент»<sup>7</sup>.

Советское государство с первых дней своего существования отвергло абстрактную свободу печати (что выражалось принятием Декрета СНК РСФСР от 28 октября 1917 г. «О печати»<sup>8</sup> и других актов), предоставив свободу выражения своих мнений и свободу печати опять же только трудящимся, что и нашло свое закрепление в ст. 14 Конституции. Статья 15 признавала права граждан Советской России свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п., предоставляя в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для этого помещения с обстановкой, освещением и отоплением.

Конституция предоставляла трудящимся свободу собраний, понимая под нею право устраивать не только собрания, но также митинги и шествия. Более того, статья подразумевала и другие мероприятия, которые можно было трактовать как собрания, употребляя формулу «и т.п.». Основной Закон конкретизировал общий принцип предоставления демократических свобод только трудящимся. В нем говорилось об обеспечении «за трудящимися действительной свободы собраний», а это означало, что некоторым слоям общества такое право не предоставляется. Понятно, что в условиях Гражданской войны нельзя было разрешить оппозиции устраивать антисоветские митинги и шествия<sup>9</sup>.

В «Письме к американским рабочим» В.И. Ленин отмечал: «Когда речь идет о свержении буржуазии, только предатели или идиоты могут добиваться формального равенства прав для буржуазии. Грош цена «свободе собраний» для рабочих и крестьян, если все лучшие здания захвачены буржуазией. Наши Советы *отняли* все хорошие здания, и в городах, и в деревнях, у богачей, *передав* все эти здания рабочим и крестьянам под их союзы и собрания. Вот наша

свобода собраний — для трудящихся! Вот смысл и содержание нашей Советской, нашей социалистической Конституции!»<sup>10</sup>

Статья 16 Конституции обеспечивала трудящимся свободу союзов: «...Сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации». Кроме того, Конституция закрепляла, что участие профессиональных и иных рабочих организаций в выборах советских органов определяется местными советами согласно инструкции ВЦИК Советов (ст. 70).

Как и в других указанных статьях, Конституция предоставляла свободу объединения опять-таки только трудящимся. С точки зрения закона, представители имущих классов такого права не имели. Это вполне понятно. Ограничивая представителей эксплуататорских слоев в праве объединения во всякого рода союзы, советская власть лишала их возможности объединять свои усилия в борьбе против новой власти.

Конституция не закрепляла права на труд (равно как и иные социально-экономические права) и не гарантировала его, поскольку в условиях разгорающейся Гражданской войны и иностранной военной интервенции возможностей обеспечить занятость населения рабочими местами у молодого Советского государства просто не было. Ничего не говорилось в Конституции и о личных правах и свободах. Из категории социальных прав в данной Конституции можно отметить лишь положения ст. 17, в соответствии с которыми, обеспечивая трудящимся действительный доступ к знанию, ставилась задача предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование. Следует обратить внимание на то, что в данной статье не говорится о закреплении права на образование. Положение указанной статьи в связи с этим можно рассматривать как программное заявление, над реализацией которого еще только предстояла колоссальная работа.

Избирательным правам граждан РСФСР в Конституции отводилось особое место. Они были отделены от остальных прав и свобод, сведены в специальный разд. 4 Конституции «Активное и пассивное избирательное право». Данный раздел содержал три главы (13–15) и насчитывал 14 статей. Кроме того, особенности советской избирательной системы отражены и в других разделах Конституции. Так, ст. 1 Конституции провозглашала, что Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов — классовая сущность формирования органов власти поставлена на первое место. Вся власть в центре и на местах принадлежит Советам. Статьи 25, 53, 57 и другие устанавливали порядок избрания высших и местных органов государственной власти, являвшихся государственной формой диктатуры пролетариата<sup>11</sup>.

Принципы избирательного права по Конституции РСФСР 1918г., как и вся советская избирательная система до принятия Конституции СССР 1936 г., совершенно не соответствовали буржуазно-демократической «четырёхчленной формуле»: выборы были не всеобщими, неравными, не прямыми и не тайными<sup>12</sup>. Лишив представителей эксплуататорских классов и общегражданских прав и свобод, и политических прав, Советское государство оставило возможность вторжения в их экономические права. В этой связи следует обратить внимание на ст. 79, в соответствии с которой финансовая политика РСФСР в момент диктатуры трудящихся способствовала достижению основной цели — экспроприации буржуазии и подготовке условий для всеобщего равенства граждан. В связи с этим она ставила своей задачей предоставить в распоряжение органов советской власти все необходимые средства, в т. ч. и вторжение в право частной собственности.

Таким образом, первая Советская Конституция вполне определенно отразила классовый характер закрепленных в ней прав и свобод. В. И. Ленин, выступая 6 ноября 1918 г. на VI Всероссийском чрезвычайном съезде Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов с речью о годовщине революции, говорил: «Мы знаем, что эта Советская Конституция, которая в июле утверждена, что она не выдумана какой-нибудь комиссией, не сочинена юристами, не списана с других конституций. В мире не бывало таких конституций, как наша. В ней записан опыт борьбы и организации пролетарских масс против эксплуататоров и внутри страны, и во всем мире»<sup>13</sup>.

Вся конституционная концепция прав и свобод Советского государства изначально формировалась исходя из ее более широкого толкования, чем это происходило на Западе, где, права

и свободы первоначально возникали как ограничительный механизм от проникновения государства в интересы частных лиц. Государство же при этом было призвано выполнять служебную роль по отношению к этим правам и свободам и создавать условия для их практической реализации. Советская же концепция исходила из того, что права и свободы детерминированы всей системой экономических, социальных, политических и иных отношений в государстве и при этом оно само определяло перечень и содержание прав и свобод. Граждане были обязаны жертвовать частью своих прав во имя коллективных и государственных интересов.

Кроме того, на Западе как конституционно-правовой институт права и свободы начинают формироваться в рамках естественно-правовой доктрины.

Советские конституции, начиная с первой, не могли признать естественного происхождения прав и свобод, поскольку в этом случае утрачивалась роль и значение государства в обществе. В этой связи западная концепция сразу же была отвергнута.

Отсутствие в первой Конституции Советского государства даже декларативного закрепления общепринятых к тому времени в мировой практике демократических прав и свобод граждан, а также принципов их закрепления создало основу для проведения новой властью политики сначала ограничения, а далее попрания самой идеи прав человека в РСФСР, а затем и в СССР.

<sup>1</sup> Ленин В.И. Между двух битв // Полн. собр. соч. Т. 10. С. 54.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Пролетарская революция и ренегат Каутский // Полн. собр. соч. Т. 37. С. 104–105.

<sup>3</sup> Цит. по: Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права: труды разных лет. М., 2006. С. 513.

<sup>4</sup> См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 373–374.

<sup>5</sup> См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 182.

<sup>6</sup> Ленин В.И. Речь на митинге в Пресненском районе 26 июля 1918г. // Полн. собр. соч. Т. 36. С. 535–536.

<sup>7</sup> Ленин В.И. Пролетарская революция и ренегат Каутский // Полн. собр. соч. Т. 37. С. 105.

<sup>8</sup> См.: СУ РСФСР. 1917. № 1, ст. 7.

<sup>9</sup> См.: Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М., 2005. С. 41.

<sup>10</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 63.

<sup>11</sup> См.: Русинова С.И. Избирательная система по Конституции РСФСР 1918 года // Сборник статей научной сессии, посвященной сорокалетию Конституции РСФСР 1918 года. М., 1959. С. 111.

<sup>12</sup> См.: Страшун Б.А. Социалистическое избирательное право: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1962. С. 6.

<sup>13</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 147.

**Ю.М. Никитенко**

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Эффективная реализация модернизационных процессов, охвативших все сферы жизнедеятельности российского общества, невозможна без пересмотра различных, ставших традиционными, правовых институтов. К одному из таких феноменов можно отнести категорию «юридическая деятельность». В современный период разработки данного феномена ведутся одновременно в нескольких направлениях. Одни авторы предпочитают исследовать исключительно юридическую деятельность, другие, отмечая актуализацию общедозволительного типа правового регулирования, значительно расширившего возможности субъектов права как активных участников правовой жизни, предпочитают говорить о «правовой деятельности». При этом, как отмечает Р.Г. Валиев, дискуссия по вопросу определения последней сводится к трем основным позициям<sup>1</sup>. Представители первого направления (Ю.Г. Ткаченко<sup>2</sup>, Ю.С. Решетов<sup>3</sup>, В.Н. Сидоров<sup>4</sup>) отрицают ее как самостоятельную разновидность социальной деятельности.

Другие авторы считают, что «собственно правовой может быть признана лишь деятельность специальных субъектов (законодательных органов, милиции, суда и т. д.)»<sup>5</sup>, отождествляя тем самым правовую и юридическую деятельность.

Согласно третьей точке зрения, высказанной В.А. Мальцевым, правовая деятельность есть нормативно-ценностный социальный способ бытия человека — принципиально открытая си-

© Никитенко Юлия Михайловна, 2012

Старший преподаватель кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия).

стема, способная к неограниченному саморазвитию в рамках объемлющей ее формальной определенности юридической разновидности<sup>6</sup>.

Характеризуя соотношение категорий «правовая деятельность» и «юридическая деятельность», отправной точкой для исследователей является состав субъектов и участников, имеющих право на их осуществление. Так, согласно мнению В.Н. Карташова, «... под юридической деятельностью следует понимать лишь такую опосредованную профессиональную, трудовую, государственно-властную деятельность по внесению юридических решений компетентных на то органов, которая нацелена на выполнение общественных функций и задач (создание законов, осуществление правосудия, конкретизация права и т.д.) и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов»<sup>7</sup>.

Однако многие современные авторы придерживаются расширительной трактовки субъектного состава юридической деятельности. Причинами подобного понимания выступают объективные процессы политической, экономической, социальной и правовой жизни, вызванные реформированием российской государственности. Так, децентрализация политической структуры привела к появлению таких субъектов, как органы местного самоуправления, которые, не являясь органами государственной власти, тем не менее, наделяются рядом полномочий на осуществление юридической деятельности. Обозначенные положения со всей очевидностью обнаруживают, что характеристика юридической деятельности по субъектному признаку в настоящее время не является принципиальной. В этой связи не совсем убедительно звучит высказывание Б.В. Шагиева, утверждавшего, что правовая деятельность — понятие более широкое, чем юридическая деятельность, ввиду того, что первая призвана охватить действия не только субъектов, осуществляющих государственную публичную власть, но и всех юридических и физических лиц<sup>8</sup>. Таким образом, возникает необходимость выявления иных признаков юридической деятельности, позволяющих определить сущностную природу данного феномена и отграничить его от иных смежных явлений правовой материи.

Среди основных черт, наиболее образно иллюстрирующих сущность юридической деятельности, как правило, выделяют следующие: юридическая деятельность — это нормативно одобренная, позитивная социально-преобразующая деятельность; тесная связь с правоотношениями; включение в состав механизма правового регулирования общественных отношений; официальный характер юридической деятельности; удостоверительно-поисковая природа такой деятельности; конструктивный или трансформирующий характер; осуществление юридической деятельности всегда влечет наступление юридически значимых последствий<sup>9</sup>.

Наравне с указанными в правоведении выделяются и такие свойства, как: профессионализм, компетентность, постановка и наличие целей, осознанный и волевой характер, опосредованность правом и правовыми явлениями, связь с другими видами социальной деятельности<sup>10</sup>, процессуальная форма и динамичность<sup>11</sup>. Ввиду того, что все указанные признаки обстоятельно изучены и освещены в литературе, представляется необходимым остановиться лишь на некоторых проблемах, требующих корректировки. Так, на целенаправленность как системообразующий фактор юридической деятельности указывали многие авторы. При этом оговаривалось, что характер юридической деятельности определяют социальные цели, программы и задачи, которые направляют действия, операции субъектов и участников, выбор и использование средств и способов достижения соответствующих результатов<sup>12</sup>. Учитывая разное семантическое значение термина «социальный», смеем предположить, что речь идет о целях, связанных с обществом, человеком. Однако в таком ракурсе закономерно возникает проблема разграничения иной социальной деятельности от собственно юридической, поскольку право как система нормативных предписаний проникает в разные сферы жизнедеятельности общества. Подобное понимание предопределяет необходимость конкретизации целей юридической деятельности указанием на тот факт, что в их качестве могут выступать не просто социальные потребности, но и те из них, которые могут и требуют правового опосредования посредством правотворчества, правоприменения и т. д. Кроме того, сама юридическая деятельность требует четкой процессуальной формы воплощения. Этот тезис означает, что целями такой деятельности должны признаваться и специфические юридические задачи, фактически не связанные с решением проблем социума, поскольку их призвание состоит в обеспечении нормального цикла принятия закона или акта правоприменения.

Отдельные возражения вызывает понимание юридической деятельности как исключительно позитивного, социально значимого поведения. Такая трактовка исключает возможность развития юридической деятельности и отдельных ее направлений, свидетельствует о некоей абстрагированности ее от реальных условий, идеализирует ее. Тем не менее, не секрет, что и правотворческой, и правоприминительной, и правоинтерпретационной деятельности присущи некоторые недостатки, вызванные как субъективными, так и объективными причинами. Об этом свидетельствуют множественные дополнения и изменения, вносимые в уже действующие нормативные правовые акты, зачастую и их отмена. Яркой иллюстрацией к этому может послужить ситуация, сложившаяся вокруг нашумевшего Приказа Минобрнауки России от 24 февраля 2009 г. № 57 «Об утверждении Порядка проведения единого государственного экзамена»<sup>13</sup> и внесения в него изменений от 17 марта 2011 г.<sup>14</sup>.

Некоторые корректировки требуются и относительно понимания субъектного состава юридической деятельности. Современные исследователи акцентируют внимание на расширении круга субъектов, указывая на органы местного самоуправления, различных юридических лиц, граждан, осуществляющих юридические функции (частные предприниматели, частные нотариусы, оценщики и т.д.)<sup>15</sup>. При этом в большинстве случаев участие граждан и их объединений в юридической деятельности трактуется с позиций исключительно правоприменения либо как участников, способствующих выполнению юридических функций. Подобная точка зрения не соответствует реалиям современной жизни и не учитывает положения ряда федеральных законов, предусматривающих возможность осуществления локального правового регулирования непосредственными участниками хозяйственных обществ, работниками. Так, в соответствии со ст. 5 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) трудовые и непосредственно связанные с ними отношения регулируются наравне с законодательством и подзаконными нормативными актами коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права. Кроме того, в ст. 8 ТК РФ определяется, что правом принимать локальные нормативные акты наделяются в пределах компетенции работодатели (за исключением работодателей-физических лиц). Согласно ч. 1 ст. 40 ТК РФ коллективным договором признается правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей. Статья 45 ТК РФ определяет соглашение как правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и устанавливающий общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемый между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства. Обозначенные положения предопределяют признание в качестве субъектов юридической деятельности работников, социальных партнеров в лице их представителей. При этом полномочность представителей определяется гл. 4 ТК РФ.

Сказанное позволяет расширительно трактовать круг субъектов юридической деятельности за счет указания на граждан, их объединения, организационные структуры социальных общностей в пределах их полномочий, предусмотренных в законе или специальной доверенности. В этой связи юридическая деятельность предстает как нормативно обусловленные системные действия, осуществляемые в установленном законодательством, иными правовыми актами, содержащими нормы права, порядке, государственными органами, компетентными должностными лицами и иными уполномоченными субъектами, направленными на реализацию социальных и собственно правовых целей.

<sup>1</sup> См.: Основные характеристики российской правовой действительности / под ред. Ю.С. Решетова. Казань, 2010. С. 108.

<sup>2</sup> См.: *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 44–45, 73.

<sup>3</sup> См.: *Решетов Ю.С.* Механизм правореализации в условиях развитого социализма. Казань, 1980. С. 30.

<sup>4</sup> См.: *Сидоров В.Н.* Право как феномен культуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991.

<sup>5</sup> См.: *Кропачев Н.М., Прохоров В.С.* О понятии правовых отношений // Правоведение. 1986. № 3. С. 41.

<sup>6</sup> См.: *Мальцев В.А.* Право как нормативно-деятельностная система // Правоведение. 2002. № 2. С. 16.

<sup>7</sup> *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. Ярославль, 1989. С. 12.

<sup>8</sup> См.: *Шагиев Б.В.* Юридическая деятельность в современном российском обществе: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 19–20.

<sup>9</sup> См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 8–9.

<sup>10</sup> См.: Арзамасов Ю.Г. Природа юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 3 (9). С. 34–35.

<sup>11</sup> См.: Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 9; Бакулина Л.Т., Горелунов Д.Н. Взаимодействие политики и права. Казань, 2009. С. 75.

<sup>12</sup> См.: Карташов В.Н. Указ. соч. С. 9.

<sup>13</sup> См.: Российская газета. 2009. 1 апр.

<sup>14</sup> См.: Российская газета. 2011. 27 апр.

<sup>15</sup> См.: Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 40.

Е.С. Щербакова

## НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Нормативно-правовой акт — это официальный акт-документ, являющийся результатом правотворчества компетентных органов, содержащий нормы права и выступающий в качестве основания возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

Наиболее важная нормотворческая работа в сфере охраны правопорядка осуществляется органами внутренних дел. Нормативно-правовые акты органов внутренних дел одновременно являются важнейшим инструментом управленческой деятельности органов внутренних дел, средством воздействия на поведение соответствующих субъектов в интересах решения стоящих перед органами внутренних дел задач по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка и борьбы с преступностью. Круг регулируемых актами органов внутренних дел общественных отношений ограничен в основном рамками МВД России, т. е. они, прежде всего, регулируют внутриорганизационные (внутриведомственные) отношения, упорядочивают деятельность их сотрудников, служб и подразделений. В то же время нормотворческая деятельность органов внутренних дел распространяется и на отношения внешнего порядка, возникающие вне системы МВД России. В.В. Черников отмечает, что в этих случаях регулируется в основном порядок реализации гражданами, предприятиями, организациями, учреждениями имеющих у них прав и исполнения возложенных на них обязанностей в соответствующих сферах общественной жизни, устанавливая в определенных случаях и первичные нормы. Этими актами определяются также технология взаимоотношений органов внутренних дел и других субъектов, действующих в сфере охраны правопорядка<sup>1</sup>.

Нормативным правовым актам органов внутренних дел свойственны все признаки нормативно-правовых актов в целом. В то же время, исходя из специфики регулируемых общественных отношений, а, следовательно, и функциональной деятельности органов внутренних дел, они обладают следующими особенностями:

1) письменная форма нормативно-правовых актов органов внутренних дел означает, что в качестве их могут выступать *только акты, представляющие собой составленный законным порядком документ, служащий доказательством совершения каких-либо действий, подтверждения прав соответствующих субъектов, возложения обязанностей на определенных лиц;*

2) нормативно-правовые акты органов внутренних дел являются *правоустановительными*. Они представляют собой управленческие решения, направленные непосредственно на введение, видоизменение или прекращение общеобязательных правил поведения, установленных для сотрудников органов внутренних дел, а в соответствующих случаях — граждан или юридических лиц. Ориентация на типичное воплощение отличает нормативные правовые акты органов внутренних дел от остальных актов управления, предполагающих однократные действия определенных субъектов в конкретных жизненных ситуациях;

3) важнейшая черта нормативно-правовых актов органов внутренних дел — их *подзаконность*. Они издаются органами внутренних дел в соответствии, на основе и во исполнение законов РФ, правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а в определенных слу-

© Щербакова Елена Сергеевна, 2012  
Аспирант (Алтайский государственный университет).



чаях — в соответствии, во исполнение и на основе нормативно-правовых актов субъектов РФ, вышестоящих органов внутренних дел.

Таким образом, нормативные правовые акты органов внутренних дел представляют собой подзаконные официальные документы, принятые уполномоченными на то должностными лицами с соблюдением утвержденной процедуры, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права.

Следует отметить, что формы нормативно-правовых актов в системе МВД РФ весьма разнообразны. В данном ведомстве постановления и распоряжения не принимаются, дополнительно вводятся директивы, уставы, наставления и разрешаются еще иные формы выражения нормативно-правовых актов, что, безусловно, не вносит стабильности в правотворческие полномочия министерства, не способствует определению юридической силы акта, затрудняет их практическую реализацию. В связи с этим возникает необходимость в определенном упорядочивании использования этих форм, чтобы каждая из них применялась не произвольно, а в зависимости от содержания и сферы действия акта. Это окажет положительное воздействие на общий процесс правовой регламентации общественных отношений в сфере деятельности МВД РФ в целом и в т. ч. в сфере охраны правопорядка.

Учитывая множественность нормативно-правовых актов МВД РФ, можно с уверенностью констатировать, что упорядоченность актов по различным критериям важна не только в теоретическом плане, но и в практическом аспекте, поскольку позволяет разобраться в имеющемся количестве (а оно год от года увеличивается) нормативно-правовых актов, решать вопросы их систематизации. Ю.А. Тихомиров верно отмечает, что путаница и ошибки в принятии разных актов часто порождаются незнанием их специфики, что ведет к неверному выбору формы акта для решения вопросов того или иного рода<sup>2</sup>. Классификация актов дает возможность глубже постичь сущность нормативных актов МВД России, рассмотреть специфические свойства отдельных групп актов, особенности их принятия и оформления.

Классификация нормативных правовых актов органов внутренних дел исследовалась Ю.Г. Арзамасовым, В.В. Лазаревым, Т.Н. Ворониной, В.В. Черниковым, Л.М. Розиным и другими авторами. Учитывая предложенные учеными классификации, считаем возможным выделить следующие критерии классификации нормативно-правовых актов органов внутренних дел:

*по форме выражения.* В соответствии с приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» акты органов внутренних дел принимаются в форме приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных актов;

*по предмету правового регулирования* нормативные правовые акты органов внутренних дел подразделяются на: внутренние и внешние. Первую группу составляют акты, действующие в рамках системы органов внутренних дел. Их абсолютное большинство. Нормативные правовые акты второй группы имеют целью упорядочивание общественных отношений, складывающихся непосредственно вне системы МВД России, регулирование которых отнесено к компетенции органов внутренних дел. В рамках этой классификации возможна дальнейшая градация нормативно-правовых актов органов внутренних дел по объекту воздействия, исходя из основных направлений их деятельности по реализации задач и функций государства в пределах их компетенции: по кадровым вопросам, финансовому и вещевому довольствию, обеспечению общественной и личной безопасности, охране правопорядка и т.д.;

*по субъекту принятия* нормативные правовые акты органов внутренних дел подразделяются на акты: 1) издаваемые соответствующими должностными лицами органов внутренних дел; 2) издаваемые органами внутренних дел совместно с другими государственными органами и общественными объединениями.

В системе МВД России (данное следует из положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039) полномочиями на издание нормативных правовых актов обладают следующие должностные лица: министр внутренних дел РФ (в полном объеме); заместители министра внутренних дел РФ — начальники служб; министры внутренних дел республик, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономной области, автономных округов, а равно начальники приравненных к ним органов (начальники управлений дел на транспорте, начальники на режимных территориях и особых режимных объектах и т.д.). Начальники городских, районных органов внутренних дел, руководители иных органов, учреждений, организаций, подраз-

делений обладают полномочиями на издание правовых актов, действующих только в пределах данного органа, учреждения, организации, подразделения. Эта компетенция носит весьма узкий характер и ограничивается в основном вопросами организации работы названных субъектов. При этом следует иметь в виду, что существуют исключительные полномочия первых руководителей соответствующих уровней органов внутренних дел. Только первый руководитель компетентен издавать акты, затрагивающие интересы нескольких служб, курируемых разными заместителями. С другими государственными органами нормативные правовые акты издаются по вопросам совместного ведения. Примером такого рода может быть приказ МПС России и МВД России от 25 апреля 1996 г. № 8у/222 «О мерах по дальнейшему укреплению правопорядка в сфере пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте».

Основной объем нормативных правовых актов в системе органов внутренних дел, регулирующих общественные отношения в сфере охраны правопорядка, издает министр внутренних дел РФ. При этом руководители городских, районных органов внутренних дел, как правило, издают нормативные правовые акты, регулирующие внутренние отношения, упорядочивая деятельность своих сотрудников, служб и подразделений;

*по степени открытости или закрытости* нормативные правовые акты органов внутренних дел подразделяются на: открытые (доступные для всеобщего пользования) и закрытые (доступные для ограниченного круга лиц и имеющие ограничительные грифы «для служебного пользования», «секретно», «совершенно секретно»);

*по времени действия* нормативные правовые акты органов внутренних дел характеризуются как рассчитанные на неопределенный срок и временные. Действие последних связано с относительно определенным сроком или наступлением соответствующих событий.

Таким образом, классификация нормативных правовых актов органов внутренних дел дает возможность лучше уяснить их юридическую природу, более четко представить назначение каждого вида этих актов и роль в решении общих и специальных задач государственного управления. Однако, по нашему мнению, в целях определения юридической силы актов необходимо установить четкую иерархию ведомственных нормативных правовых актов, а также зафиксировать виды ведомственных актов, принимаемых в системе МВД России. Это возможно через их унификацию, т.к. в различных словарях инструкции, правила, наставления практически означают одно — правило. Необходимо также определить границы между ними и дать четкие критерии предмета их регулирования (предметы ведения).

Следует также учитывать, что для функционирования механизма правового регулирования в сфере охраны правопорядка, с точки зрения его нормативной основы, немаловажное значение имеет изложение правовых норм в статьях нормативного акта, строение и взаиморасположение их элементов. Актуальность данного утверждения объясняется тем, что трудности, которые испытывают государственные органы и должностные лица при применении правовых норм, обусловлены в первую очередь несовершенством законодательной техники и неудачной формой изложения этих норм в статьях нормативных актов.

<sup>1</sup> См.: Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. М., 2002. С. 38.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 147.

**В.И. Кузьменко**

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

Актуальность вопроса о необходимости совершенствования и обновления российской правовой системы не вызывает сомнений. Преобразования, происходящие в государстве, праве, обществе настолько значительны, противоречивы, что юридическая наука нередко оказывается неспособной оперативно, вовремя и глубоко исследовать эти процессы.

© Кузьменко Валентина Игоревна, 2012

Ассистент кафедры теории и истории государства и права (Филиал Казанского (Приволжского) федерального университета в г. Набережные Челны).

Кроме того, изменения базисных элементов российской правовой системы, осуществляемые в исторически короткие сроки, сложные задачи, стоящие перед государством в принципиально новых социально-политических условиях, неизбежно приводят к негативным последствиям. В.С. Нерсесянц абсолютно точно определил идею современной модернизации российской правовой системы: «По мере осмысления, изучения и оценки итогов бурных, во многом спонтанных и хаотичных, процессов социально-экономических и государственно-правовых преобразований предшествующего десятилетия, их достижений и потерь, все очевидней становится невозможность успешного преодоления сложившихся глубоких противоречий и целой системы негативных отношений, явлений и тенденций в жизни страны без научно обоснованной и социально одобренной общей стратегии дальнейшего развития российского общества, государства и права»<sup>1</sup>.

В современной действительности необходимо четко обозначить цели и ориентиры стратегического курса развития страны, учитывать особенности исторического периода развития государства, уровень социально-экономического и технологического развития, состояние правотворчества и правоприменения, а также вопросы международного сотрудничества. Оценивая современные тенденции направления развития российской правовой системы, следует согласиться с А.С. Панариным в том, что «многие неожиданности, которыми оказалась чревата наша реформа, связаны с непродуманностью ее общих историософских культурологических оснований»<sup>2</sup>. В данном случае речь идет о категории «правовая политика», которую можно определить как систему научно обоснованных средств и приоритетов развития государства в правовой сфере. Осуществляемая в России правовая политика зачастую характеризуется недостаточным учетом специфики российской правовой культуры и правового сознания общества, вследствие чего нарушается равновесие между существующими правокультурными традициями и происходящими изменениями.

Рассматривая основные тенденции совершенствования российской правовой системы, следует выделить ряд направлений, которые в определенной степени представляются достаточно условными. Обращаясь к анализу направлений совершенствования российской правовой системы необходимо отметить, что основным ориентиром преобразований в России служат права и свободы человека и гражданина<sup>3</sup>. Несмотря на достаточно полное и всестороннее исследование этого вопроса, проблем как в теоретической, так и практической плоскости остается много. Ресурсом модернизации выступает общественное пространство, каждый человек, обладающий свободой мысли, идей, мнений. Именно в процессе модернизации и совершенствования необходимо закладывать реформаторские идеи продвижения правовой системы. Представляется, что целесообразно уменьшить разрыв между теорией и практикой, т. е. между формальным закреплением и провозглашением прав человека и их реальным осуществлением и возможностью реализации. Актуален вопрос о предоставлении юридических гарантий, у граждан должно быть состояние защищенности.

Важную роль в совершенствовании правовой системы играет обеспечение демократических основ управления общественными делами. В аспекте защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо обозначить категории универсальности и абсолютности права, обусловленные принципами разумности, справедливости, равенства, свободы воли и поведения<sup>4</sup>.

Следующим блоком модернизации российской правовой системы является соотношение социально-ценностных ориентиров и системы права. Нельзя отрицать тот факт, что на сегодняшний день в России происходит смена ценностно-нормативных ориентаций. В связи с этим переосмысление правовых ценностей населения приобретает особое значение. Ведь очевидно, что дальнейший успех осуществляемого в стране преобразования правовой системы напрямую зависит от того, в какой мере эти преобразования соответствуют фундаментальным ценностно-нормативным (прежде всего, ценностно-правовым) ориентациям общества в целом и каждого человека в частности, насколько общество готово воспринять новую предлагаемую модель трансформации различных сфер общественной жизни.

В этой связи важно учитывать развитие и сущность иных, за исключением права, социальных регуляторов. Перед государством также остро стоят вопросы повышения правовой культуры как общества, так и личности. Очевидно, что результаты правовых трансформаций и уровень правовой культуры взаимосвязаны.

Воспринимая сложившуюся ситуацию имеющихся правовых принципов, мы неизбежно сталкиваемся с проблемой правопонимания и толкования правовых норм, с их содержательной и сущностной интерпретацией. Правовая реформа, развивающаяся в России, показала сложность задач, стоящих перед законодателем. Следствием этого стали возрастание роли правоприменения, объективная необходимость в навыках квалифицированного и научно обоснованного толкования правовых норм<sup>5</sup>. Основные причины, порождающие необходимость в толковании, сводятся к следующему: сложность или нечеткость юридических формулировок, излишняя их краткость, абстрактность либо, напротив, пространность, несовершенство законодательной техники, поспешность в принятии тех или иных правовых актов и др.

На практике может иметь место модернизационная разновидность исправляющего (коррекционного) толкования правовых норм, которая применяется либо с учетом существенной, но неучтенной законодателем специфики общественных отношений в том или ином сегменте социальной действительности, либо ввиду изменения объективного смысла самой этой действительности.

Трудно спорить с тем, что одним из важнейших направлений совершенствования российской правовой системы является модернизация правотворчества и совершенствование законодательной базы государства. Говорить об эффективности правовой системы государства можно только в случае, если она опирается на развитую рыночную экономику, стабильную демократическую и легитимную политическую власть, на высокий уровень правовой культуры и правосознания граждан. Законодательная система нашей страны поражает своим количеством. В систему права включено множество нормативных и иных актов различного уровня, что создает определенные сложности в правоприменительной процедуре. Следует также отметить тот факт, что современная законодательная база отличается разноплановостью, т. е. тенденции правового регулирования являются качественно разнородными. Это также вопросы, касающиеся частых изменений нормативно-правовых актов, узости тематики. Важно четко выстроить и исключить дискуссии по ряду вопросов: иерархия нормативно-правовых актов, место и роль судебной практики в общей системе источников российского права и т. д.<sup>6</sup>. Для стабильного развития правовой системы необходимы постоянное наблюдение за ходом реализации правовых актов и их своевременная корректировка.

В современных условиях непростой, противоречивый, однако неуклонный процесс совершенствования нового российского законодательства, сопровождающийся его приведением в соответствие с общепризнанными принципами и стандартами международного права, прямым действием норм Конституции Российской Федерации является сложным по содержанию, требующим от правоприменителя системного юридического мышления. Его неотъемлемым атрибутом выступает способность правоприменителя ориентироваться в системе и иерархии правовых норм, умение интерпретировать и применять к конкретной жизненной ситуации общие правовые предписания, не ожидая их казуистической детализации в законодательстве. Представляется, что в вопросах теории применения права наиболее отчетливо прослеживается связь общей теории права с реальной жизнью, с актуальными вопросами юридической практики, в т. ч. самой правореализации, конкретные результаты которой связаны не только с достижением целей, предусмотренных в праве, но и целей, которые ставят перед собой сами участники правоотношений<sup>7</sup>.

Следует также учитывать, что качественные изменения правовой системы страны определяют развитие формы права, причем как внутренней, так и внешней. Изменения внешней формы выражения права стали отчетливо наблюдаться в 90-е гг. и это действительно повышение роли закона, становление региональных правовых источников, вхождение в систему источников права нормативных договоров. Согласованное развитие источников российского права, их координационное развитие — важнейшая задача современной правовой системы. При ее совершенствовании важно учитывать процессы социализации права, увеличения действия частно-правовых начал в публично-правовом регулировании<sup>8</sup>. В контексте сказанного весьма интересен анализ значимости правовых средств в аспекте модернизации российской правовой системы.

Современный этап развития российской правовой системы усложняется введением в ее состав общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров Российской Федерации в качестве ее составных частей, что обусловлено интеграционными процессами. Активная комплексная теоретико-методологическая дискуссия и изучение таких феноменов, как глобализация, интеграция, унификация, обозначили необходимость исследования трансформации российской правовой системы в современных интеграционных условиях. В частности, Е.В. Астапова доказывает, что генетическим источником модернизации России являются глобализация и современные модернизационные доктрины<sup>9</sup>.

Несомненно, процесс совершенствования национальной правовой системы нельзя рассматривать в отрыве от модернизации мирового правопорядка. Пути модернизации российской правовой системы в данной сфере должны опираться на базовые доктринальные установки, такие как имплементация, гармонизация, рецепция и другие международно-правовые процессы. В этой связи заслуживает внимания позиция Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, полагающего, что роль права и состоит в том, чтобы найти гармоничное сочетание национальных и глобальных интересов при очевидной необходимости, с одной стороны, осуществлять постоянную корректировку национального законодательства в соответствии с международно-правовыми стандартами, признанными Россией в соответствующих международных договорах, а с другой — отстаивать в законодательстве новые специфические национальные интересы, соответствующие закрепленным в Конституции коренным национальным интересам<sup>10</sup>.

Продвижение России по пути тесного сотрудничества в самых различных сферах со странами Европейского Союза диктует необходимость обоюдного изучения основополагающих правовых основ как России, так и европейских государств. Преобразование российского права не может происходить без учета мирового опыта. Необходимо принимать во внимание глобализационные тенденции в правовой политике, стремление к универсализации и унификации правовых норм и институтов.

Таким образом, в целях модернизации и совершенствования, а также трансформации российской правовой системы в сложный период ее развития следует обозначить основные направления и перспективы. Механизм совершенствования российской правовой системы должен представлять собой гибкую систему взаимосвязанных, нормативно закрепленных последовательных этапов. В этом случае имеет смысл говорить об элементах совершенствования и модернизации отечественной правовой системы: выработке концепции правовой идеологии, преодолении проблем правопонимания и толкования, совершенствовании и модернизации эффективности законодательства, разрешении юридических конфликтов, коллизий и пробелов в праве, совершенствовании процесса правореализации, выработке соотношения социальных ценностей и системы права, вопросах модернизации государства как политического института, определении таких юридических категорий, как правовые средства, юридический инструментарий и ряд др.

<sup>1</sup> Варламова Н.В., Лапаева В.В., Лукашева Е.А., Малахов В.П., Мальцев Г.В., Муромцев Г.И., Нерсесянц В.С., Соколова Н.С. Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / под ред. Н.С. Соколовой. М., 2006. С. 69.

<sup>2</sup> Панарин А.С. Россия в цивилизационном процессе (между атлантизмом и евразийством). М., 1994. С. 75.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Преемственность и новизна в государственно-правовом развитии России (Сер. «Новое в юридической науке и практике»). М., 1996 С. 18.

<sup>4</sup> См.: Политология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Перевалова. М., 2002. С. 235.

<sup>5</sup> См.: Савельева О.А. Судебное толкование в применении уголовного закона. Материал подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2008.

<sup>6</sup> См.: Правотворчество и формирование системы законодательства Российской Федерации в условиях глобализации. Актуальные проблемы: по материалам круглого стола ИГП РАН // Государство и право. 2007. № 4. С. 116; Сурнин М.Ю. Обеспечение преемственности правовой политики Российской Федерации на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 13.

<sup>7</sup> См.: Захаров А.А. Современные проблемы правоприменения: опыт структурно-функционального анализа // История государства и права. 2009. № 5. С. 39–42.

<sup>8</sup> См.: Лукьянова Е.Г. Глобализация и правовая система России. М., 2006. С. 17.

<sup>9</sup> См.: Астапова Е.В. Политико-правовая идентичность России в контексте тенденций глобализации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. С. 45.

<sup>10</sup> См.: Зорькин В.Д. Национальные интересы в условиях глобализации: доклад на научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» (Москва, 25 октября 2005 г.) // Право и безопасность. 2006. № 1–2 (18–19).

С.А. Казакова

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВОСУДИЯ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРЕСТУПНИКОВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Проблема преступности несовершеннолетних актуальна для всего мирового сообщества, которое занимается поиском и выработкой гуманно-эффективных мер профилактического воздействия и борьбы с этим опасным явлением. Вопросы правовой регламентации прав детей и в особенности установления стандартов правосудия в отношении несовершеннолетних преступников являются серьезной проблемой на протяжении длительного времени. Еще в римском праве предпринимались попытки защитить права несовершеннолетних и оградить их от жестокого наказания за совершенное деяние. В Дигестах византийского императора Юстиниана (VI в. н. э.), в книге IV, титул IV «О лицах, не достигших 25 лет» есть упоминания о несовершеннолетних преступниках. В п. 1 титула приводится высказывание Доминция Ульпиана (жил примерно в 170–228 гг.), римского юриста: «Следуя естественной справедливости, претор установил этот эдикт, путем которого он предоставил защиту юным, так как всем известно, что у лиц этого возраста рассудительность является шаткой и непрочной и подвержена возможностям многих обманов; этим эдиктом претор обещал и помощь, и защиту против обмана...»<sup>1</sup>. Упоминаются Ульпианом и правонарушения, при совершении которых несовершеннолетний уже не может рассчитывать на помощь: «И нужно признать, что при правонарушениях не следует приходить несовершеннолетним на помощь и таковая не оказывается. Ибо если он совершил воровство или противоправно причинил ущерб, помощь не оказывается»<sup>2</sup>.

В другом римском правовом акте — Законе XII таблиц — был впервые сформулирован принцип прощения наказания. Речь шла о неназначении наказания при наличии следующих двух условий: 1) когда совершивший преступление не понимал характера преступного акта; 2) когда сам преступный акт не был доведен до конца<sup>3</sup>. Этот принцип в течение длительного времени был распространен в государствах, воспринявших римское право (например, во Франции).

В средневековой Европе проблемы защиты прав ребенка в различных отраслях права практически не дискутировалась. Дети несли такую же ответственность, как и взрослые, и в отношении них могли применяться все виды уголовных наказаний. Средневековые правовые акты отличались жестокостью и игнорированием периода «детства» как естественного состояния человеческой личности.

Отсутствие специальной правовой защиты детей и подростков было характерно для многих законодательных актов, например, «Каролины» (XVI в.). Так, в ее ст. CL–XIV о несовершеннолетних ворах говорится следующее: «Если вор или воровка будут в возрасте менее четырнадцати лет, то они независимо от каких-либо иных оснований не могут быть осуждены на смертную казнь, а должны быть подвергнуты... телесным наказаниям по усмотрению (суда) и должны дать вечную клятву». Следовательно, в данном случае законодатель исключает смертную казнь. Однако далее в статье говорится следующее: «Но если вор по своему возрасту приближается к четырнадцати годам и кража значительна или же обнаруженные при том вышеуказанные отягчающие обстоятельства столь опасны, что злостность может восполнить недостаток возраста, то судья и шеффены должны спросить... ответа, должно ли подвергнуть такого малолетнего вора имущественным или телесным наказаниям или смертной казни»<sup>4</sup>. Согласно ст. CL–X и CL–XIII «Каролины» под отягчающими обстоятельствами подразумевается насильственная кража, кража, совершенная в третий раз. Так, в Германии стал действовать принцип «злой умысел восполняет недостаток возраста», а правосудие в отношении несовершеннолетних все больше отклонялось от принципа прощения наказания<sup>5</sup>.

© Казакова Светлана Александровна, 2012

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

Ярким примером жестокости мрачной эпохи средневекового правосудия в отношении несовершеннолетних является законодательство Англии XV-XVI вв., получившее название в историко-правовой литературе «кровавого». Его развитие осуществлялось на базе статутов, а не прецедентов. Одним из наиболее кровавых законов был статут 1547 г. (Эдуард VI), по которому разрешалось отбирать у нищих и бродяг детей в возрасте от 5 до 13 лет и держать их у хозяев как учеников (женщин — до 20 лет и мужчин — до 24 лет). В случае побегов и последующей поимки детей в наказание их превращали в рабов. Вплоть до XIX в. существовали также рабы приходов, работавшие на судебный округ, в котором их кормили и снабжали работой.

Статут 1563 г. «Акт, касающийся различных правил для ремесленников, рабочих, слуг в сельском хозяйстве и подмастерьев» (Елизавета, 1558–1603) подтверждал принудительность труда бедняков, что обеспечивалось страхом наказания для каждого человека от 12 до 60 лет, обязанного работать по годовому найму в сельском хозяйстве или у ремесленников. За уклонение от принудительного труда предусматривалось тюремное заключение на срок по усмотрению и приговору суда.

До истечения срока контракта запрещалось бросать работу, а после его истечения работник под страхом «тюремного заключения, битья кнутом и обращения как с бродягой» должен был иметь при себе соответствующее удостоверение. Этот закон распространялся и на женщин в возрасте с 12 до 40 лет, но при условии, если они были не замужем.

В статуте 1572 г. «О наказании бродяг и оказании помощи бедным и неработоспособным» впервые предпринята попытка полностью определить круг лиц, подпадающих под понятие «бродяга» и указано, что они наказываются «закланием в тюрьму, битием кнутом и выжиганием железом насквозь хряща левого уха». Возраст ответственности наступал с 14 лет, а уличенные в рецидиве подвергались смертной казни. Ответственности можно было избежать, если кто-нибудь брал нищего или бродягу в услужение сроком на один год<sup>6</sup>.

Отсутствие специальной правовой защиты несовершеннолетних можно было обнаружить в законах Западной Европы вплоть до середины XIX в. В большинстве из них устанавливалась равная для детей и взрослых уголовная ответственность и наказание, одинаковая для всех лиц, представших перед судом. Лишь к середине XIX в. в ряде государств мира стали появляться законы, создаваться специальные учреждения, перед которыми стояла задача элементарной защиты детей и подростков на разных стадиях осуществления правосудия, в результате чего в Австралии в 1890 г. был создан первый суд по делам несовершеннолетних. Затем указанные суды были образованы в Канаде (1894 г.) и в США (1899). Их примеру последовали другие страны, в которых быстро возникали национальные суды для несовершеннолетних (Ирландия, Египет, Англия и Уэльс, Нидерланды, Германия, Франция и т. д.). К этому времени достижения технического прогресса породили определенные новшества в экономической сфере, изменившие привычные условия жизни общества. Европа конца XIX – начала XX в. была буквально наводнена толпами юных бродяг и правонарушителей, что привело к значительному росту преступности несовершеннолетних<sup>7</sup>. Такие факторы, как наличие семей с низким жизненным уровнем, высокая смертность детей из-за отсутствия медицинского обслуживания, рост числа беспризорных детей ставили под сомнение возможность разрешения детских проблем только национальными средствами и вызывали необходимость объединения усилий мирового сообщества.

Первым выражением международной заботы о положении детей было принятие в 1923 г. Советом созданной незадолго до этого неправительственной организации «Международный союз спасения детей» Декларации о правах ребенка, получившей название Женевской<sup>8</sup>. Это был первый документ международно-правового характера в области охраны прав и интересов несовершеннолетних, включавший фундаментальные принципы обеспечения защиты и благосостояния детей. В нем впервые провозглашалось, что забота о детях и их защита не является больше исключительной обязанностью семьи, общества или даже отдельной страны — все человечество должно заботиться о благополучии детей.

Женевская конвенция положила начало принятию ряда международно-правовых договоров в сфере защиты прав несовершеннолетних.

На сегодняшний день при отправлении правосудия по уголовным делам и материалам в отношении несовершеннолетних судам необходимо иметь в виду положения таких важнейших международных правовых документов, как Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г.<sup>9</sup> (далее — Конвенция), Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила» 1985 г.)<sup>10</sup>, Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Риядские руководящие принципы» 1990 г.)<sup>11</sup>.

Поскольку «Конвенция» разрабатывалась почти одновременно с тремя другими названными документами, не обладающими обязательной силой, то не удивительно, что она отразила те же основные принципы и придала дополнительный вес многим нормам, содержащимся в этих руководствах и правилах. На 2010 г. 193 страны стали участниками Конвенции в результате ратификации, принятия или присоединения к ней. Из членов ООН только США и Сомали пока не присоединились к Конвенции. Госсекретарь США М. Олбрайт от имени США в 1995 г. подписала Конвенцию, но тогдашний Президент США У. Дж. Клинтон не представил её для ратификации в Сенат<sup>12</sup>.

Вышеназванные документы содержат ряд основополагающих принципов, которые применяются на каждом этапе в системе правосудия в отношении несовершеннолетних и именуются всеобъемлющими международными принципами. Они обязывают проводить судебное разбирательство таким образом, чтобы оно отвечало интересам несовершеннолетнего и обеспечивало ему возможность участвовать в нем и свободно излагать свои показания; требуют, чтобы должностные лица, ведущие производство по этим делам, обладали соответствующей квалификацией; предписывают уважать право несовершеннолетнего на конфиденциальность, ограждать их от причинения вреда из-за ненужной гласности; рекомендуют последовательно проводить принцип соразмерности при выборе мер воздействия в отношении несовершеннолетнего, учитывая тяжесть, мотивы и причины совершения деяния, особенности личности и другие обстоятельства дела; направлены на то, чтобы любое дело в отношении несовершеннолетнего велось быстро, без каких-либо задержек; предоставляют детям право искать, получать и передавать информацию, касающуюся системы правосудия в отношении несовершеннолетних, в доступной для детей и соответствующей их потребностям форме; запрещают дискриминацию в отношении ребенка и его семьи; устанавливают недопустимость применения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания ребенка.

Несмотря на особое значение, которое придает правосудию в отношении несовершеннолетних международное сообщество, соответствующие принципы систематически игнорируются и грубо нарушаются буквально во всем мире. Взять хотя бы обеспечение права несовершеннолетнего на конфиденциальность. Данный принцип оценивается в Пекинских правилах как гарантия «избежать причинения несовершеннолетнему вреда из-за ненужной гласности или из-за ущерба репутации» (ст. 8.1). В ст. 8.2 подчеркивается, что в принципе не должна публиковаться никакая информация, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя. Это правило, как известно, не является единым для всех стран. Есть группа государств, где национальные законодательства предусматривают противоположный порядок — гласность лишь с небольшими оговорками и при судебном разбирательстве дел о несовершеннолетних. Именно такой порядок предусмотрен действующим уголовно-процессуальным законодательством России<sup>13</sup>. В Пекинских же правилах делается попытка придать требованиям универсальный характер.

<sup>1</sup> Дигесты Юстиниана: избранные фрагменты / пер. и примеч. И.С. Перетерского. М., 1984. С. 89.

<sup>2</sup> Там же. С. 90.

<sup>3</sup> См.: Закон XII таблиц. URL: <http://www.studentuhelp.ru/12tabliz> (дата обращения: 30.06.2011).

<sup>4</sup> Каролина: Уголовно-судебное уложение Карла V. Алма-Ата, 1967. С. 114–115.

<sup>5</sup> См.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2001. С. 24.

<sup>6</sup> См.: Семенов В.Ф. Пауперизм в Англии XVI века и законодательство Тюдоров по вопросу о пауперах // Средние века: в 4 т. М. 1953; Штокмар В.В. Кровавое законодательство Тюдоров против обезземеленных народных масс Англии // Ученые записки ЛГУ. 1951. № 130. Сер. исторических наук. Вып. 18.

<sup>7</sup> См.: Исмаилов Б.И. Правовые основы системы ювенальной юстиции: учебное пособие. М., 2002.

<sup>8</sup> Права человека: сборник международных договоров. Т. (ч. 1, 2): Универсальные договоры ООН. Нью-Йорк; Женева, 1994.



<sup>9</sup> См.: Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) // Сборник международно-правовых актов по семейному праву. М., 1996.

<sup>10</sup> См.: Минимальные стандартные Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 29 ноября 1985 г.: приняты Резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Закон и средства массовой информации: сборник законодательных и нормативных материалов. СПб., 2004.

<sup>11</sup> См.: Там же.

<sup>12</sup> URL: [http://forexaw.com/TERMs/Society/Politics/l775\\_Конвенция\\_Convention](http://forexaw.com/TERMs/Society/Politics/l775_Конвенция_Convention) (дата обращения: 30.06.2011).

<sup>13</sup> См.: Мельникова Э.Б. Указ. соч. С. 74.

О.Е. Уфаева

## СООТНОШЕНИЕ КАТЕГОРИЙ «НЕВМЕНЯЕМОСТЬ» И «НЕДЕЕСПОСОБНОСТЬ» ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Соотношению категорий «невменяемость» и «недееспособность», с общетеоретической точки зрения, в научной литературе уделяется недостаточное внимание. Данные категории зачастую отождествляются гражданами в повседневной жизни, разница между ними очень слабо улавливается даже правоприменителями, что, по мнению автора, недопустимо.

Что же понимается под «невменяемостью» и «недееспособностью»? Гражданское законодательство не содержит определения «недееспособность». Однако ст. 21 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) раскрывает понятие «дееспособность», которое по сути является противоположным по отношению к понятию «недееспособность».

Большинство авторов включают дееспособность в качестве одного из элементов в состав правосубъектности<sup>1</sup>. Так, Е.И. Бурьянова характеризует дееспособность как такую ступень правосубъектности индивида, при которой он юридически признается способным собственными действиями приобретать и осуществлять права и обязанности<sup>2</sup>. И.А. Михайлова также называет дееспособность элементом правосубъектности и определяет ее как свойство (качество) субъекта, неразрывно связанное с его возрастом и состоянием психического здоровья, выражающееся в личном осуществлении гражданской правоспособности<sup>3</sup>.

Статья 29 ГК РФ предусматривает условия, при которых гражданин может быть признан недееспособным. Таким условием, в частности, является наличие у лица психического расстройства. Однако слабоумие фактически служит основанием не только для признания лица невменяемым, но и недееспособным. Учитывая, что слабоумие представляет собой состояние, отличное от психического расстройства, целесообразно, на наш взгляд, дополнить ст. 29 ГК РФ после слов «вследствие психического расстройства» словами «либо слабоумия»<sup>4</sup>.

В общетеоретическом смысле недееспособность можно определить как неспособность лица вследствие имеющегося у него психического расстройства либо слабоумия понимать значение своих действий или руководить ими, приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их, а также самостоятельно нести ответственность.

Уголовное законодательство содержит лишь понятие «состояние невменяемости», но не содержит ни понятия самой невменяемости, ни понятия «вменяемость». Из ст. 21 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) следует, что под состоянием невменяемости понимается неспособность лица осознавать во время совершения общественно опасного деяния фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики.

Определение «вменяемость» дает наука уголовного права. Вменяемость – это психическое состояние субъекта в момент совершения преступления, позволяющее ему осознавать характер своего деяния и сознательно руководить своими действиями (бездействием)<sup>5</sup>. Д.А. Кузь-

© Уфаева Ольга Евгеньевна, 2012

Специалист сектора по обеспечению исполнения переданных государственных полномочий по опеке и попечительству (Администрация Кировского района МО «Город Саратов»), соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин (Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал) Российской правовой академии Министерства юстиции РФ).

мин определяет вменяемость как способность лица осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) и руководить ими<sup>6</sup>.

Существует и другая точка зрения относительно понятия «вменяемость». Так, Р.Р. Тугушев считает, что вменяемость не является состоянием психики лица. По его мнению, это есть юридическая формула. Указанный автор определяет вменяемость как юридический признак лица, подлежащего уголовной ответственности, заключающийся в его способности вследствие достигнутого возраста, состояния психического здоровья, уровня социально-психологического развития и социализации осознавать во время совершения преступления фактический характер и уголовную противоправность своих действий (бездействия), руководить ими и подляжать в связи с этим уголовной ответственности<sup>7</sup>.

Аналогичного мнения относительно понятия «невменяемость» придерживается И.Б. Бойко, считающий, что категория «невменяемость», вторичная по отношению к категории «вменяемость», является исключительно уголовно-правовой проблемой, связанной с ответственностью лиц, совершивших общественно опасное деяние. При этом под невменяемостью следует понимать невменение лицу в вину содеянного им преступного деяния<sup>8</sup>. С данным утверждением трудно согласиться, ведь отсутствие вины в совершенном преступлении — следствие именно болезненного состояния психики лица и его неспособности осознавать фактический характер своих действий либо руководить ими, собственно, как и невозможность привлечения невменяемого лица к уголовной ответственности является правовым последствием его психического состояния. Налицо присутствие причинно-следственной связи между невменяемостью, виной и уголовной ответственностью. Однако раскрыть содержание невменяемости, оперируя лишь категориями «вина» и «уголовная ответственность», вряд ли возможно.

Представляет интерес точка зрения С.Н. Шишкова, который критикует лежащую в основе ст. 21 УК РФ концепцию, приравнивающую невменяемость к особому психическому состоянию субъекта. Он полагает, что при таком подходе невменяемость оказывается вариантом психической патологии. В этом случае она представляет собой скорее медико-психологический феномен, а не уголовно-правовую категорию. Такие юридические аспекты, как невозможность возложения ответственности, остаются за пределами невменяемости. С.Н. Шишков предлагает рассматривать невменяемость в качестве разновидности уголовно-правовой недееспособности. Невменяемость, по его мнению, есть признанная уголовным законом невозможность возложить уголовную ответственность на лицо, которое во время совершения им общественно опасного деяния страдало тяжелым психическим расстройством<sup>9</sup>. Это утверждение представляется не совсем верным, ведь ст. 21 УК РФ раскрывает не только медицинский критерий невменяемости, но и юридический. В ней подчеркивается связь невменяемости и невозможности привлечения к уголовной ответственности. Кроме того, предложенное определение невменяемости в качестве невозможности возложить уголовную ответственность можно применить и для раскрытия понятия «возрастная невменяемость», предусмотренная ч. 3 ст. 20 УК РФ.

Действительно, категории «вменяемость» и «невменяемость» имеют в первую очередь юридическое значение. Ведь вне связи с расследованием конкретного уголовного дела и совершением преступления установление вменяемости либо невменяемости лица теряет свое значение и всякую ценность. Однако отрицать медицинское значение невменяемости также не стоит. Категория «невменяемость» представляет собой определенную совокупность психических отклонений от тяжелых психических расстройств до болезненных состояний психики. Нельзя забывать и о том, что невменяемость складывается из общепризнанного единства медицинского и юридического критериев. Следовательно, данную категорию можно охарактеризовать как медицинско-правовую.

Возвращаясь к приведенным дефинициям вменяемости, следует отметить, что определение вменяемости как состояния психики человека представляется более правильным, т. к. вменяемый человек — это, прежде всего, человек с нормальной, а не болезненной психикой. Под нормой в литературе справедливо понимается баланс сил возбуждения и торможения<sup>10</sup>. У психически нездоровых людей он нарушен. Заключение о вменяемости либо невменяемости лица дает эксперт именно на основе анализа состояния его психики на момент совершения преступления. Однако данное заключение не носит обязательного характера и оконча-

тельную оценку ему в совокупности с другими доказательствами по делу дает следователь либо суд. Это положение закреплено в ст. 17 Уголовно-процессуального кодекса РФ.

Вменяемость, с общетеоретических позиций, можно определить как нормальное состояние психики человека, позволяющее в момент совершения правонарушения осознавать фактический характер, противоправность и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. В этой связи невменяемость, по нашему мнению, представляет собой болезненное состояние психики человека, лишаящее его способности осознавать в момент совершения правонарушения фактический характер, противоправность и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. При этом следует иметь в виду, что невменяемость, связанная с возрастными особенностями лица, имеет несколько другое значение. Возрастная невменяемость представляет собой отставание в психическом развитии, не связанное с психически заболеванием<sup>11</sup>.

В научной литературе невменяемость, как и недееспособность, традиционно характеризуется двумя критериями: медицинским (биологическим) и юридическим (психологическим). Для признания лица недееспособным или невменяемым необходимо наличие и медицинского, и юридического критерия одновременно. Одной только констатации психического расстройства у лица для этого недостаточно.

Медицинский критерий невменяемости предполагает наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. При этом под болезненным состоянием психики понимаются болезненные симптомы, не являющиеся психическими заболеваниями, но также сопровождающиеся нарушениями психики (например, брюшной тиф)<sup>12</sup>.

Что касается признания лица недееспособным, это возможно лишь при наличии у него психического расстройства в соответствии со ст. 29 ГК РФ. Медицинский критерий в этом случае, по мнению психиатров, охватывает все формы психических заболеваний, которые могут быть обусловлены разнообразными причинами и характеризоваться различными психопатологической симптоматикой и типом течения<sup>13</sup>. Думается, в этом случае в обобщенное понятие «психическое расстройство» входят хронические психические расстройства, временные психические расстройства, а также слабоумие<sup>14</sup>.

Таким образом, медицинский критерий недееспособности несколько уже подобного критерия невменяемости. Болезненные состояния психики, не являющиеся психическими расстройствами, не могут служить основанием для признания лица недееспособным в судебном порядке.

Юридический критерий невменяемости обычно формулируется как невозможность лица осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. Данный критерий состоит из двух признаков: интеллектуального (невозможность осознавать) и волевого (невозможность руководить). Юридический критерий недееспособности также состоит из двух признаков: способности понимать значение своих действий или руководить ими.

Как уже отмечалось, вопрос о вменяемости либо невменяемости лица возникает лишь в случае совершения им правонарушения и применительно к этому конкретному правонарушению. При совершении лицом повторных правонарушений требуется проведение новых судебно-психиатрических экспертиз для установления его психического состояния. В гражданском же процессе гражданина признают недееспособным либо на момент совершения им какого-либо юридически значимого действия (совершения сделки, заключения брака, подписания завещания), либо на достаточно продолжительный период времени, а в большинстве случаев — вообще на всю оставшуюся жизнь.

Подводя итог, необходимо отметить, что категории «невменяемость» и «недееспособность» имеют много общего, но отождествлять их ни в коем случае нельзя. Прежде всего, они различаются по сфере применения. Категория «невменяемость» подробно изучается и широко применяется в сфере уголовного права, а «недееспособность» — в сфере гражданского права. Невменяемость и недееспособность имеют сходные критерии: медицинский и юридический. Однако медицинский критерий «недееспособность» несколько уже подобного критерия «невменяемость». Соответственно содержание понятия «недееспособность» уже по-

нятия «невменяемость». Признание гражданина недееспособным, как правило, обращено в будущее, направлено на предупреждение совершения им необдуманных действий. Признание же лица невменяемым всегда направлено в прошлое, привязано к моменту совершения им правонарушения.

<sup>1</sup> Подобную точку зрения отстаивает в своей работе В.В. Скоробогатова (см.: *Скоробогатова В.В.* Правосубъектность граждан в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010).

<sup>2</sup> См.: *Бурьянова Е.И.* Условия, определяющие правосубъектность индивида: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.

<sup>3</sup> См.: *Михайлова И.А.* Гражданская правосубъектность физических лиц: проблемы законодательства, теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

<sup>4</sup> Данная позиция отстаивается также А.М. Нечаевой (см.: *Нечаева А.М.* О правоспособности и дееспособности физических лиц // *Государство и право.* 2001. № 2. С. 33).

<sup>5</sup> См.: *Жуковский В.И.* Субъект преступления в уголовном праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002.

<sup>6</sup> См.: *Кузьмин Д.А.* Уголовно-правовые проблемы совершения общественно опасных деяний в состоянии невменяемости и аффекта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 10.

<sup>7</sup> См.: *Тугушев Р.Р.* Невменяемость: уголовно-правовое значение и проблемы отграничения от вменяемости и ограниченной вменяемости: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>8</sup> См.: *Бойко И.Б.* Невменяемость как уголовно-правовая категория // *Человек: преступление и наказание.* 2006. № 1. С. 117–118.

<sup>9</sup> Подробнее об этом см.: *Шишков С.Н.* Уголовный кодекс России и проблемы невменяемости // *Журнал российского права.* 1998. № 1. С. 33–34.

<sup>10</sup> См., например: *Иванов Н.Г.* Уголовная ответственность лиц с аномалиями психики // *Государство и право.* 1997. № 3. С. 73–74.

<sup>11</sup> Исследованию проблемы возрастной невменяемости посвящена работа Р.И. Бабиченко. Подробнее об этом см.: *Бабиченко Р.И.* Возрастная невменяемость: уголовно-правовые и криминологические проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

<sup>12</sup> Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.И. Рапога. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 120.

<sup>13</sup> *Жариков Н.М., Котов В.П., Морозов Г.В., Хритинин Д.Ф.* Судебная психиатрия: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 87.

<sup>14</sup> Некоторые ученые считают, что признание недееспособным возможно только при хроническом стойком психическом расстройстве (см.: *Усталова А.В.* Невменяемость и недееспособность: соотношение понятий // *Семейное и жилищное право.* 2005. № 3. С. 14).

**Н.А. Береговская**

### **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (ГОЛОД В ПОВОЛЖЬЕ 1921–1922 ГОДОВ)**

В период существования Советского государства был накоплен опыт решения важных социальных задач, построения системной правовой политики в разных сферах. Осмыслить его — насущная задача истории права. Опираясь на теорию правовой политики, попытаемся рассмотреть формирование правовой политики по охране здоровья несовершеннолетних, реализованную Советским государством в первые 5 лет его существования.

Специфика правопонимания указанного периода позволяет нам ограничиться моносубъектным подходом к определению структуры правовой политики, согласно которому ее субъектами выступают государство и его органы<sup>1</sup>, а сама правовая политика возможна именно как государственно-правовая политика. В этом качестве она «призвана закладывать основные начала, стратегию и тактику формирования законодательных актов, как способствовать созданию условий применения законов, так и направлять данный процесс в русло адаптации правовых норм к реальным условиям функционирования субъектов права»<sup>2</sup>. Поиск таких начал законодательных актов позволит нам судить о единстве правовой политики Советского государства в рассматриваемой сфере.

Первые годы советской власти ознаменованы процессом централизации здравоохранения в сложных внутри- и внешнеполитических условиях. Законодательное закрепление ве-

© Береговская Наталья Александровна, 2012

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

домственной структуры Наркомата здравоохранения РСФСР, включающей в себя вертикаль централизованных органов управления охраной здоровья населения, потребовало формирования нормативно-правовой базы его деятельности и одновременно правового закрепления решений злостных проблем.

Революционные события 1917 г. не только вызвали коренные изменения социально-политической жизни нашей страны, но и вывели на передний план задачи охраны здоровья населения. Необходимо отдать должное молодому Советскому государству: несмотря на жизненно важную внутри- и внешнеполитических проблем, оно находило время и возможности обеспечить защиту здоровья детей. Уже в ноябре 1917 г была образована Государственная комиссия по просвещению, включавшая Отдел школьной медицины и гигиены<sup>3</sup>. Неотложные мероприятия по охране материнства и младенчества в соответствии с Декретом Наркомата государственного призрения от 31 декабря 1917 г.<sup>4</sup> были отнесены к ведению Отдела по охране материнства и младенчества, а охрана младенчества трактовалась как прямая обязанность государства. Во исполнение предписанных данным Декретом мер был создан отдел по охране материнства и младенчества в составе Народного комиссариата социального обеспечения. В работу включились наиболее передовые врачи; тысячи работников привлекались в качестве организаторов охраны материнства и младенчества.

Образование Народного комиссариата здравоохранения РСФСР (далее — Наркомздрав) в 1918 г., де-факто первого министерства здравоохранения в мире, обеспечило проведение единой централизованной государственно-правовой политики в сфере охраны здоровья. В структуру Наркомздрава вошел школьно-санитарный отдел, к которому были отнесены учебно-медицинские учреждения, находившиеся в ведении Народного комиссариата просвещения (далее — Наркомпрос). Довольно быстро потребовалось уточнение границ компетенции двух ведомств и координации их усилий. 10 мая 1919 г. на заседании коллегии Наркомздрава было принято Положение об управлении делом охраны здоровья детей (школьная санитария)<sup>5</sup>, согласно которому вся забота о подрастающем поколении в смысле социалистического воспитания относилась к ведению Наркомпроса. Забота об охране здоровья детей в младенческом, дошкольном школьном и внешкольном возрасте и их физическое воспитание были отнесены к обязанности Наркомздрава.

Для осуществления совместной работы комиссариатов и их общей задачи — организации детской жизни — на Наркомздрав были возложены следующие обязанности: а) надзор за гигиеническими условиями детской жизни; б) лечение детей; в) организация всех медико-педагогических учреждений и руководство управлением ими через подотделы охраны здоровья детей (школьно-санитарные подотделы) отделов здравоохранения.

Для установления постоянной организационной связи с Наркомпросом в центре при Наркомздраве был образован административно-организационный отдел охраны здоровья детей (школьно-санитарный отдел) во главе с заведующим отделом охраны здоровья детей, при котором состояли советы охраны здоровья детей. Задачи школьной санитарии и врачебной педагогики осуществлялись школьно-санитарными врачами.

Решение задачи школьной санитарии осуществлялось в тяжелых условиях гражданской войны, разрухи, жертвами которых в первую очередь становились самые слабые и беззащитные — дети. Вскоре их положение ухудшилось: недоедание, типичное для первых лет советской власти, сменилось голодом.

Засуха, длившаяся в Поволжье с осени 1920 г. по лето 1921 г., отягощенная деградацией сельского хозяйства, разоренного за годы войн и продразверсткой, привела к катастрофическим последствиям. Поволжская деревня встретила 1922 г. страшным голодом. На крестьян региона обрушились чудовищные страдания и бедствия. По данным ГПУ, в январе в Татарстане голодающих насчитывалось 1 929 556 чел., процент смертности увеличивался, в пяти кантонах за неделю умерли от голода 6 535 чел., заболели 34 405 чел.<sup>6</sup> В Самарской губернии голод дошел до ужасных размеров: «Крестьянство съело все суррогаты, кошек, собак, в данное время употребляют в пищу трупы мертвецов, вырывая их из могил. В Пугачевском и Бузулукском уездах обнаружены неоднократные случаи людоедства. Людоедство, по словам членов волисполкома Любимовки, принимает массовые формы. Людоеды изолируются<sup>7</sup>. В феврале голод усилился в Чувашской области: «Настроение населения растерян-

ное, наблюдаются случаи самоубийств целых семейств посредством угара, развивается вооруженное, главным образом продуктов»<sup>8</sup>. В Саратовской губернии количество голодающих достигло 3,5 млн чел. В Вольском уезде голодали 95 % населения, в Дергачевском — 95 %, в Покровском — 85 %. Во многих местах население питалось трупами<sup>9</sup>.

Эти сведения расходятся с официальными данными советских историков. Например, Ю.А. Поляков, приводя данные ГПУ, пишет, что весной 1922 г. в Самарской губернии были зафиксированы 3,5 млн голодающих, в Саратовской — 2 млн, в Симбирской — 1,2 млн, в Царицынской — 651,7 тыс., в Пензенской — 329,7 тыс., в Татарской Республике — 2,1 млн, в Чувашии — 800 тыс., в Немкоммуне — 330 тыс. чел.<sup>10</sup> Сегодня очевидно, что официальные данные смягчали наличную картину, а в реальности речь шла не об одном миллионе погибших.

В этих тяжелейших условиях потребовались неотложные меры по защите детей. 10 февраля 1921 г. на заседании Президиума ВЦИК было принято решение о создании межведомственной комиссии по улучшению жизни детей (далее — Деткомиссия ВЦИК)<sup>11</sup>. В ее состав входили 6 членов по одному от Народного комиссариата продовольствия, Народного комиссариата просвещения, Рабоче-крестьянской инспекции, Народного комиссариата здравоохранения, Всероссийской чрезвычайной комиссии и Всероссийского центрального совета профессиональных союзов, утверждаемых персонально Президиумом Всероссийского Центрального исполнительного комитета. Комиссия координировала усилия комиссариатов по оказанию помощи детям. Задачи Комиссии были сформулированы следующим образом:

а) помощь в отношении продовольствия, жилищ, топлива и т.д. учреждениям, которым вверяется забота о детях, и в первую очередь оказание помощи учреждениям, ведающим охраной жизни и здоровья беспризорных детей;

б) наблюдение за выполнением постановлений центральных и местных органов, изданных в ограждение детей и в целях обеспечения их всем необходимым, а также законодательная инициатива по этим вопросам;

в) издание на основе действующих законов и постановлений центральной власти и в пределах прав Комиссии распоряжений, касающихся охраны жизни и здоровья детей.

Свою работу Деткомиссия ВЦИК начала с детального анализа положения детей в стране. По ее распоряжению было осуществлено общереспубликанское обследование детских учреждений. Результаты его оказались плачевными: положение детей не предполагало «улучшений», оно требовало немедленного их спасения от вымирания. Как показывают документы Деткомиссии, голод стал причиной массовых инфекционных заболеваний. Отмечалось, что «голод в Поволжье увеличил массу беспризорных детей и довел положение детей вообще до высших пределов неудовлетворительного катастрофического положения»<sup>12</sup>. Согласно докладу Деткомиссии ВЦИК на Всероссийском совещании оказание чрезвычайной срочной помощи голодающим детям определялось как трудная, необходимая и срочная задача.

Главным пунктом повестки дня стало снабжение всех детей нормальным питанием. В первую очередь им необходимо было обеспечить сирот, хотя «благополучные» дети находились в таких же трудных условиях.

Как отмечает Т.М. Смирнова, в большинстве детских домов весной 1921 г. овощи и белый хлеб не выдавали вообще, масло, мясо и сахар были большой редкостью, дети вели полуголодное существование, местами питаясь только хлебом и капустой или мерзлым картофелем<sup>13</sup>. Чем страшнее становился голод, тем значительно сокращалось количество выделяемых государством детских пайков и тем быстрее росла численность сирот и брошенных детей (в детские дома разных регионов ежедневно прибывали от 100 до 1000 чел.). В октябре 1921 г. Воронежская губерния на 32 000 детей, находящихся на иждивении государства, получила 4 000 пайков; в Вотскую область на 18 693 воспитанников детских домов было отпущено 130 пайков, при этом число голодающих детей там составляло 235 000 чел.

«Благополучие» центральных районов также приближалось к катастрофе — в Петроградской губернии на 68 605 воспитанников детских домов осенью 1921 г. выдали 31 000 пайков, т. е. почти половину необходимого количества<sup>14</sup>. Повсеместно снижалось качество детского питания — от пшенной каши на воде, гороховой похлебки и суррогатного хлеба в благополучных губерниях до крыс, гнилой соломы, похлебки из конского навоза в голодающих.

Итогом стало массовое вымирание детей. Особенно высока была смертность среди детей до трех лет (до 90–95 % в некоторых районах). Весной 1922 г. ответственный секретарь Деткомиссии ВЦИК напишет: «Смертность детского населения достигла ужасающих размеров. Достаточно сказать, что детское население до 3 лет почти все вымерло, его, по заявлению НКЗД, осталось до 2–3% [...] Можно без преувеличения сказать, что 30 % детского населения Поволжья и Крыма вычеркнуто голодом и эпидемиями из списков живых»<sup>15</sup>.

Виды оказанной в тот период помощи детям можно подразделить на три группы: помощь государства, помощь путем пожертвования и помощь заграничная. Предусматривалась также помощь по месту работы — помощь на месте и эвакуация. В связи с голодом в Поволжье формировались заявки на подлежащих эвакуации детей, например, в Саратовской области их было 7000<sup>16</sup>. Функционировали т. н. специальные питательные и врачебно-питательные поезда, задачей которых являлось облегчение положения детей, бежавших от голода и скапливавшихся на станциях железных дорог<sup>17</sup>. При эвакуации на санитарных поездах и санитарных пароходах проводилась санитарная обработка отправляемых в эвакуацию детей.

Исследования свидетельствуют, что на нормативном уровне ход эвакуации тщательно планировался, создавалось множество инструкций, выполнение которых должно было обеспечить бережное отношение к изнуренным голодом и болезнями детям (перевозка в специально оборудованных санпоездах с изоляторами для больных, банно-прачечными вагонами и кухней для приготовления горячей пищи, наличие медицинских и педагогических работников в сопровождении, обеспечение теплой одеждой и пайками на время перевозки). Реальных условий для выполнения инструкций не существовало. В связи с нехваткой санпоездов детей перевозили в товарных вагонах, без воды, питания, иногда — без теплой одежды. Смертность детей не учитывалась, поезда часто не принимались в пункте назначения, т.к. детские дома были переполнены, порой детей несколько месяцев перевозили из города в город. В письмах Наркомздрава РСФСР в комиссию ВЦИК регулярно сообщалось о нарушениях медико-санитарного обслуживания эвакуируемых детей: отсутствовали санитары, дети, больные тифом, от здоровых не изолировались<sup>18</sup>. Поэтому в ходе работы Деткомиссии неоднократно говорилось о необходимости немедленного прекращения эвакуации. Вероятно, низкоэффективные меры были все же лучше полного бездействия, поскольку пусть единицам, но все-таки давали шанс спастись. Эвакуация продолжалась. Известны случаи эвакуации советских голодающих детей за границу (Чехословакия).

Усиление медико-санитарного обслуживания детей голодающих районов обеспечивалось путем переброски туда возможно большего количества медико-санитарных средств и сил. Согласно выписке из протокола № 276 заседания Совета труда и обороны от 14 декабря 1921 г., Наркомпрос был обязан из 400000 пайков выделить необходимое количество для детей Наркомздрава. Наркомпросу, Наркомпроду и Наркомздраву предлагалось установить, какое количество детей, нормально подведомственных Наркомпросу, постоянно находится на снабжении Наркомздрава, и произвести соответствующее распределение пайков<sup>19</sup>.

Дальнейшие политико-правовые меры по охране здоровья детей фиксируют внутриведомственные акты Наркомздрава. Так, апрельский приказ Наркомздрава (1922 г.) в целях правильной и наиболее планомерной эвакуации детей из голодающих районов в места, более благополучные по продовольствию, устанавливал образование на местах детских Эвакуационных бюро из представителей Наробраза, Губздрави, Центрэвака и Начевака<sup>20</sup>. Была разработана инструкция по санитарному обслуживанию голодающих детей, эвакуируемых с Поволжья<sup>21</sup>. Медицинский осмотр и санитарная обработка детей производились местным отделом здравоохранения. При осмотре главное внимание обращалось на состояние здоровья. Дети подразделялись на три группы: 1) дети здоровые, дети больные незаразными болезнями; 2) дети истощенные (анемия, физическая отсталость и т. д.); 3) дети, больные заразными болезнями. Дело санобработки возлагалось местным здравотделом на специально уполномоченное лицо, которое (совместно с уполномоченным Наробраза) определяло в каждом отдельном случае наиболее удобные способы санитарной обработки с учетом местных условий и средств, а также отсутствия теплой одежды, недостатка белья, дальности расстояния.

Кроме того, было принято Положение об изоляционных пунктах (изопункт) для детей губздравов. «Дети собирались на улицах детской милицией или социальной помощью и приводи-

лись в изопункт», где принималось решение, куда их поместить — в отделение для здоровых или изолятор. После окончания карантина их отправляли в распределитель Губернского отдела народного образования. Дети здоровые, но сильно истощенные, выделялись в больницу или санаторий, здравницу, где обеспечивались особым питанием и врачебным надзором. До помещения в больницу они выделялись в особую группу и получали диетическое питание<sup>22</sup>.

Также в голодных губерниях для борьбы с голодом среди детей создавались врачебно-питательные пункты<sup>23</sup>, в функции которых входило: а) организация питания голодающих детей; б) наблюдение за санитарным состоянием пункта, предупреждение и борьба с заразными заболеваниями; в) оказание медицинской помощи; г) регистрация больных и питающихся детей. Такие пункты устраивались поблизости от железной дороги. Разворачивались столовая для здоровых детей, амбулатория, изолятор, столовая для больных и подозрительных в эпидемическом отношении детей, банно-дезинфекционный пункт. Амбулатория не только оказывала медицинскую помощь детям, но и обеспечивала «поголовный» осмотр питающихся, выделение больных для изопункта, стрижку<sup>24</sup> и профилактические прививки. Больные дети, находившиеся дома, обслуживались медицинской помощью и продовольствием там.

В осуществлении правовой политики государство в ходе решения тактических задач не забывало о задачах стратегических. 15 сентября 1921 г. СНК РСФСР принял новое Положение об охране здоровья детей и подростков РСФСР<sup>25</sup>, отменившее предыдущее. Согласно этому Положению, центром охраны здоровья детей и подростков являлся Отдел охраны здоровья детей и подростков Наркомздрава, имеющий соответствующие подотделы при губернских и уездных здравотделах. Все параллельные органы в Наркомпросе ликвидировались.

В области физической культуры ведению Здравотдела Наркомздрава подлежали научная разработка и врачебно-контрольное наблюдение за проведением физической культуры в жизнь. Внедрение физической культуры в учреждения для детей дошкольного и школьного возраста и организационно-административная работа в этой области находились в ведении Наркомпроса. Педагогические учреждения для детей и подростков относились к Наркомпросу, а все профилактические, медико-педагогические и лечебные учреждения (институты и дома физической культуры), врачебно-педагогические институты, школы, санатории, санаторные колонии, лесные школы, санатории, больницы — к Наркомздраву. На последний была возложена вся медицинская часть учреждений Наркомпроса.

В тезисах для заседания Деткомиссии, состоявшегося в декабре 1921 г., предусматривались следующие мероприятия Наркомздрава по улучшению работы детских учреждений<sup>26</sup>. Во-первых, губздравотделы были обязаны иметь подотделы охраны материнства и детства в каждом Уздравотделе для контроля за работой как в области охраны материнства и младенчества, так и в сфере охраны здоровья детей. Во-вторых, в губернских городах работа по охране здоровья детей была выделена как «особо ударная». В-третьих, были изданы обязательные санитарные нормы для детских учреждений, заменившие консультативный характер роли врача по охране здоровья детей в детских учреждениях на санитарно-инспекторский. В-четвертых, была установлена связь комсомола с отделами охраны здоровья детей («практиканство»).

В целом государственно-правовая политика по охране здоровья детей была ориентирована на решение неотложных гуманитарных задач (спасение детей голодающих губерний). Однако она включала стратегические мероприятия по централизации охраны здоровья детей в масштабах страны.

<sup>1</sup> См.: Рыбаков О.Ю., Тихонова С.В. Проблемы формирования теории правовой политики // Правоведение. 2010. № 1. С. 39.

<sup>2</sup> Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2011. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 60.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 106.

<sup>5</sup> См.: ГАРФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 126 (2). Л. 102.

<sup>6</sup> См.: Советская деревня глазами ВЧК—ОГПУ—НКВД. 1918—1922 годы. М., 1998. Т. 1. С. 555—556.

<sup>7</sup> Там же. С. 562.

<sup>8</sup> Там же. С. 568.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 572—573.

<sup>10</sup> См.: Поляков Ю.А. 1921 год. Победа над голодом. М., 1975. С. 27.

<sup>11</sup> Под председательством Ф.Э. Дзержинского.



<sup>12</sup> ГАРФ. Ф. Р5207. Д. 8. Оп. 1. Л. 100.

<sup>13</sup> См.: *Смирнова Т.М.* «Лучше вывести и расстрелять»: советская власть и голодные дети (1917–1923 годы) // Ежегодник историко-антропологических исследований. 2003. М., 2003. С. 226–245.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 235.

<sup>15</sup> Цит. по: *Смирнова Т.М.* Указ. соч. С. 234.

<sup>16</sup> См.: ГАРФ. Ф. Р5207. Д. 8. Оп. 1. Л. 94.

<sup>17</sup> Работало 6 таких поездов (см.: ГАРФ. Ф. Р5207. Д. 8. Оп. 1. Л. 164).

<sup>18</sup> См.: ГАРФ. Ф. Р5207. Оп. 1. Д. 103. Л. 26

<sup>19</sup> См.: ГАРФ. Ф. Р5207. Д. 8. Оп. 1. Л. 45.

<sup>20</sup> См.: ГАРФ. Ф. 5207. Д. 103. Оп. 1. Л. 102.

<sup>21</sup> См.: ГАРФ. Ф. 5207. Д. 103. Оп. 1. Л. 126

<sup>22</sup> См.: ГАРФ. Ф. 5207. Д. 103. Оп. 1. Л. 127.

<sup>23</sup> См.: ГАРФ. Ф. 5207. Д. 103. Оп. 1. Л. 149.

<sup>24</sup> Стрижка была профилактической мерой в борьбе с распространением тифозных вшей.

<sup>25</sup> См.: ГАРФ. Ф. Р130. Д. 264. Оп. 5. Л. 19–20.

<sup>26</sup> См.: ГАРФ. Ф. Р5207. Д. 8. Оп. 1. Л. 152.

**И.В. Ростовская**

## **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

В юридической науке общепризнано, что «ответственность есть разновидность юридических последствий, наступающих при наличии определенных фактов, что это форма воздействия норм права на общественные отношения»<sup>1</sup>.

Исходя из доктринальных определений, легальное определение в нормативных правовых актах, как правило, определяется единообразно. Так, в ст. 15 Гражданского кодекса РФ под ответственностью понимается «ответственность гражданина по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание». В ч. 1 ст. 5 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) ответственность определяется как «последствия общественно опасных действий (бездействий) гражданина и наступивших общественно опасных последствий, в отношении которых установлена его вина». Часть 1 ст. 2.1 КоАП РФ трактует административную ответственность как результат административного правонарушения, т. е. совершения противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица.

Традиционно юридическая ответственность определяется как правоотношение между государством в лице его компетентных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать определенные лишения и неблагоприятные последствия за нарушения нормативно-правовых требований<sup>2</sup>. Имеют место и иные точки зрения. В частности, концепция позитивной ответственности рассматривает в качестве одного из аспектов юридической ответственности неуклонное, строгое, предельно инициативное осуществление субъектом всех правовых обязанностей<sup>3</sup>. Также под юридической ответственностью в теории права понимается обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера, предусмотренные законом за совершенное правонарушение<sup>4</sup>. В том же смысле данное понятие обычно используется в законодательстве и в практике применения к правонарушителям мер, предусмотренных санкциями правовых норм (уголовная, административная, дисциплинарная, имущественная ответственность).

Как видно, общими среди указанных определений являются следующие характерные черты юридической ответственности: государственное принуждение; осуждение правонарушителя и его субъекта; наличие неблагоприятных последствий для правонарушителя.

Исходя из вышеизложенного, юридическую ответственность можно поделить на следующие виды: конституционно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную, административную, уголовную и т. д. Традиционно считается, что виды юридической ответственности соответствуют видам правонарушений:

гражданско-правовая ответственность (гражданское правонарушение);

© Ростовская Ирина Валерьевна, 2012

Аспирант (Всероссийская государственная налоговая академия).

дисциплинарная ответственность (дисциплинарный, служебный проступок);  
административная ответственность (административный проступок);  
уголовная ответственность (преступление).

В отношении несовершеннолетних можно выделить: административную, гражданско-правовую, дисциплинарную, уголовную виды ответственности.

Охарактеризуем кратко эти виды ответственности.

Юридический словарь толкует *административную ответственность* как одну из форм юридической ответственности граждан, должностных лиц, юридических лиц за совершенное административное правонарушение.

КоАП РФ четкого определения административной ответственности не дает. Однако, исходя из его текста, можно вывести следующее определение административной ответственности (в т. ч. и несовершеннолетних граждан): административная ответственность — это результат административного правонарушения, т. е. совершения противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица. Данное понятие применимо как к совершеннолетним, так и к несовершеннолетним лицам, достигшим 16 лет. Производство по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетними, в т. ч. применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, осуществляется на основании КоАП РФ.

Отличительная черта административной ответственности несовершеннолетних заключается в том, что она, как правило, сопровождается применением мер административного принуждения к родителям. Это значит, что в связи с совершением несовершеннолетними таких нарушений правопорядка, за которые они не несут юридической ответственности, но подвергаются иным мерам правового принуждения, законодательством предусмотрена административная ответственность родителей, за неисполнение таковых — их законных представителей. Законными представителями несовершеннолетнего могут быть усыновители, а в определенных случаях — опекуны и попечители. Таким образом, юридическая ответственность несовершеннолетних служит одновременно и частью основания для применения ответственности к их законным представителям, и самостоятельным основанием для применения принудительных средств к ним самим.

Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения несовершеннолетним. Как известно, ст. 2.3 КоАП РФ предусматривает возможность привлечения к административной ответственности лиц, достигших к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста<sup>5</sup>. Получается, что в административном праве установлена несколько иная, по сравнению с гражданским законодательством, возрастная граница ответственности<sup>6</sup>. Лица, не достигшие 16 лет, считаются не способными отвечать за свои действия и, следовательно, освобождаются от какой-либо ответственности при совершении административного правонарушения.

В юридической литературе неоднократно указывалось, что такой дифференцированный подход к несовершеннолетним (различный возраст наступления юридической ответственности) в административном и гражданском праве является необоснованным<sup>7</sup>.

В самом деле, если уровень сознания подростка дает ему возможность понимать значение своих действий при вступлении в брак, заключении сделок или причинении вреда, то почему он не может понимать значение совершаемого им административного правонарушения? Ведь способность несовершеннолетнего понимать значение своих действий не меняется сама по себе от того, с позиции каких правовых норм, какой отрасли права будут оцениваться его поступки. Эти расхождения следовало бы устранить при дальнейшем совершенствовании законодательства.

*Гражданско-правовая ответственность* — один из видов юридической ответственности и потому обладающая всеми свойственными ей признаками: государственно-принудительным воздействием, применением уполномоченными субъектами к лицам, допустившим правонарушение санкций, являющихся мерами юридической ответственности. Под гражданско-правовой ответственностью следует понимать санкцию, применяемую к нарушителю в виде возложения на него дополнительной гражданско-правовой обязанности или лишения принадлежащего ему гражданского права.

Например, должник несет ответственность за возмещение кредиторам убытков, причиненных неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства. В отличие от административной ответственности здесь речь идет в основном об имущественных отношениях. Гражданско-правовая ответственность применяется лишь за совершенное правонарушение и только уполномоченными на то государственными или иными публичными органами и влечет определенные неблагоприятные последствия, связанные с предметом и методом регулирования общественных отношений, а также с функциями, которые выполняет гражданское право в системе российского права.

Гражданско-правовая ответственность несовершеннолетних, обладая чертами правовой ответственности иных лиц, отличается, вместе с тем, рядом особенностей, связанных с субъектами ответственности, которыми являются лица, не достигшие совершеннолетия. В соответствии с гражданским законодательством установлены определенные возрастные критерии ответственности несовершеннолетних. Согласно ч. 3 ст. 28 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) ответственность по сделкам несовершеннолетнего в возрасте до 14 лет возлагается на его родителей, усыновителей или опекунов, если они не докажут, что обязательство было нарушено не по их вине. Эти же лица несут ответственность за вред, причиненный малолетними, если не докажут, что вред возник не по их вине<sup>8</sup>. Ответственность наступает по принципу равной долевой ответственности (ст. 321 ГК РФ). Однако родитель может быть освобожден от ответственности, если по вине другого родителя он был лишен возможности принимать участие в воспитании ребенка<sup>9</sup>.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет самостоятельно несут ответственность по сделкам (пп. 1, 2 ст. 26). Они также сами отвечают за причиненный ими вред на общих основаниях (ст. 1074). Это означает, что потерпевший в случае причинения вреда вправе предъявить иск непосредственно к несовершеннолетнему. Вместе с тем, учитывая имущественное положение несовершеннолетнего, законодатель предусматривает дополнительную (субсидиарную) ответственность родителей за причиненный несовершеннолетним вред. В этом случае несовершеннолетний и его законный представитель выступают в качестве соответчиков по делу; судебное решение выносится против того и другого.

По мнению Е.А. Чефрановой, норма о субсидиарной ответственности родителей не отвечает целям гражданско-правовой ответственности: предупреждению новых правонарушений, восстановлению нарушенных прав потерпевших и наказанию правонарушителей. Когда несовершеннолетний в возрасте до 17 лет является учащимся, имущественная ответственность за причиненный вред нередко полностью перелagается на родителей, а несовершеннолетний ввиду отсутствия заработка, иного дохода или имущества, достаточного для возмещения вреда, оказывается освобожденным от гражданско-правовой ответственности<sup>10</sup>.

В связи с этим представляется верным установление в законодательстве не субсидиарной, а долевой ответственности родителей и детей в случае причинения вреда последним. Это позволит одновременно воздействовать как на непосредственного причинителя вреда, так и на лиц, обязанных надзирать за ним<sup>11</sup>. С другой стороны, несмотря на некоторое предупредительное воздействие на несовершеннолетних, установление долевой ответственности детей и родителей в какой-то степени может ослабить ответственность последних за воспитание своих детей. Что в современных условиях предпочтительнее: надлежащее исполнение родительской обязанности или осознание и осуществление самостоятельной ответственности несовершеннолетних в максимально раннем возрасте. Наверное, и то, и другое.

Что касается *дисциплинарной ответственности*, то это один из видов юридической ответственности, предусмотренной трудовым законодательством за неправомерное поведение. Дисциплинарная ответственность — это вид юридической ответственности, представляющий собой обязанность работника понести наказание, предусмотренное нормами трудового права, за противоправное неисполнение своих трудовых обязанностей. Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности служит дисциплинарный проступок, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Главное отличие от административной ответственности — функционирование в основном в сфере трудовых отношений.

Теперь рассмотрим самый жесткий вид ответственности в системе российского права — уголовную ответственность. *Уголовная ответственность* — один из видов юридической ответственности, основным содержанием которого выступают меры, применяемые государственными органами к лицу в связи с совершением им преступления. Уголовная ответственность как самый строгий вид юридической ответственности наступает за совершение наиболее значимых правонарушений — преступлений. Социальные и психофизические особенности личности подростков диктуют необходимость иметь в законе специальные нормы, регулирующие ответственность несовершеннолетних. В Общую часть УК РФ включен целый раздел, посвященный уголовной ответственности несовершеннолетнего (разд. V).

Автономность раздела об уголовной ответственности несовершеннолетних связана с психологическими особенностями таких правонарушителей, в связи с чем применяемые к ним наказания должны носить специфический характер. Наличие самостоятельной главы об особенностях уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних (гл. 14) обусловлено значением, которое общество придает этой проблеме, и спецификой уголовно-правовых мер, применяемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, необходимостью точно установить правовую регламентацию отступлений от общих правил уголовной ответственности. Данные установления (меры) полностью соответствуют и конституционным принципам уголовной ответственности: презумпции невиновности, недопустимости двойного наказания, максимума общесоциального и юридического контроля правосудия в отношении несовершеннолетних и др.

Выделяя особенности уголовной ответственности несовершеннолетних, новый УК РФ исходит из того, что в Общей его части ряд положений либо специально регламентируют ответственность несовершеннолетних, либо распространяются на них. Например, при признании рецидива не учитываются судимости за преступления, совершенные в возрасте до 18 лет (ст. 18); несовершеннолетие виновного рассматривается как смягчающее обстоятельство (ст. 61). В тех случаях, когда нормы Общей части УК РФ по предмету уголовно-правового регулирования совпадают с нормами гл. 14, относящимися к несовершеннолетним, применению подлежат последние как специальные нормы, которые эти вопросы решают для несовершеннолетних более благоприятно, чем нормы, относящиеся к лицам старше 18 лет<sup>12</sup>.

Другой причиной появления в уголовном законодательстве специальных норм, регулирующих ответственность несовершеннолетних, послужили объективные факторы социально-экономического состояния России, в определенной мере усилившие криминализацию подростковой среды. Ежегодно в стране выявляется более 300 тыс. уголовных деяний, совершенных подростками, в т. ч. не достигшими возраста уголовной ответственности (100 тыс.)<sup>13</sup>. Почти две трети всех грабежей, краж и разбоев, совершенных группой лиц, происходят при участии подростков. В общей численности детей, совершивших преступления, растет удельный вес лиц моложе 16 лет, не совершавших преступления ранее, не находящихся в состоянии алкогольного опьянения. Многочисленные случаи вовлечения несовершеннолетних в деятельность организованных преступных групп, сращивания со взрослой криминальной средой свидетельствуют, что должного внимания работе по предупреждению и пресечению таких преступлений, как вовлечение взрослыми несовершеннолетних в преступную (ст. 150 УК РФ) и иную антиобщественную деятельность (ст. 151 УК РФ) не уделяется.

В среде несовершеннолетних все большее распространение получают такие виды преступлений, которые ранее были присущи только взрослым: торговля оружием и наркотиками, притоносодержательство и сутенерство, разбойные нападения на предпринимателей и иностранцев, посягательство на жизнь и здоровье с использованием пыток и других жестоких способов обращения, торговля краденым, рэкет в своей среде и т.д. В 2008 г. к уголовной ответственности за наркопреступления были привлечены свыше 3752 тыс. несовершеннолетних, каждый седьмой из них — за сбыт наркотиков. По данным Минобразования России, за период с 2000 по 2008 г. возраст «первой пробы» наркотиков снизился на 6 лет (с 17,6 до 11, 3 лет). Доля потребляющих наркотики или пробовавших их хотя бы один раз в составе возрастной группы молодежи 12 — 22 лет составляет 44,8 %, т.е. примерно 4,9 млн чел.<sup>14</sup>

Социальная база преступных подростковых групп пополняется за счет несовершеннолетних из малообеспеченных и обнищавших семей, вернувшихся из мест лишения свободы и не

получивших ни работы, ни моральной поддержки. Данные социологических исследований свидетельствуют: на степень криминогенного влияния существенно воздействуют тип семьи и уровень семейных доходов<sup>15</sup>. Большой рост подростковой преступности наблюдается в Северо-Кавказском и Южном федеральном округах.

Новое уголовное законодательство, учтя специфику этой возрастной группы, предоставляет большие возможности для решения проблемы преступности несовершеннолетних. В соответствии со ст. 87 УК РФ несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось 14, но не исполнилось 18 лет. Таким образом, минимальный возраст несовершеннолетнего как особого участника уголовного правоотношения, т.е. минимальный возраст уголовной ответственности, составляет 14 лет. Малолетние, не достигшие 14-летнего возраста, не подлежат уголовной ответственности. При этом законодатель исходит из того факта, что малолетний не может в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. Законодатель считает, что только к 14 (16) годам личность достигает определенного уровня физиологической, психической и социальной зрелости, приобретает способность отдавать отчет в своих действиях и руководить ими, что является необходимым условием для привлечения к уголовной ответственности. Общее развитие лица должно позволять ему правильно воспринимать уголовное наказание и изменять под его воздействием свое поведение.

Анализ особенностей уголовной ответственности несовершеннолетних показывает, что они учитываются в следующих положениях УК РФ: о замене уголовной ответственности и наказания принудительными мерами воспитательного воздействия; о видах наказаний, которые могут применяться к несовершеннолетним, и о назначении этих наказаний с учетом особенностей каждого из них; об освобождении несовершеннолетних от наказания; об условно-досрочном освобождении их от отбывания наказания; о сроках давности и погашения судимости.

В связи с тем, что зачастую преступное поведение несовершеннолетних обусловлено неисполнением обязанностей по их воспитанию, одной из особенностей освобождения от уголовной ответственности несовершеннолетних является установление в законодательстве вместо наказания принудительных мер воспитательного воздействия. Согласно ч. 2 ст. 90, ст. 91 УК РФ это могут быть: предупреждение; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; возложение обязанности загладить причиненный вред; ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего.

Арест и наказание в виде лишения свободы — самые строгие меры наказания. Арест как краткосрочное лишение свободы не применяется к подросткам в возрасте 14–15 лет. Высший предел наказания в виде лишения свободы для несовершеннолетних ограничен 10-ю годами. Все колонии, в которых отбывают наказание несовершеннолетние, называются воспитательными, поскольку в системе воздействия на несовершеннолетних преобладают меры воспитательного характера. В отличие от взрослых для несовершеннолетних мужского пола исключено отбывание наказания в колониях строгого и особого режима, а также в тюрьме; для несовершеннолетних женского пола назначается отбывание наказания только в колониях общего режима; не отбывают наказания несовершеннолетние и в колониях-поселениях.

На наш взгляд, правомерна точка зрения, в соответствии с которой, помимо необходимости в раздельном содержании осужденных несовершеннолетних и взрослых, требуется и раздельное отбывание наказания в воспитательных колониях несовершеннолетних, осужденных в зависимости от категории совершенного преступления.

Особенности применения уголовной ответственности к несовершеннолетним позволяют сделать вывод, что в процессе сдерживания преступности несовершеннолетних в России важное значение имеет уголовно-правовая деятельность компетентных государственных структур. Не последнее место в этой работе принадлежит и законным представителям, которыми являются родители, усыновители, опекуны или попечители несовершеннолетнего, представители учреждений или организаций, на попечении которых находится несовершеннолетний, а также органы опеки и попечительства.

Таким образом, изложенные проблемы, связанные с уголовной ответственностью несовершеннолетних и ее особенностями, прямо и опосредованно ставят вопрос о создании в

России ювенальной юстиции, т.е. определенной системы государственно-правовых институтов и органов, деятельность которых направлена на судебную защиту прав и законных интересов ребенка.

<sup>1</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 599.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. М., 1972. Т. 1. С. 371; *Смирнов В.Г.* Функции советского уголовного права. Л., 1965. С. 78–79.

<sup>4</sup> См.: Общая теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 204; Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 462.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

<sup>6</sup> Между тем, согласно п.1 ст.111 Жилищного кодекса РФ, право на вступление в жилищные кооперативы имеют граждане, достигшие 16 лет.

<sup>7</sup> См.: *Кузнецова Л.Г., Шевченко Я.Н.* Гражданско-правовое положение несовершеннолетних. М., 1968; *Чефранова Е.А.* Правосубъектность несовершеннолетних по советскому гражданскому праву: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1978. С.10.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410.

<sup>9</sup> См. п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 апреля 1994 г. № 3 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 7.

<sup>10</sup> См.: *Чефранова Е.А.* Указ. соч. С. 17.

<sup>11</sup> См.: Там же.

<sup>12</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.В. Наумов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С.237–238.

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы» (в ред. от 12 февраля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 14, ст. 1688; 2011. № 8, ст. 1117.

<sup>14</sup> См.: Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». М., 2008.

<sup>15</sup> Молодежь в сфере криминогенного влияния // СоцИС. 2005.

**О.О. Миронов****ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИИ**

Категория «функции» широко используется в различных сферах и областях деятельности: технике, математике, кибернетике, биологии, медицине. Общественные науки оперируют данной категорией, познавая суть явлений и процессов, происходящих в человеческом обществе. Она присутствует в философии, социологии, психологии, политологии, юриспруденции, где ей уделяется важное место; исследуется также политологией (например, функции государства, его органов, должностных лиц).

Значительное внимание ученые уделяют функциям права, выделяя следующие группы: общеправовые (свойственные всем отраслям права); межотраслевые (присущие двум и более, но не всем отраслям права); отраслевые (принадлежащие одной данной отрасли права); правовых институтов (свойственных конкретному институту права); нормы права (свойственные конкретному виду правовых норм)<sup>1</sup>.

Данные подходы, а также анализ реализации правовых норм, их применения и толкования, аналогия закона и права, практика Суда по правам человека, Конституционного Суда РФ и иное дают возможность проникать в суть правовой материи, осознавать социальную ценность права, его воздействие на общественные отношения.

Что же касается функций законов, иных нормативных правовых актов, то эти вопросы пока еще не привлекли должного внимания аналитиков, видимо, потому, что законами зачастую закрепляются функции государственных и негосударственных структур, государственных и муниципальных служащих, иных лиц. Однако каждый закон выполняет регулятивную функцию, в некоторых, например в уголовном, концентрированно выражена охранительная функция. Все законы обладают информационной функцией. Бесспорно, что понимание функций права складывается из осознания функций законов, иных нормативных правовых актов, но специальные работы, посвященные функциональной характеристике отдельных законов, практически отсутствуют, а они необходимы и полезны. Такая характеристика могла быть дана федеральным конституционным законам, кодексам, иным актам, что способствовало бы успешному осуществлению законодательной и правоприменительной деятельности, поскольку ее субъекты более отчетливо видели бы социальную и правовую направленность данных нормативных правовых актов, их суть и назначение. Исключение в этом отношении представляет конституция — основной закон государства и общества, функции которой анализируются не только юристами, но и представителями иных наук.

Назначение и роль конституции в жизни страны наиболее полно проявляются в ее функциях, под которыми понимают основные направления воплощения конституционных положений в реальную действительность. Среди исследователей конституции отсутствует единое мнение о номенклатуре функций, присущих ей. При этом одни пишут об основных, ста-

© Миронов Олег Орестович, 2012  
Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

ло быть полагая, что есть и не основные, другие — о главных, выделяя подфункции, служебные функции. Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин называют общие и специальные функции, а также функции единичного порядка<sup>2</sup>. Ученые, изучающие конституцию, используют понятия: основные черты, свойства, функции. Данные понятия не совпадают, они характеризуют различные стороны конституции, но их сколько-нибудь обоснованное разграничение в юридической науке отсутствует. То, что одни авторы считают чертами или свойствами конституции, другие относят к ее функциям и наоборот. Научный поиск в данном направлении следует продолжить. Понятия формируются не ради их самих, а для проникновения в суть явления, в данном случае для того, чтобы осознать, какой должна быть конституция, каковы ее возможности в воздействии на реальную действительность, каково действие ее норм, степень эффективности и многое др.

Функции конституции не идентичны функциям права. Они могут в определенном праве повторяться, но со своей спецификой, обусловленной предметом конституционного регулирования, высшей юридической силой конституции. В данном случае это не отождествление и не механическое дублирование, а аккумуляция в основном законе наиболее важного, воплощающегося в правовой системе страны.

Наряду с теоретиками права, разграничивающими функции права на социальные и правовые, некоторые конституционалисты придерживаются данной градации применительно к функциям конституции<sup>3</sup>. В научной литературе представлены различные варианты их номенклатуры. Так, польский юрист И. Бомба выделял три функции: политическую, юридическую и идеологическую (первая классификационная группа). Каждая из них подразделялась на составные части (вторая классификационная группа). В составе юридической группы им названы учредительная, регулятивная, охранительная<sup>4</sup>.

По мнению В.Е. Чиркина, функциями конституции являются: учредительная, юридическая, политическая, идеологическая и организационная<sup>5</sup>.

Ставропольские исследователи называют две функции — регулятивную и охранительную, а затем приводят иную классификацию: учредительная, юридическая (правовая), политическая, системообразующая (интегративная), идеологическая, внешнеполитическая, аксиологическая<sup>6</sup>.

Широкий перечень функций конституции РФ в правовой сфере дает Н.В. Витрук: конституирующая (учредительная), системообразующая, программно-целевая, регулятивная, обеспечительная, охранительная (защитная). Им выделяются социальные функции: политическая, экономическая, социальная, культурологическая, духовно-идеологическая, внешнеполитическая<sup>7</sup>. Вряд ли оправдано в группе социальных функций отдельно называть социальную, коль скоро она включена в данную группу.

Авторы учебника «Конституционное право России» (под редакцией А.И. Кокотова и М.И. Кукушкина) называют следующие функции конституции: учредительную, регулятивную, духовно-мировоззренческую, обеспечения общественной устойчивости, соединения традиций и модернизации, стратегического целеполагания, систематизации законодательства<sup>8</sup>.

С.А. Авакьян к функциям конституции относит учредительную, организаторскую, внешнеполитическую, идеологическую, юридическую<sup>9</sup>.

Как видно, варьируются в основном одни и те же функции, что-то добавляется, что-то исключается из их перечня, но многие присутствуют в классификациях практически всех авторов. Некоторые говорят о юридической функции, что вряд ли оправдано, т. к. все функции, включая и социальные, носят юридический характер, поскольку предопределены основным законом, важнейшим политико-правовым актом государства. Выделение правового, имманентно присущего праву, дифференциация юридического, а не только обобщение его в этом понятии, представляется целесообразным, дающим возможность проникнуть в суть правового механизма действия конституции.

В стремлении аккумуляции в одном понятии широкий диапазон действия норм основного закона обосновываются иные позиции. Так, В.О. Лучин, аргументированно выделяя регулятивную функцию, без достаточных к тому оснований включает в нее все остальные. По его мнению, «к регулятивным функциям относятся: учредительная, правоприменительная, охранительная и функция социально-нормативной ориентации (программная, целеполагающая)»<sup>10</sup>.



Закрепление и охрана общественных отношений так же как и учреждение важнейших политико-государственных образований и структур, есть значимый элемент регулирования, но вместе с тем каждая функция имеет свой определенный смысл и отличается присущим ей содержанием. Масштабность конституционного регулирования вытекает из всего комплекса функций конституции и детальное исследование каждой из них позволяет познать различные аспекты воплощения велений конституции в реальность.

Функции конституции — это самостоятельная категория науки конституционного (государственного) права, отличная от общетеоретической категории функции права, но органически с ней связанная и требующая глубокого изучения. Потребности реальной жизни вызывают необходимость исследования функций конституции. Юридическая практика должна иметь теоретически обоснованные и фактически осуществимые рекомендации по претворению в действительность конституционных положений, по наиболее оптимальному применению норм конституции. Практические работники (судьи, прокуроры, следователи и др.) должны сверять свои действия с конституционными установлениями. Положения конституции — это тот ориентир, который указывает верное направление в поисках юридически правильного решения в сложных жизненных ситуациях.

Приведенный различными авторами перечень функций не является исчерпывающим и бесспорным. Рассмотрение новых аспектов действия конституции с необходимостью повлечет за собой выделение других функций, иные их классификации. Данную тенденцию следует рассматривать как положительную, способствующую более глубокому познанию такого феномена, как юридическая конституция.

Известно, что понятие «конституция» употребляется в юриспруденции по меньшей мере в двух смыслах: фактическом и юридическом. Фактическая конституция представляет собой объективные, в большей степени экономические и политические отношения, сложившиеся в обществе. Юридическая конституция — это основной закон, закрепляющий важнейшие принципы общественного, конституционного строя, основы правового статуса личности, государственное (национально-государственное) устройство, систему органов государственной власти и местного самоуправления, порядок их формирования. Юридическая конституция отражает и закрепляет фактическую конституцию. Если это отражение соответствует действительности, адекватно ей, то юридическая конституция является реальной, если нет, она фиктивна.

«Действительная конституция страны состоит в реальных фактических отношениях силы, существующих в данном обществе»<sup>11</sup>, — говорил Ф. Лассаль в лекциях о сущности конституции.

Г.В. Плеханов в своей работе «О материалистическом понимании истории» задает вопрос и отвечает на него: «Почему отменяются старые нормы и старые обычаи? Потому, что они перестают соответствовать новым «условиям», т.е. новым фактическим отношениям, в которые люди становятся друг к другу в общественном процессе производства»<sup>12</sup>.

«Фиктивна конституция, — писал В.И. Ленин, — когда закон и действительность расходятся, не фиктивна, когда они сходятся»<sup>13</sup>.

Фактическая конституция, являясь соотношением определенных социальных сил, присуща любому обществу. Юридической же в нынешнем понимании как основного закона государства может быть и не быть. История дает немало подобных примеров. Юридический термин «конституция» был знаком еще Древнему миру. Немало греческих городов — полисов имело писанные конституции. Известны конституции Юстиниана, но это не были конституции в современном понимании. Ими именовались отдельные акты императорской власти. Современные конституции рождены буржуазным строем, его революциями.

Наряду с пониманием соотношения фактической и юридической конституции как отражения и закрепления в основном законе действительного состояния общества, существует и иное представление о данных категориях. Юридическая конституция есть сам текст основного закона, фактическая же воспринимается как воплощение ее норм в реальную общественную среду. Юридическая конституция, таким образом, это писанный текст, фактическая — степень его реализации, воздействия на существующие общественные отношения<sup>14</sup>.

Проникновение в суть этих явлений возможно посредством анализа функций конституции. Основываясь на научной литературе, собственном понимании данных категорий, представляется возможной следующая классификация функций российской Конституции: право-

вые — учредительная, закрепительная, регулятивная, охранительная, правотворческая; социальные — информационная, интеграционная, стабилизационная, программная, внешнеполитическая, духовно-нравственная.

Среди социальных функций аккумулирующую роль в истинно демократическом обществе, как представляется, призвана играть духовно-нравственная. Она присуща не всем конституциям, но там, где она имеет место, ее значение велико. Наиболее емко она выражена в Преамбуле Конституции РФ 1993 г.: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации».

Существуют социальные функции, свойственные многим конституциям. К ним следует отнести программную. В Преамбуле действующей Конституции США 1787 г. сказано: «Мы, народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного Союза, утверждения правосудия, охраны внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству благ свободы утверждаем и вводим эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки».

В ст. 3 Конституции Итальянской Республики 1947 г. говорится: «Задача Республики — устранять препятствия экономического и социального порядка, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и действительному эффективному участию всех трудящихся в политической и социальной организации страны».

В Преамбуле Конституции Японии 1947 г. сказано: «Мы, японский народ, действуя через посредство наших должным образом избранных представителей в Парламент и исполненные решимости обеспечить для себя и своих потомков плоды мирного сотрудничества со всеми нациями и благословение свободы для всей нашей страны, исполненные решимости не допустить ужасов новой войны в результате действий правительства, провозглашаем, что народ облечен суверенной властью, и устанавливает настоящую Конституцию».

В наибольшей степени программные положения были свойственны советским конституциям.

Конституция — это не манифест, но ей свойственны программные положения и в ней присутствуют нормы-цели, задачи. Она должна определять стратегию и перспективы развития страны. Конституция РСФСР 1918 г. в качестве основной задачи провозглашала уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах (ст. 3). Первым разделом данной Конституции являлась написанная В.И. Лениным Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа — программный документ советской власти.

Конституция СССР 1924 г., закрепившая образование Союза Советских Социалистических Республик, как и Конституция РСФСР 1925 г., принятая в соответствии с общесоюзным Основным Законом, отражала задачи союзного государства в политической, экономической и военной областях. Конституция СССР 1924 г. включала два раздела — Декларацию и Договор об образовании Союза ССР, подписанные 30 декабря 1922 г. четырьмя республиками: Российской, Украинской, Белорусской и Закавказской Федерацией, в составе которой находились Грузия, Армения и Азербайджан.

Если среди социальных функций конституции аккумулирующую роль выполняет духовно-нравственная, то среди правовых таковой, как представляется, является регулятивная. Все правовые функции конституции близки друг другу, но регулятивная их объединяет и придает им четкий правовой смысл, характеризуя конституцию в качестве основного закона, закона законов, как писал К. Маркс<sup>15</sup>.

Проблемы правового регулирования являются центральными в каждой отрасли права. Их исследование с неизбежностью связано с вопросами конституционного регулирования,

представляющего основу отраслевого регулирования. Такой основой по вопросам исключительной и совместной компетенции федерации и ее субъектов служат нормы федеральной конституции.

Конституция — особый акт в правовой системе государства. Ее нормы не образуют самостоятельной отрасли права. Она содержит отправные, принципиальные положения для всех отраслей, являясь в то же время важнейшей составной частью конституционного права, ее ядром.

Выделяется несколько направлений конституционного регулирования. Первое — это поэтапное от общего закрепления до конкретной детализации регулирования общественных отношений исключительно конституционными нормами. Исходя из особенностей регулируемых отношений, оно может складываться из нескольких уровней. Первый, высший — это регулирование нормами основного закона федерации и ее субъектов в рамках их компетенции. Второй представляет собой детализацию норм конституции иными конституционными нормами. И, наконец, возможный третий есть закрепление процессуальной формы, процедуры осуществления материальных норм. При этом необходимо иметь в виду, что границы здесь подвижны, поскольку процессуальные нормы имеются и в конституции, в силу чего различные уровни регулирования могут сближаться. По данной схеме регламентируется законодательная деятельность Федерального Собрания РФ.

Правовое опосредование общественных отношений может достичь поставленной законодателем цели на различных уровнях, выполнить стоящие перед ним задачи и считаться законченным. Возможны несколько вариантов регулирования, различное их сочетание, когда действует либо весь механизм, либо его отдельные звенья. Механизм конституционного регулирования, таким образом, включает три составляющие (конституция, иные материальные конституционные нормы, процессуальные конституционные нормы), которые могут воздействовать на общественные отношения либо самостоятельно, за исключением процессуальных, либо в различном сочетании.

Процессуальные конституционные нормы играют важную роль. Без них невозможен законодательный процесс, иные общественно значимые действия, например, согласие Государственной Думы на назначение Президентом РФ Председателя Правительства страны. Процессуальным нормам отводится важное место в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г.)<sup>16</sup>, в иных правовых актах, в регламентах палат парламента.

Иной путь воздействия конституционных норм на общественные отношения — это совместное их действие с нормами других отраслей права, комплексное регулирование общественных отношений. В этом случае общественные отношения попадают в сферу конституционного и отраслевого регулирования. Однако это не значит, что одна отрасль права дублирует другую. Одновременно действуют нормы нескольких отраслей, но каждая в рамках своего предмета так, чтобы обеспечить реализацию конституционных велений за счет их конкретизации отраслевым законодательством.

Конституция закрепляет исходные положения, нередко общие принципы для конкретных отраслей права без их детализации, которая составляет существо именно отраслевого законодательства. Урегулирование общественных отношений, как правило, осуществляется за счет действия не одной, а комплекса правовых норм, воздействия на определенные сферы общественной жизни различных отраслей права. В соответствии с этим детализация большинства норм конституции, несмотря на их прямое действие, в текущем законодательстве является необходимой. Она должна исходить из смысла и духа конституционных положений, не искажая и не отрицая их, а создавая наилучшие условия для воплощения в реальную действительность.

Регулятивная функция не поглощает и не нивелирует иные правовые функции — учредительную, закрепительную, охранительную, правотворческую. Последнюю исследователи конституции не называют, но она существует. Конституция в правовой системе страны обладает высшей юридической силой, ни один правовой акт не может ей противоречить, все они должны соответствовать ей. В Конституции РФ содержится перечень федеральных конституционных законов, принятие которых является обязанностью Парламента страны. В ней

разграничиваются сферы законодательной деятельности Федерации и ее субъектов, называется ряд федеральных законов, призванных регламентировать определенные области общественных отношений. Конституция закрепляет круг субъектов законодательной инициативы, процедуру принятия и вступления законов в силу. Ею определен порядок принятия поправок и пересмотра Конституции, принятие новой. Детализация данных конституционных положений осуществляется федеральными и федеральными конституционными законами. К сожалению, федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании до настоящего времени не принят, что свидетельствует о неисполнении Федеральным Собранием России своей конституционной обязанности.

Принятие актов, предусмотренных конституцией, развитие и совершенствование законодательства, параметры которого определены ее нормами, есть показатель верховенства конституции, ее правотворческой функции. Исследование конституционных проблем, функций конституции имеет теоретический и практический смысл, способствуя формированию стратегии, долгосрочного планирования развития и совершенствования законодательства, воплощения велений Основного Закона в реальную жизнь.

<sup>1</sup> См.: *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 320.

<sup>2</sup> См.: *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной Конституции. М., 2005. С. 60.

<sup>3</sup> См.: *Радько Т.Н.* Социальные функции советского права. Волгоград, 1974; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 156–158; *Витрук Н.В.* Верность Конституции. М., 2008. С. 118–128.

<sup>4</sup> См.: *Бомба И.* Юридическая функция Конституции социалистического государства (по материалам СССР и ПНР): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 12.

<sup>5</sup> См.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право России: учебник. М., 2006. С. 64.

<sup>6</sup> См.: Конституционное право России: учебник / под ред. И.В. Мухачева. Т. 1. Ставрополь, 2007. С. 80–88.

<sup>7</sup> *Витрук Н.В.* Указ. соч. С. 118–128.

<sup>8</sup> См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2008. С. 74.

<sup>9</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебник. Т. 1. М., 2010. С. 161–167.

<sup>10</sup> *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 35; см. также: *Петрова А.В.* Основные функции Конституции Российской Федерации: вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

<sup>11</sup> *Лассаль Ф.* Соч. Т. 2. СПб., 1905. С. 28.

<sup>12</sup> *Плеханов Г.В.* Избранные философские произведения. Т. 2. М., 1956. С. 256.

<sup>13</sup> *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345.

<sup>14</sup> См.: *Вильданов Р.Х.* Конституция в политической системе буржуазного общества. М., 1968. С. 63; *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976. С. 29–35; Практика буржуазного конституционализма: критические очерки. М., 1982. С. 39; *Витрук Н.В.* Указ. соч. С. 4.

<sup>15</sup> См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 7. С. 40.

<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2011. № 1, ст. 1.

**Р.Г. Нурмагамбетов**

### **К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ ОБЩИХ ОСОБЕННОСТЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Проблема определения понятия и особенностей конституционного регулирования — одна из центральных проблем современной юриспруденции, имеющая огромное теоретическое и практическое значение. Анализ юридической литературы показывает что многочисленные трудности, с которыми сталкиваются ученые-юристы при характеристике особенностей конституционного регулирования, обусловлены целым рядом объективных обстоятельств, и в частности, огромным разнообразием форм человеческой деятельности, ее универсальностью, а также отсутствием достаточно полной, основательно разработанной классификации особенностей конституционного регулирования общественных отношений на современном этапе функционирования норм Конституции РФ.

По нашему мнению, особенности конституционного регулирования вытекают из признаков, свойств норм конституционного права и юридических свойств Конституции РФ. В связи

© Нурмагамбетов Рашит Габитович, 2012

Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела аспирантуры и докторантуры (Челябинский государственный университет).

с этим их выделение позволит полнее раскрыть социальное предназначение конституционного регулирования, его внутреннюю природу и сущность; выявить специфику конституционного воздействия на общественные отношения; направления, характер этого воздействия; глубже уяснить ее роль в формировании, развитии правовой системы и т.д.

Как любое правовое явление конституционное регулирование имеет свои особенности. Понимание особенностей в научной литературе неоднозначно<sup>1</sup>. Хотя в настоящее время и имеются работы по ряду аспектов конституционного регулирования общественных отношений, выходят учебные пособия по конституционному праву, тем не менее, специальному рассмотрению особенности конституционного регулирования еще не подвергались. В связи с этим следует более подробно проанализировать их сущность и содержание.

В определении особенностей конституционного регулирования сегодня необходимо исходить из предположения, что существуют общие особенности, свойственные правовому регулированию в общем и конституционному в частности; имеются действующие нормы конституционного права, а также нормы, регулирующие отношения в сфере действия Конституции РФ. Таким образом, в основе определения особенностей конституционного регулирования общественных отношений учитываются как особенности, характерные для норм права в целом, так и присущие непосредственно конституционному регулированию.

Вопрос об особенностях конституционного регулирования общественных отношений активно исследовался Л.А. Морозовой, которая указывает, что «будучи частью единой системы нормативного правового воздействия общественных отношений в Советском государстве, конституционное регулирование обладает всеми его свойствами»<sup>2</sup>. Исходя из этого к числу особенностей конституционного регулирования автор относил следующие: системность конституционного регулирования, их нормативность, общеобязательность, высокую государственную обеспеченность, особую политико-юридическую значимость, четкость классовых позиций, комплексный характер, учредительность, устойчивость в сочетании с динамизмом регламентации общественных отношений, программное значение, высокую степень его реальности<sup>3</sup>.

Встает вопрос: насколько сегодня актуально содержание выделяемых Л.А. Морозовой и другими авторами особенностей?<sup>4</sup> Необходимо ли их исследование? Анализ норм Конституции РФ показывает, что в настоящее время особенности конституционного регулирования нуждаются в переосмыслении, поскольку сама жизнь права, развивающаяся социальная практика вносит коррективы в теоретические конструкции, часть которых потеряла актуальность<sup>5</sup>. Во многом это относится к таким особенностям, характерным для регулирования социалистических общественных отношений, как четкость классовых позиций и программное значение.

В этой связи можно согласиться с выводом Г.А. Василевича о том, что «с принятием новой Конституции главной задачей является формирование конституционной практики, отвечающей букве и духу Основного Закона, обеспечение непосредственного действия Конституции, ее единообразного применения. Необходимо сделать все, чтобы юридическая и фактическая конституции совпадали. Роль права, и прежде всего конституционного как политико-правовой категории в современный период, особенно в связи с трансформацией политической системы, переходом к рыночным отношениям, возрастает чрезвычайно»<sup>6</sup>.

Анализ понятия конституционного регулирования и его особенностей позволяет отметить, что особенности конституционного регулирования многомерны и многоплановы. В этой связи необходимо в системе конституционного регулирования выделять общие и отличительные особенности конституционного регулирования.

Общие особенности конституционного регулирования — это его неотъемлемые свойства, признаки. При отсутствии любого из них явление перестает быть самим собой. Они характеризуют особенности конституционного регулирования и вытекают из признаков (свойств) норм конституционного права и юридических свойств Конституции РФ.

Рассмотрим ряд общих особенностей более детально.

*Всесторонний характер* — отличительная особенность конституционного регулирования общественных отношений. Это отчетливо видно, если проанализировать смысл и логику норм Конституции РФ, которые четко прослеживаются во всей ее структуре. Всесторонний характер конституционного регулирования проявляется в том, что оно направлено на наиболее важные виды общественных отношений в области основ конституционного строя,

прав и свобод человека и гражданина, функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. По мнению С.А. Авакьяна, «регулирование наиболее важных общественных отношений является базой движения общества по пути исторического прогресса»<sup>7</sup>. Действительно, сегодня сфера конституционного влияния на общественные отношения имеет всеохватывающий характер. Таким свойством не обладает ни один нормативный акт в государстве. Конституция РФ устанавливает отправные начала нормативной регламентации экономических, социальных, духовных процессов.

*Реальность конституционного регулирования.* В характеристике этого признака необходимо исходить из того, что конституционное регулирование оказывает воздействие на общественные отношения, отвечающие современным потребностям общества, интересам субъектов правоотношений. С.А. Авакьян считает реальность одной из черт (признаков) Конституции РФ<sup>8</sup>. Сегодня реальность конституционного регулирования наиболее ярко проявляется в эффективном взаимодействии всех институтов государства по реализации закрепленных в Конституции РФ норм. Для достижения своей цели норма Конституции РФ должна быть определенным образом реализована, т. е. иначе говоря, она должна выполнять роль регулятора тех или иных общественных отношений, которые складываются в социально-правовой среде. Нормы Конституции связывают ее с жизнью, реальными общественными отношениями, наиболее полно отражают общественную потребность в Конституции, ее роль в решении социальных задач, удовлетворении общественных и личных интересов; распространяются на все сферы жизни общества: политику, экономику, область социальных отношений, духовную сферу. Как отмечает В.А. Рыжов, «конституционное право посредством своих норм и институтов регулирует общественные отношения, которые составляют фактическую конституцию общества, «основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением публичной, главным образом государственной, власти. Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование»<sup>9</sup>.

Реалии современной жизни показывают, что конституционное регулирование напрямую зависит и от его обеспечения гарантиями. Мы предлагаем исходить из понимания гарантий как условий, обеспечивающих реальность вероятного явления. В юридической литературе наиболее общепризнанно деление гарантий на общие (политические, нравственно-духовные и другие общественные условия), специальные (юридические) и организационные гарантии<sup>10</sup>, хотя некоторые авторы рассматривают организационные гарантии как вид общих и юридических гарантий<sup>11</sup>, как вид одних общих гарантий<sup>12</sup>, как отдельный вид юридических гарантий<sup>13</sup>. Из числа юридических гарантий особого внимания требуют конституционные гарантии, обеспечивающие реальность конституционного регулирования, т. к. именно они выступают связующим звеном между общими и юридическими (специальными) гарантиями, содержащимися в отдельном законодательстве<sup>14</sup>. Общепризнанным в юридической литературе считается тот факт, что Конституция России закрепляет основные права и свободы человека и гражданина и тем самым гарантирует свободу человеческой личности. В современном конституционном праве действует правило: ограничения прав и свобод могут быть обоснованы только самой Конституцией<sup>15</sup>. Реже говорится о существовании конституционных гарантий, гарантий-принципов<sup>16</sup>, содержащихся в конституционном законодательстве. Выступая в качестве идей гарантирования, они конкретизируются в текущем нормотворчестве, на что в Конституции РФ прямо указано в следующих формулировках: «охраняется государством», «преследуется по федеральному закону». Закрепление общего принципа гарантирования характерно как для конституционного законодательства, так и для конституционного регулирования. С.А. Авакьян по этому поводу правильно указал на то, что «реальность любой конституции, в том числе и Конституции РФ, должна обеспечиваться постоянным углублением ее социально-экономических, политических, организационных гарантий. Мало пользы от основного закона, состоящего из прекрасных лозунгов и положений, не имеющих под собой как реальной почвы, так и стремления ее создавать и укреплять»<sup>17</sup>. Реальность конституционного регулирования зависит во многом и от формирования конституционного правосознания граждан. Для нее характерно наличие большого количества общих положений, дефиниций, программных установлений и норм-принципов, обобщающих и оценивающих наибо-

лее важные, социально значимые явления и процессы материальной и духовной жизни общества. Знание этих конституционных положений, положительное к ним отношение закладывают основу для восприятия и оценки гражданами иных предписаний, устанавливающих конкретные варианты поведения субъектов права.

В качестве следующего признака конституционного регулирования можно назвать *системность*, которая проявляется в том, что конституционное регулирование представляет собой внутренне согласованный нормативный комплекс. Системность конституционного регулирования общественных отношений во многом обусловлена системностью Конституции РФ и ее норм, взаимосвязанных между собой. Так, по мнению Ж.И. Овсепян, «системность предполагает, что конституционно-правовое регулирование осуществляется комплексно, посредством конституционно-правовых институтов»<sup>18</sup>. Соглашаясь с выводом Ж.И. Овсепян, необходимо отметить, что анализ Конституции РФ показывает, что в настоящее время государство при помощи конституционного регулирования четко определяет место, характер, назначение и круг регулируемых ими общественных отношений, которые в силу объективных и субъективных условий своего положения могут стать причиной возникновения различных социальных, политических, экономических конфликтов. В этой связи уместен вывод С.А. Авакьяна о том, что «ценность конституционного регулирования именно в том и состоит, что в концентрированной форме оно может создавать непосредственную базу развития общественного отношения даже без дальнейшего законодательного регулирования. Если этого не учитывать, то нормы конституции обречены на роль только декларативных правил»<sup>19</sup>.

*Учредительность*. По мнению ученых-конституционалистов, главенствующая роль Конституции РФ и конституционного права выражается в том, что она учреждает, устанавливает исходные, императивные положения, на основании которых функционируют все российское общество и государство<sup>20</sup>. Это неотъемлемое юридическое свойство Конституции РФ, присущее и конституционному регулированию общественных отношений. Данный феномен объясняется тем, что Конституция РФ является актом учредительного характера, обеспечивающим первичное регулирование общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности общества, получающим дальнейшее развитие и детализацию в текущем законодательстве. Очевиден тот факт, что, являясь ядром, основой всей правовой системы, Конституция РФ предстает базовым нормативным правовым актом, направленным на формирование или изменение уровня конституционного правосознания граждан. Не может этот аспект не влиять на определение роли конституционного регулирования общественных отношений в системе правового регулирования, в котором ведущее место принадлежит нормам конституционного права. Так, по мнению Б.Н. Габричидзе, В.П. Елисеева, А.Г. Чернявского, «авторитет и влияние Конституции РФ обусловлены целым рядом факторов и обстоятельств, прежде всего, охватом, своим правовым управляющим воздействием на важнейшие сферы и области общественной жизни — политику, экономику, социальную сферу, внешнеполитическую деятельность и ряд других ведущих сфер и отраслей жизни и управления»<sup>21</sup>. Учреждая своими нормами различные виды общественных отношений, Конституция РФ возводит их в ранг незыблемых, неприкасаемых и как следствие придает особый характер процессу их регулирования. В этой связи можно согласиться с О.В. Белянской в том, что «особенность конституционного регулирования связана с юридической природой Конституции, имеющей в системе правовых актов наивысшую юридическую силу и служащую правовой основой для развития всех без исключения отраслей российского права»<sup>22</sup>.

*Особая политико-юридическая значимость* позволяет глубже понимать социальную и правовую роль Конституции как сложного юридического и социально-политического явления действительности<sup>23</sup>. Политико-юридическая значимость конституционного регулирования основывается на значении Конституции РФ как политико-юридического документа, направленного на регулирование наиболее важных видов общественных отношений. Сегодня конституционное регулирование занимает особое место в системе правового регулирования общественных отношений. Основываясь на нормах конституции оно — правовой фундамент государственной и общественной жизни, основной источник национальной правовой системы, регулирующий общественные отношения, связанные с организацией государственной власти, формами правления и государственного устройства, с правами человека и граждани-

на, их обязанностями, территориальным устройством, символикой. Как справедливо отмечает М.Т. Баймаханов, «если в советском правоведении господствовало мнение о том, что конституция, не являясь политической программой, закрепляет лишь «завоеванное» и достигнутое, регулирует уже существующие общественные отношения и, следовательно, содержит только рассчитанные на них нормативные правовые предписания, но в настоящее время преобладает представление о наличии в конституции, помимо отмеченных норм, определенного перечня програмных положений, направленных на утверждение новых общественных отношений в том числе и тех которые пока в действительности отсутствуют или только складываются»<sup>24</sup>. Согласно Конституции РФ, она имеет наивысшую юридическую силу. Наивысшая юридическая сущность конституционного регулирования проявляется в том что нормы Конституции имеют приоритет над нормами законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Это означает, что последние характеризуются подчиненностью. Нельзя не согласиться с мнением С.Т. Сейдеманова о том, что «конституция в жизни любого общества занимает исключительное место, выступает главным политическим и правовым документом государства, закрепляя важнейшие стороны экономической и социально-политической системы и определяя основные права и свободы»<sup>25</sup>.

Таким образом под конституционным регулированием общественных отношений нами понимается упорядоченное политико-правовое воздействие Конституции РФ и конституционного законодательства на различные виды общественных отношений, воплощающих существенные стороны основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, организации государственной власти и взаимодействие Федерации и ее субъектов, местного самоуправления, осуществляемого при помощи системы специфических конституционных средств, способов, приемов и конституционных норм. Обладая общими свойствами, такими как реальность, системность, общеобязательность, учредительность и другие, конституционное регулирование представляет собой правовое явление, упорядочивающее наиболее значимые виды общественных отношений.

<sup>1</sup> См.: Минникес И.А. Принципы права: некоторые теоретические аспекты // Принципы права: общетеоретические и отраслевые аспекты: материалы межвузовского «круглого стола», проводимого в рамках 70-й конференции преподавателей и докторантов БГУЭП (Иркутск, 25 марта 2011 г.). Иркутск, 2011. С. 7–10; Орешкин С.И. Понятие и признаки компенсационных норм гражданского права // Вестник СГЭУ «Актуальные проблемы правоведения»: научно-теоретический журнал. Самара, 2006. № 3 (21). С. 73–75; Прийма С.В. Толкование норм права: понятие и признаки // Политика и право: проблемы интеграции и пути их решения: труды Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2009. Вып. 3. С. 27–29.

<sup>2</sup> Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 21.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Фарбер И.Е. Конституционные отношения и их регулирование // Ученые записки ВИЮН. Саратов, 1966. Вып. 14. С. 85–97; Он же. Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права: межвузовский научный сборник. Саратов, 1974. Вып. 1 (2). С. 3–14.

<sup>5</sup> Минникес И.А. Индивидуальное правовое регулирование (теоретико-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 4–6.

<sup>6</sup> Василевич Г.А. Конституционные принципы и нормы — важнейшие составляющие законодательного регулирования общественных отношений // Вестник Половецкого государственного университета. Сер. экономические и юридические науки. 2004. Сер. Д. С. 3.

<sup>7</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 2-е изд., перераб. Т. 1. М., 2007. С. 162.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. Т. 1. М., 2010. С. 189.

<sup>9</sup> Рыжов В.А. Предмет и метод конституционного права // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для студентов юридических вузов / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1999. С. 34.

<sup>10</sup> См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 197; Черченко А.В. Гарантии и защита прав местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 13.

<sup>11</sup> См.: Патюлин В.А. Субъективные права граждан: основные черты, стадии, гарантии реализации // Советское государство и право. 1971. № 6. С. 31; Шварц О.А. Организационные и процессуальные гарантии права человека на судебную защиту: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 56.

<sup>12</sup> См.: Малько А.В. Об ограничениях прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации // Государство и право. 1993. № 3.

<sup>13</sup> См.: Коробова Е.А. Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 88; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 25.

<sup>14</sup> См.: Лебедев В.А. Конституционные юридические гарантии социалистической законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983.

<sup>15</sup> Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, И.В. Котелевской. М., 1999. С. 101.



<sup>16</sup> См.: *Боброва Н.А.* О конституционных гарантиях основных прав, свобод и обязанностей граждан // Советское государство и право. 1979. № 3. С. 4; *Недбайло П.Е.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 46.

<sup>17</sup> *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М., 2000. С. 16.

<sup>18</sup> *Овсеян Ж.И.* Конституционно-правовые нормы и институты // Северо-кавказский юридический вестник. 2002. № 4. С. 6.

<sup>19</sup> *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. С. 56.

<sup>20</sup> См.: Конституционное право России: учебник / под ред. С.В. Васильевой, В.А. Виноградова, В.Д. Мазаева. М., 2010. С. 33; *Сергеев С.Г.* Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 5–8.

<sup>21</sup> *Габричидзе Б.Н., Елисеев В.П., Чернявский А.Г.* Конституционное право современной России: учебник для вузов. М., 2001. С. 7.

<sup>22</sup> *Белянская О.В.* Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2003. С. 59.

<sup>23</sup> См.: *Петрова А.В.* Основные функции Конституции Российской Федерации (Вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 35.

<sup>24</sup> *Баймаханов М.Т., Аюпова З.К., Ибраева А.С.* Становление правового государства и конституционный процесс в Республики Казахстан. Алматы, 2001. С. 92.

<sup>25</sup> *Сейдеманов С.Т.* Конституционная реформа и представительные органы власти // Конституционная реформа — новый этап в развитии Казахстана: материалы «круглого стола» (22 мая 2002 г). Алматы, 2007. С. 25.

**А.Г. Нерсисян**

### **ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

Какое бы юридическое понятие мы ни взяли, каждое из них пережило множество изменений, прежде чем предстало перед нами в том развитом и расчлененном образе, в каком оно является в современных юридических теориях. Над видимым хаосом беспорядочной смены одних юридических норм и учреждений другими царит, в действительности, строгая последовательность правовых явлений, причинная зависимость одних от других, преемственность их развития<sup>1</sup>.

История Российского государства, к сожалению, до сих пор не знает примеров законодательного закрепления института федеральной интервенции как такового в том плане, что отсутствует какая-либо формулировка данного понятия или даже прямое указание, или упоминание его. Однако это не говорит об отсутствии исторического опыта применения инструментов и мер федеральной интервенции и их законодательном закреплении. Мы полагаем, что первый факт применения мер федеральной интервенции, заключающийся в расширении и предоставлении государственному органу чрезвычайных полномочий в целях сохранения и укрепления государственного строя, относится ко времени, предшествующему началу строительства федерализма, а именно к 1880 г. Так, 12 февраля 1880 г. именным Указом императора Александра II, представленным Сенату, в целях прекращения покушений на государственный и общественный строй России была учреждена Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия<sup>2</sup>.

Верховная распорядительная комиссия была создана после взрыва в Зимнем дворце, произведенного 5 февраля 1880 г. и представляла собой чрезвычайный государственный орган в Российской империи, действовавший с февраля по август 1880 г. Она состояла из главного начальника, генерал-адъютанта графа Михаила Лорис-Меликова и назначаемых для содействия ему по непосредственному его усмотрению членов. Сверх того, главный начальник мог приглашать в комиссию всех лиц, присутствие коих признавалось им полезным.

Для решения возложенной на него задачи главному начальнику были даны чрезвычайные полномочия. Кроме прав главноначальствующего в Санкт-Петербурге и непосредственного ведения дел о государственных преступлениях в столице и местном военном округе, ему было предоставлено право делать все распоряжения и принимать все меры, которые он при-

© Нерсисян Артур Гарикович, 2012

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия).

знает необходимыми для охраны государственного порядка и общественного спокойствия, определяя вместе с тем взыскания и порядок ответственности за неисполнение своих распоряжений и мер. Эти распоряжения и меры подлежали безусловному исполнению и соблюдению всеми и каждым и могли быть отменяемы только государем и самим главным начальником. Все ведомства обязаны были оказывать главному начальнику полное содействие и немедленно исполнять все его требования.

14 февраля 1880 г. последовало первое обращение главного начальника к жителям столицы, в котором он высказал свой взгляд на поставленную перед ним трудную задачу. Борьба со злом он думал двоякими средствами: уголовно-полицейскими, не останавливаясь ни перед какими мерами строгости для наказания преступных действий и государственными — направленными к тому, чтобы успокоить и оградить интересы благомыслящей части общества, восстановить нарушенный порядок и возвратить отечество на путь мирного развития.

С целью объединения деятельности отдельных властей высочайшими указами от 3 и 4 марта 1880 г.<sup>3</sup> главному начальнику комиссии были временно подчинены III отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии и корпус жандармов. Деятельность комиссии затронула ряд государственных и общественных вопросов, но труды ее не были обнародованы. Из принятых комиссией мер можно отметить облегчение участи лиц, высланных административным порядком по политической неблагонадёжности, особенно из числа учащейся молодежи.

3 апреля 1880 г. по докладу главного начальника последовало высочайшее повеление, коим предписывалось губернаторам и градоначальникам представить в течение 2–3-х месяцев точные списки таких поднадзорных с заключением о том, кто из них заслуживает облегчения и может быть допущен в учебные заведения. Эти списки подлежали пересмотру комиссией, которая могла производить и фактическую проверку полученных сведений на месте. Дела о прочих поднадзорных после закрытия комиссии были переданы в Министерство внутренних дел. Так как ближайшая цель комиссии вскоре была признана настолько достигнутой, что дальнейшая охрана государственного спокойствия могла происходить в общеустановленном порядке, с некоторым лишь расширением круга действий Министерства внутренних дел, то именным указом от 6 августа 1880 г. Верховная распорядительная комиссия была закрыта с передачей её дел в названное Министерство. Вместе с тем министру внутренних дел предоставлено право завершения возбужденных комиссией вопросов с правом приглашать для этого бывших ее членов в особые совещания<sup>4</sup>.

Одним из инструментов федеральной интервенции, наиболее часто применяемых в России, является введение чрезвычайного положения. История Российского государства свидетельствует о том, что институт чрезвычайного положения как исключительный режим обеспечения безопасности государства достаточно широко известен теории и практике права.

Во второй половине XIX – начале XX в. политическая и общественная жизнь в России переживала глубокий кризис, сопровождавшийся открытыми массовыми выступлениями населения по поводу неудовлетворенности своим социальным положением, обострением криминальной обстановки на Кавказе, активизации противоправной деятельности радикально настроенных политических партий, а также нарастанием революционного движения. Государственные органы власти, стремясь обеспечить безопасность и территориальную целостность государства, использовали весь арсенал чрезвычайных правовых мер, находившийся в их распоряжении. Это объективно обусловило широкое развитие института исключительного положения, получившего отражение в ряде нормативно-правовых актов, таких как Положение о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г.<sup>5</sup>; Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении 1892 г.<sup>6</sup>; Положение об управлении крепостями 1901 г.<sup>7</sup>; Положение чрезвычайной охраны на железных дорогах 1905 г.<sup>8</sup>; Устав о предупреждении и пресечении преступлений<sup>9</sup>; Свод общих губернских учреждений 1912 г.<sup>10</sup> и др.

Законодатель дореволюционной России различал следующие виды исключительных положений — особых форм охраны государственного порядка и общественного спокойствия:

- 1) положение усиленной и чрезвычайной охраны;
- 2) исключительные меры по охране общественной безопасности, вводимые в местностях, не объявленных на исключительном положении;

3) военное положение и осадное положение, вводимые не только в случаях внешней войны, но и в случаях внутренних волнений;

4) исключительные полномочия, предоставляемые местным административным властям нормами исключительного законодательства — «особыми законами»<sup>11</sup>.

Следует отметить, что В.М. Гессен первым в России дал определение чрезвычайного положения. Так, под «исключительным положением» он понимал совокупность исключительных полномочий, в чём бы они не состояли, предоставленных правительственной власти, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства»<sup>12</sup>.

Под «обстоятельствами, угрожающими изнутри существованию государства» при этом понимались такие обстоятельства, «когда проявления преступной деятельности лиц, нацеленных против государственного порядка и общественной безопасности, принимают столь угрожающий характер, что вызывают необходимость особых мероприятий, направленных на их прекращение»<sup>13</sup>.

Чрезвычайное законодательство предоставляло власти комплекс исключительных полномочий, таких как: издание обязательных постановлений по предметам, относящимся к предупреждению нарушений общественного порядка и государственной безопасности; установление взысканий за нарушение этих постановлений; воспрещение всяких народных, общественных, частных собраний; закрытие торговых и промышленных заведений; воспрещение отдельным лицам пребывания в местностях, объявленных в положении усиленной охраны; передача на рассмотрение военных судов отдельных дел о преступлениях, предусмотренных общими уголовными законами с рассмотрением дел на закрытых заседаниях; требование от прокуроров предоставления для просмотра каждого отдельного следственного производства; увеличение срока предупредительного полицейского ареста до одного месяца; утверждение всех приговоров военных судов исключительной подсудности, право требовать немедленного смещения неблагонадежных должностных лиц, кроме мировых судей и лиц, служащих в общественных учреждениях на выборной основе<sup>14</sup>.

Органам государственной власти на местах предоставлялось право ходатайствовать о производстве административной высылки «вредных для государственного и общественного спокойствия» в отдаленные местности России. Статья 541 Свода общих губернских учреждений указывала на возможность привлечения войск для содействия гражданским властям<sup>15</sup>.

Стоит отметить тот факт, что с января по апрель 1905 г. и в 1909–1915 гг. должность московского генерал-губернатора оставалась незамещенной. Его обязанности были вверены непосредственно министру внутренних дел, с сентября 1915 г. по 1 марта 1917 г. — командующему войсками Московского военного округа, т. е. соответствующие территории фактически управлялись не гражданской властью, а властью полицейской и военной соответственно<sup>16</sup>.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 17 Положения о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г. «генерал-губернаторам, а в местностях, им не подчиненных, министру внутренних дел, предоставлялось право на передачу дел, ответственность за которые наступала по общему уголовному законодательству на рассмотрение военных судов, когда они признают это необходимым ввиду ограждения общественного порядка и спокойствия, для суждения их по законам военного времени. Помимо этого, в соответствии с п. 3 ст. 26 того же Положения при чрезвычайной охране главном начальствующему предоставлялось право изъятия из общей подсудности дел об известном рода преступлениях и проступках, с передачей оных к производству военного суда»<sup>17</sup>. В качестве исключительной меры наказания законодательством предусматривалась и широко применялась на практике смертная казнь.

Нельзя не отметить, что такие понятия, как «общественный порядок и спокойствие», а тем более «известного рода преступления» являются в большей степени широкими и неопределенными. От полного произвола при таком положении вещей предостерегало только отношение Правительствующего Сената к вопросу о существовании дискреционных полномочий административной власти. Правительствующий Сенат указывал, что административный акт, принятый в пределах дискреционных полномочий, подлежит отмене, если должностное лицо воспользовалось своими полномочиями не в тех целях, ради которых ему эти полномочия предоставлены<sup>18</sup>. При этом отмечалось, что дискреционная власть и произвол не синонимы. Гра-

ницы дискреционной власти определены предметом того закона, которым эти полномочия предоставляются власти<sup>19</sup>.

В 1906 г. в ст. 15 новой редакции Основных законов Российской империи содержалось положение о том, что Государь Император объявляет местности на военном или исключительном положении, т. е. данное право закреплялось исключительно за высшим должностным лицом государства. При этом ст. 83 Основных законов Российской империи предусматривала, что изъятия из прав и обязанностях российских подданных, изложенных в гл. 2 того же Закона в отношении местностей, объявленных на военном положении или в положении исключительном, должны быть определены особыми законами<sup>20</sup>.

Исторический опыт России показал, что длительное использование исключительного режима как средства политической профилактики себя дискредитировало. До 1905 г. в состоянии усиленной охраны в течение 24 лет находились 7 губерний, 2 градоначальства и 2 города. В этом заключалась трагедия русской государственной и общественной жизни, т.к. такое состояние породило «безумное ожесточение масс, на почве которых создалась анархия кровавого террора»<sup>21</sup>. В 1901 г. усиленная охрана охватила почти всю Россию, а в 1905 г. она перерастает в чрезвычайную охрану и военное положение.

Будучи чрезвычайным по характеру полномочий, предоставляемых им администрации, исключительное положение стало нормальным и общим режимом управления по пространству своего действия и продолжительности применения<sup>22</sup>. Кроме того, В.М. Гессен отмечал, что в России в период действия исключительного положения родилось и выросло целое поколение людей, которое не видело и ничего не знало о законах обычного времени, а жило по законам чрезвычайным.

В этой связи невозможно не согласиться с В.М. Гессеном в том, что «каковы бы ни были широки полицейские полномочия чрезвычайной власти, эти полномочия не должны выходить за пределы той цели, ради которой объявляется исключительное положение»<sup>23</sup>.

Отсутствие единого закона и наделение исполнительной власти столь чрезвычайными инструментами, несомненно, нивелировало права и свободы граждан и превратилось в грозное орудие подавления и угнетения нации, попрания естественных прав человека.

<sup>1</sup> См.: *Землин А.И.* Опыт правового регулирования финансового обеспечения войск в годы Великой Отечественной войны // 60 лет Великой Победы: история, уроки, современность: материалы межвузовской научной конференции (г. Москва, 19 апреля 2005 г.). М., 2005. С. 231–232.

<sup>2</sup> См.: Указ об утверждении Верховной распорядительной комиссий по охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полный свод законов Российской империи (далее — ПСЗ). № 60492.

<sup>3</sup> См.: ПСЗ. № 60609 и 60617.

<sup>4</sup> См.: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1897. С. 508–509.

<sup>5</sup> См.: ПСЗ. Т. 1. СПб., 1885. № 350.

<sup>6</sup> См.: Приложения к ст. 23 Свода законов Российской империи. Т. 2: Свод Губернских Учреждений.

<sup>7</sup> Полное Собрание законов Российской империи. Собрание третье. СПб., 1915. № 37444.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876; Общий Свод Законов империи. Т. XIV. Уст. Благоч. Ч. IV.

<sup>10</sup> Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи (неофиц. изд.). СПб., 1912 Т. II. С. 1–209.

<sup>11</sup> *Гессен В.М.* Исключительное положение. СПб., 1908. С. 173.

<sup>12</sup> Там же. С. 74.

<sup>13</sup> Часть I ст. 4. Положения о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1891 г. // ПСЗ-2. Т. 54. № 5970; ПСЗ-3. Т. 12. № 8557.

<sup>14</sup> См.: *Алénкин С.В.* Институт чрезвычайного положения - исключительный правовой режим обеспечения безопасности государства // Право и безопасность. 2004. № 4 (13).

<sup>15</sup> См.: Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи. 1912 Т. II. С. 1–209.

<sup>16</sup> См.: Официальный сайт Главархива Москвы. URL: <http://mosarchiv.mos.ru/images/Putevoditel-1/carhmos1-1.htm> (дата обращения: 25.04.2011).

<sup>17</sup> Положение о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г. прил. 1 к ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений. ПСЗ-2. Т. 54. № 5970; ПСЗ-3. Т. 12. № 8557.

<sup>18</sup> См.: *Лазаревский Н.И.* Административное усмотрение // Право. 1900. № 41. С. 1903.

<sup>19</sup> См.: *Шауров К.В.* Предание военному суду гражданских лиц для суждения по законам военного времени // Право. 1901. С. 528.

<sup>20</sup> См.: Свод Основных государственных законов Российской империи. URL: [http://ru.wikisource.org/wiki/Основные\\_законы\\_Российской\\_империи](http://ru.wikisource.org/wiki/Основные_законы_Российской_империи) (дата обращения: 26.04.2011).

<sup>21</sup> *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 171.

<sup>22</sup> См.: Там же. С. 178.

<sup>23</sup> Там же. С. 101.

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вынужденная миграция — одна из сложнейших проблем, с которыми столкнулось мировое сообщество на рубеже XIX–XX вв. Явления глобализации способствовали активизации миграционных процессов, но, пожалуй, ни в одной стране мира их развитие не протекало так, как на территории России.

По последним данным Всемирного банка, Россия вошла в число лидеров по масштабам трудовой миграции и денежным переводам, которые мигранты отправляют в свои страны. С 12,1 млн чел., которые приехали трудиться в Россию, страна заняла 2-е место после США, принявших 38,4 млн мигрантов<sup>1</sup>.

Определенную часть мигрантов составляют беженцы и вынужденные переселенцы. Распад СССР, социально-экономический кризис, нарушение прав некоренных национальностей и этнические конфликты стали причинами массовых миграционных потоков. Рекордно большое число вынужденных мигрантов было зарегистрировано в 1992 г., после чего их ежегодный прирост постепенно сокращался. В 1992 г. в среднем в месяц регистрировалось 2672 чел. беженцев и вынужденных переселенцев, в 1993 г. — 2397 чел., в 1994 г. — всего 1840 чел. По данным ФМС России, статус беженца или вынужденного переселенца за 1993 г. оформили 287,5 тыс. чел., а в 1994 г. эта величина уменьшилась до 254,5 тыс. чел.<sup>2</sup>.

Советская доктрина конституционализма и правового положения личности в государстве не содержала положений о мигрантах, беженцах и вынужденных переселенцах. Для этого были определены причины: считалось, что «беженцами могли быть лишь иностранцы»<sup>3</sup>.

Действующая в России Конституция разрабатывалась и утверждалась в тот период, когда разворачивалась волна миграции на территории бывшего Советского Союза. Хотя в науке к этому времени данный вопрос уже достаточно активно обсуждался<sup>4</sup>, в Конституцию не были включены нормы, регулирующие положение беженцев, мигрантов.

В Российской Федерации предпринимались попытки регулирования миграционных процессов. Одна из первых российских классификаций категорий мигрантов была закреплена на подзаконном уровне в Федеральной миграционной программе, утвержденной Указом Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 «О федеральной миграционной программе»<sup>5</sup>. Однако следует оговориться, что в данном акте были классифицированы не мигранты, а «субъекты миграции», под которыми подразумевались различные категории мигрантов, имеющие ряд общих признаков или являющиеся носителями определенных свойств.

В соответствии с данным Указом в миграционном потоке выделялось 6 категорий субъектов миграции: 1) субъекты внешней миграции; 2) субъекты вынужденной миграции; 3) субъекты внутренней социально-экономической миграции; 4) субъекты незаконной миграции; 5) лица, в отношении которых применяются ограничения на право въезда и пребывания в Российской Федерации; 6) субъекты внешней трудовой миграции.

В данной классификации не был выдержан системный подход в определении отдельных категорий мигрантов. В результате одно и то же лицо могло одновременно относиться к различным группам субъектов миграции. Например, трудящийся-мигрант являлся как субъектом внешней трудовой миграции, так и внешней миграции, хотя было бы целесообразно предусмотреть категорию трудящихся-мигрантов в числе субъектов внешней миграции.

Классификация субъектов миграции, приведенная в Указе Президента РФ от 9 августа 1994 г., была положена в основу утвержденной постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 Федеральной миграционной программы на 1998–2000 гг.<sup>6</sup>, в которой понятие «субъект миграции» заменялось понятием «мигрант». По аналогии были сохранены 6 категорий мигрантов.

© Шуршалова Елена Сергеевна, 2012

Аспирант кафедры публичного права (Поволжский кооперативный институт (филиал) АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации»).

Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р была утверждена Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации<sup>7</sup>. Необходимость ее принятия отмечалась многими учеными-государствоведами. По мнению Л.В. Андриченко, В.О. Елеонского, Т.Я. Хабриевой, необходимо осуществление более полной законодательной регламентации прав мигрантов на федеральном уровне, которое позволит обеспечить единые подходы к реализации миграционной политики на всей территории страны, установит общие принципы и стандарты законодательного регулирования в данной области, гарантирует организацию должной защиты переселенцев от дискриминации по мотивам происхождения, социального и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и другим обстоятельствам, определит соответствующие государственные полномочия в этой сфере<sup>8</sup>.

За последние 8 лет произошли определенные изменения в экономическом, социальном, региональном и национальном развитии страны. Реальной угрозой международной и национальной безопасности, экономической стабильности стала незаконная миграция. Сегодня необходимо принятие единых мер в области миграции для сведения к минимуму влияния нелегальных мигрантов на социально-экономическое положение в стране, принятие мер, направленных на повышение благосостояния и уровня жизни всего населения, включая вынужденных мигрантов. В условиях модернизации нужны новые подходы к формированию миграционной политики Российской Федерации.

Сложность формирования концептуальных подходов в регулировании миграционных процессов состоит в том, что в юридической науке отсутствует единство мнений ученых по поводу определения понятий «мигрант» и «миграция». Так, например, Л.Л. Рыбаковский, анализируя миграцию в узком смысле слова, подчеркивает необходимость ее понимания как законченного вида территориального перемещения, завершающегося сменой постоянного места жительства<sup>9</sup>. В.М. Баранов выделяет в качестве важного элемента цель миграции — поиск лучших условий жизни и необходимость констатации системы правоотношений, контролируемых государством<sup>10</sup>. М.Л. Тюркин для понимания миграции выделяет определенную совокупность правовых отношений, складывающихся у мигрантов в процессе территориальных перемещений, обусловленных необходимостью их государственного регулирования, реализацией личных интересов и, как правило, влекущих за собой приобретение мигрантами в последующем нового правового статуса<sup>11</sup>.

Определенные противоречия в употреблении законодателем термина «мигрант» можно обнаружить на уровне федерального и регионального законодательства. Например, в постановлении Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы»<sup>12</sup> под «мигрантом» понималось лицо, совершающее перемещение на новое место проживания (временное или постоянное). В распоряжении Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р «О концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»<sup>13</sup> понятие «мигрант» вовсе не употребляется, а закрепляется термин «вынужденные мигранты», к которым законодатель относит как беженцев, вынужденных переселенцев, так и лиц, ищущих убежище. В законе Саратовской области от 4 декабря 2008 г. № 330-ЗСО «Об областной целевой программе “Содействие занятости населения и развитие кадрового потенциала Саратовской области” на 2009–2011 годы»<sup>14</sup> используется понятие «мигрант», однако его содержание нигде не закреплено.

В Федеральном законе от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 19 июля 2009 г.) понятие «мигрант» также четко не сформулировано. Анализ содержания данного нормативного акта позволяет сделать вывод, что миграционный учет осуществляется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, и, следовательно, в отношении указанных категорий населения законодатель употребляет понятие «мигрант». В качестве критерия выделения этой группы лиц отмечается лишь факт их перемещения и отсутствие правовых связей с Российским государством (иностранцы и лица без гражданства) без упоминания о причинах перемещения — преследовании, как в случае с беженцами. В соответствии с данной трактовкой миграции вынужденные переселенцы, являющиеся гражданами Российской Федерации, вообще не могут оказываться в этой категории.

Мы полагаем, что в связи с отсутствием в российской юридической теории и практике единообразного подхода к трактовке термина «мигрант», его можно рассматривать как «родовой» термин по отношению к понятиям «беженец» и «вынужденный переселенец». Критерием отнесения лица к категории «мигрант» является факт его пространственного перемещения, вне зависимости от причин такого перемещения — выполнение трудовых обязанностей, получение образования и т.д. (иностранцы, лица без гражданства на территории Российской Федерации) или факт преследования лица по признакам пола, расы национальности (беженцы и вынужденные переселенцы).

Учитывая дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов, следует отметить важность нормативного закрепления их классификации. При этом в нее не следует включать все теоретически и практически существующие категории мигрантов, необходимо ограничиться лишь теми из них, для которых предполагается осуществлять специальное правовое регулирование.

Также следует отметить, что в Российской Федерации сохраняются проблемы, связанные с недостаточно четким разграничением полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в сфере регулирования миграционных процессов.

Конституционная модель разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ определена в ст. 71–73 Конституции РФ. Как отмечает Т.Я. Хабриева, указанные предметы ведения и полномочия не могут распределяться иными актами<sup>15</sup>. Разграничиваться могут только полномочия органов государственной власти — их права и обязанности по управлению определенной сферой общественных отношений в рамках соответствующего предмета ведения.

Конституционные предметы ведения должны трансформироваться в конкретные полномочия определенного уровня публичной власти и соответствующих органов только в форме федерального закона. Это является ключевым вопросом федерализма, основой и условием нормального функционирования органов власти<sup>16</sup> и принципиальным положением разграничения полномочий в сфере регулирования миграции населения.

Анализ законодательства субъектов РФ свидетельствует о том, что оно зачастую содержит положения, противоречащие федеральному законодательству. В 2004 г. Государственным Советом — Хасэ Республики Адыгея и Законодательным Собранием Краснодарского края в Государственную Думу ФС РФ был внесен проект Федерального закона № 37040-3 «О миграции в Российской Федерации»<sup>17</sup>. В соответствии со ст. 1 законопроекта под «мигрантом» предлагалось понимать лицо, совершающее перемещение на новое место проживания (временное или постоянное). Аналогичное определение было закреплено ранее в утвержденной Правительством РФ Федеральной миграционной программе на 1998–2000 гг.<sup>18</sup> Однако данный законопроект после прохождения первого чтения в Государственной Думе Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству рекомендовал отклонить. В его заключении среди оснований для отклонения указывалось несоответствие ряда определений (в т. ч. предложенного понятия «мигрант») российскому и международному законодательству.

На наш взгляд, в целях оптимизации регулирования миграционными процессами необходимо разработать и принять новую Концепцию миграционной политики России, которая должна включать в себя следующие разделы: миграционная ситуация и современные миграционные процессы в Российской Федерации; основные цели и задачи миграционной политики Российской Федерации; принципы государственной миграционной политики Российской Федерации; основные направления региональных программ миграционного развития; механизм реализации государственной миграционной политики Российской Федерации; меры противодействия незаконной миграции; информационно-аналитическое обеспечение государственной миграционной политики; контроль за реализацией и оценка эффективности реализации Концепции миграционной политики; международное сотрудничество Российской Федерации в сфере обеспечения прав беженцев и иных категорий мигрантов.

Несмотря на то, что миграционное законодательство РФ является одним из самых передовых и либеральных на сегодняшний день, проблема беженцев и вынужденных переселенцев требует постоянного внимания.

<sup>1</sup> См.: Шлепнев Т. Россия вышла в лидеры по числу мигрантов // Миграционные вести Приволжского федерального округа. 2008. № 2 (56). С. 3.

<sup>2</sup> См.: Комаров О.Д. Социально-демографическая характеристика и основные проблемы вынужденной миграции в России // Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев: пути и способы решения проблемы: материалы семинара. Саратов, 1999. С. 155.

<sup>3</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 117.

<sup>4</sup> См.: Литвинова Г.И., Михалева Н.А. Правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев в России // Государство и право. 1992. № 4. С. 31.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 18, ст. 2065.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5406.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923.

<sup>8</sup> См.: Андриченко Л.В., Елеонский В.О., Хабриева Т.Я. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 30–34.

<sup>9</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса (приложение к журналу «Миграция в России»). М., 2001. С. 19.

<sup>10</sup> См.: Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия. Н. Новгород, 2004. С. 44–49.

<sup>11</sup> См.: Туркин М.Л. Сущность, структура и перспективы миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2004. № 9. С. 97–100.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5406.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 24. С. 4476–4515.

<sup>15</sup> См.: Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 5–13.

<sup>16</sup> См.: Абрамова А.И., Андрияшина Э.П., Боголюбов С.А., Пиголкин А.С., Тихомиров Ю.А. и др. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003 (автор главы — Т.Я. Хабриева). С. 102–138.

<sup>17</sup> См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2011).

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5406.



**С.Н. Братановский, М.Ф. Зеленев**

### **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

Среди всех видов коррупции наибольшую опасность представляет коррупция в государственных и муниципальных властных структурах. Вполне очевидно, что высокий уровень коррупции во властных структурах требует серьезного реформирования всей системы борьбы с ней и, прежде всего, на государственной и муниципальной службе. Речь не должна идти об отдельных точечных мерах: само формирование и построение служебного законодательства должно основываться на антикоррупционных мерах. Поэтому А.В. Куракин справедливо замечает: «Мероприятия по формированию административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции должны быть увязаны с мероприятиями по совершенствованию законодательства о государственной службе»<sup>1</sup>. С ним соглашается и В.В. Уланов, подчеркивая, что «рост коррупции в органах государственной власти и управления обусловлен, прежде всего, отсутствием четкого законодательного регулирования многих вопросов государственной службы, действенного контроля над источниками доходов государственных служащих»<sup>2</sup>.

К сожалению, реформы законодательства о государственной и муниципальной службе последних лет наглядно демонстрируют, что у их авторов нет единого понимания целей, способов и механизмов противодействия этому негативному социальному явлению. С одной стороны, многие вводимые антикоррупционные механизмы на государственной и муниципальной службе носят явно половинчатый характер (как, например, декларирование сведений о доходах); с другой стороны, в их реализации отсутствует дифференциация: налицо стремление поставить под контроль всех или значительные группы государственных и муниципальных служащих без какого-либо различия, несмотря на то, что возможности (а также опасности!) их коррупционного поведения далеко не одинаковы. В связи с этим крайне актуальным, на наш взгляд, является вопрос о реализации системного подхода к противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе.

Прежде чем рассматривать, на каких основах он должен базироваться, обратимся к общим правовым нормам, действующим в этой сфере в настоящее время. Все существующие меры по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе Российской Федерации, на наш взгляд, можно разделить на 5 основных групп: антикоррупционные ограничения; антикоррупционные запреты; антикоррупционные требования к служебному поведению; антикоррупционные обязанности; антикоррупционные процедуры.

© Братановский Сергей Николаевич, 2012

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).

© Зеленев Михаил Фридрихович, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).

Последняя группа не носит вполне самостоятельный характер, т. к. антикоррупционные процедуры либо направлены на обеспечение мер, относящихся к другим группам, либо представляют собой механизм реагирования на нарушение ограничений, запретов, требований к служебному поведению и обязанностей соответственно. Тем не менее, рассмотрение их как в дополнение к мерам, отнесенным к иным группам, так и в качестве самостоятельных мер также необходимо.

Закрепление конкретных ограничений, запретов, служебных обязанностей и требований к поведению государственных и муниципальных служащих имеет различные основания, хотя и преследует, в конечном счете, одну цель — обеспечение служебных правоотношений.

Так, например, в настоящее время на большинство государственных служащих распространяются ограничения, предусмотренные ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Недопустимость существования служебных правоотношений при возникновении данных ограничений обусловливается тем, что в такой ситуации возникает реальная угроза отклонения служебных правоотношений от нормального режима реализации. Основания этого различны. Так, ограничения, предусмотренные ст. 16 указанного Закона, могут быть подразделены на следующие группы:

обусловленные невозможностью нормального исполнения своих обязанностей государственным служащим по состоянию здоровья (пп. 1 и 4 ч. 1 ст. 16);

обусловленные невозможностью нормального исполнения своих обязанностей государственным служащим в силу отказа от прохождения определенных процедур (п. 3 ч. 1 ст. 16);

обусловленные утратой доверия к государственному служащему в силу совершения им каких-либо противоправных деяний (пп. 2, 8–10 ч. 1 ст. 16);

обусловленные возникновением (возможностью возникновения) частного интереса (п. 5 ч. 1 ст. 16);

обусловленные возникновением (возможностью возникновения) иного публичного интереса (пп. 6 и 7 ч. 1 ст. 16).

Значительная часть ограничений, запретов и обязанностей, направленных на обеспечение служебных правоотношений, имеет антикоррупционную направленность. Так, из указанных ограничений в той или иной степени на противодействие коррупционным проявлениям на государственной и муниципальной службе направлены предусмотренные пп. 2, 5, 8–10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Антикоррупционную направленность, в той или иной степени также имеют многие запреты, предусмотренные в отношении государственных и муниципальных служащих (например, осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы; получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждение от физических и юридических лиц и др.). Закрепленные законом запреты — важное административно-правовое средство противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы, поскольку эта сфера является весьма криминогенной, а запреты должны исключать возникновение «конфликта интересов»<sup>4</sup>. К сожалению, по мнению А.В. Кудашкина, соблюдение чиновниками запретов и ограничений и контроль в этих вопросах в настоящее время носят эпизодический несистемный характер<sup>5</sup>.

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении таких требований к служебному поведению, как: не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей; не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа; соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Что же касается антикоррупционных обязанностей государственных и муниципальных служащих, то в настоящее время, как представляется, все они закреплены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 21 ноября 2011 г.)<sup>6</sup> (хотя ранее некоторые из них в несколько ином виде фигурировали и в отдельных законах о государственной и муниципальной службе), закрепляющим следующие обязанно-

сти: предоставления сведений о доходах и обязательствах имущественного характера; информирования о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений; принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; уведомления своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

При этом, если антикоррупционные запреты, ограничения и требования к служебному поведению государственных и муниципальных служащих достаточно хорошо изучены в отечественной юриспруденции в рамках монографических<sup>7</sup>, диссертационных<sup>8</sup> и иных научных исследований<sup>9</sup>, то антикоррупционным обязанностям уделялось значительно меньше внимания.

Что же касается существующей системы запретов, ограничений и требований к служебному поведению в целом, то общим ее недостатком, по мнению ряда авторов, является отсутствие гибкости. А.А. Гришковец еще в 1998 г., затрагивая вопрос о правоограничениях, предусмотренных в отношении государственных служащих, писал: «Целесообразно провести и нормативно закрепить дифференциацию правоограничений, налагаемых на государственных служащих. Все правоограничения должны быть разделены на абсолютные и относительные. Абсолютные несут общий характер и в равной мере распространяются на всех государственных служащих... Относительные ограничения должны распространяться не на всех государственных служащих. Их наложение должно ставиться в зависимость от той государственной должности, которую занимает служащий. При этом представляется целесообразным исходить из формулы: чем выше должность, тем больше правоограничений у лица, которое ее замещает»<sup>10</sup>.

С.Е. Чаннов десятью годами позже подчеркнул, что данное предложение несколько не утратило своей актуальности. В то же время он предложил его несколько видоизменить, установив запреты в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих в зависимости от групп (а в отношении гражданских — и категорий) должностей. При этом должна соблюдаться логика, предложенная А.А. Гришковцом: чем выше группа и категория, тем больше запретов<sup>11</sup>.

Хотя, как нам представляется, указанные авторы предложили верное направление совершенствования антикоррупционного механизма на государственной и муниципальной службе, оно явно не было доведено до логического конца. Дифференциация антикоррупционных мер в зависимости от конкретной должности, которую замещает служащий, видится нам объективно необходимой. Однако при построении системы такой дифференциации простой, «механический» подход «чем выше должность — тем больше запретов» может дать необходимый результат лишь частично. Действительно, как правило, замещение должностей, находящихся на вершине служебной иерархии, дают замещающему их лицу больше возможностей для злоупотребления служебным положением, а находящихся «внизу» — меньше. Однако эта зависимость не носит абсолютного характера: многие должности государственной и муниципальной службы невысокого уровня обладают очень высокой коррупционной опасностью в силу наличия властных полномочий и прямого контакта с гражданами и организациями (например, инспектор ГИБДД), с другой стороны, некоторые высокопоставленные должности не дают замещающему их лицу особых возможностей для коррупционных проявлений.

В этой связи представляется, что дифференциация антикоррупционных механизмов на государственной и муниципальной службе должна базироваться не на группах и категориях должностей, а на анализе коррупциогенности (понимаемой в данном случае как возможность коррупционного поведения) каждой должности.

Здесь необходимо отметить, что попытки каким-либо образом обозначить повышенную коррупциогенность определенных должностей уже неоднократно предпринимались различными специалистами и даже нашли частичное отражение в законодательстве. Так, например, О.Г. Карпович<sup>12</sup>, А.К. Есаян<sup>13</sup> и В.А. Козлов<sup>14</sup> писали о необходимости создания методической основы оценки коррупциогенности должностей государственной службы, не объясняя, впрочем, на чем она должна базироваться и какие результаты давать. В.М. Корякин предложил использовать термин «коррупциогенность должности», означающий, по его мнению, наличие в полномочиях, предоставленных лицу, занимающему данную должность, потенциальных возможностей для коррупционного поведения, выражающегося в принятии этим лицом

не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего должностного положения<sup>15</sup>.

Проект, предполагавший разделение государственных и муниципальных служащих на две группы — замещающих должности с низким уровнем коррупциогенности и с высоким — был предложен Минэкономразвития России. Проектом предусматривалось, что чиновники, занимающие коррупциогенные должности, будут получать увеличенные зарплаты, пользоваться льготами при получении жилья, правом бесплатного проезда в общественном транспорте и другими привилегиями. Однако с такими служащими должны были заключать срочные служебные контракты при обязательной ротации. В отношении них предусматривались и дополнительные антикоррупционные контрольные меры<sup>16</sup>. Тем не менее, проект не был реализован.

Наконец, собственно реализацией идеи о дифференциации служащих является Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»<sup>17</sup>, в котором напрямую используется термин «должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками».

Недостаток этого Указа (как и иных предыдущих проектов и предложений) заключается, на наш взгляд, в частичном и неполном характере дифференциации. Сам по себе этот акт носит частный характер, поскольку не предназначен быть основой построения системы антикоррупционного механизма на государственной и муниципальной службе, а затрагивает лишь одну из антикоррупционных обязанностей: представления сведений о доходах. Однако главная его половинчатость выражается в том, что он, так же как и упомянутый проект Минэкономразвития России, предусматривает выделение двух категорий должностей федеральной государственной службы: условно «коррупциогенных» и «некоррупциогенных».

Между тем, как представляется, оценка коррупциогенности должностей государственной и муниципальной службы должна носить многоуровневый характер. Мы предлагаем разработать и нормативно закрепить Типовую методику анализа должностей государственной и муниципальной службы на коррупциогенность, в которой должны найти отражение факторы, повышающие и понижающие коррупциогенность каждой конкретной должности. В рамках настоящей статьи мы не ставим цель разработки полного перечня всех таких факторов и их «удельного веса» в определении коррупциогенности должности. Вместе с тем, очевидно, факторами, повышающими коррупциогенность, должны выступать следующие: наличие дискреционных полномочий и полномочий властного характера; возможность осуществлять кадровую политику органа власти; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов; распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок; принятие решений об оказании мер социальной поддержки; предоставление льгот; выдача лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов; наличие необходимости по роду службы напрямую контактировать с гражданами и организациями.

Несложно заметить, что многие из этих факторов приведены и в Указе Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 (а также воспроизведены в соответствующих актах регионального и муниципального уровня), а другие неоднократно упоминались в этом качестве на страницах специальной литературы. Однако, как уже отмечалось, и действующее законодательство, и внесенные ранее предложения предусматривали наличие любого из них в качестве основания должности к коррупциогенной. Мы же полагаем, что при определении коррупциогенности должности они могут и должны суммироваться, т. е. чем больше факторов, тем выше коррупциогенность. При этом не исключено предоставление некоторым фактором большего «удельного веса» в шкале коррупциогенности, чем другим.

В то же время мы далеки от мысли, что коррупциогенность должности должна определяться простым сложением приведенных выше коррупциогенных факторов. Процесс ее установления объективно должен опираться и на другие обстоятельства. Например, на наш взгляд,

значение для определения коррупциогенности имеют не только факторы, ее повышающие, но и уровень замещаемой должности, а также вид органа государственной власти или местного самоуправления. Так, совершенно очевидно, например, что должность государственной службы, связанная с распределением финансовых ресурсов и наличием полномочий действовать по усмотрению, относящаяся к высшей группе должностей, обладает большей степенью коррупциогенности, чем должность с такими же полномочиями, но являющаяся старшей. Поэтому, хотя, как отмечалось выше, подход «чем выше должность, тем больше запретов», не может быть нами воспринят в неизменном виде, уровень должности также важен при определении ее коррупциогенности. Практически это может быть реализовано путем установления повышающих или понижающих коэффициентов к коррупциогенным факторам, указанным выше.

Аналогичный подход может быть использован и в зависимости от того, в каком органе и каком его подразделении (центральном аппарате, структурном подразделении, в субъекте РФ, районе и т. п.) учреждена данная должность. В связи с этим можно вспомнить, что в научной литературе уже высказывались предложения о разделении (правда, с иными, чем предлагаемые нами, целями) федеральных министерств, служб и надзоров на три группы: с сильной степенью коррупциогенности (это, в частности, Минздравсоцзащиты России, МВД России, ФТС и др.), средней и слабой<sup>18</sup>. Степень коррупциогенности органа и структурного подразделения также может использоваться в качестве коэффициента к коррупциогенным факторам.

Наконец, по нашему мнению, оценка коррупциогенности замещаемой должности должна включать учет не только факторов, повышающих коррупционные риски, но и понижающих их. Таковыми могут быть: наличие необходимости согласовывать принимаемые в рамках исполнения должностных обязанностей решения; объективная невозможность отступления от строго установленных процедур (например, в силу их полной автоматизации); наличие механизмов общественного контроля и т. п.

Утверждение основанной на указанных выше подходах методики должно сопровождаться закреплением обязанности проведения всеми органами государственной власти и муниципальными образованиями оценки коррупциогенности должностей. После этого все антикоррупционные меры должны дифференцироваться в зависимости от уровня коррупциогенности должности: чем он выше, тем более строгий контроль за ней должен быть установлен и тем более серьезные ограничения введены.

В то же время зависимость уровня вводимых ограничений от уровня коррупциогенности должности не всегда, по нашему мнению, должна носить линейный характер. С учетом конкретных факторов, обуславливающих эту коррупциогенность, в отношении определенной должности могут вводиться определенные запреты, ограничения, требования и обязанности, а в отношении другой должности — иные. Такой подход должен иметь в своей основе т. н. «презумпцию виновности» государственных и муниципальных служащих, о которой уже писали в научной литературе<sup>19</sup>. Однако мы полагаем, что презумпция виновности должна распространяться не на всех государственных и муниципальных служащих, а только на замещающих коррупциогенные должности<sup>20</sup>.

При этом в отношении должностей с нулевой или очень низкой коррупциогенностью количество запретов, ограничений и антикоррупционных обязанностей должно быть минимально. Авторы, ранее предлагавшие такой подход, обосновывали это тем, что данные «должности не связаны не только с наличием распорядительных полномочий, но и в большинстве случаев с обладанием значимой информацией, поэтому установление в отношении них многих указанных выше запретов выглядит необоснованным ограничением их конституционных прав и не достигает конституционно значимых целей»<sup>21</sup>. Соглашаясь с этим, добавим, что распространение антикоррупционных механизмов на служащих, которые объективно не имеют возможностей для совершения коррупционных действий (что, в настоящее время имеет место на практике), мы не только неосновательно ущемляем их права, но и загружаем большое количество должностных лиц совершенно ненужной работой, перегружая контрольные механизмы в этой сфере, вместо ориентирования их на наиболее значимые, с точки зрения борьбы с коррупцией, цели.

<sup>1</sup> Куракин А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 14.

- <sup>2</sup> Уланов В.В. К вопросу о мерах по борьбе с коррупцией в регионах России // Российский следователь. 2009. № 12. С. 77.
- <sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М., 2009. С. 93–94.
- <sup>4</sup> См.: Звягин М.М. Административный механизм противодействия коррупции в таможенной службе и статус должностей, подверженных коррупционным рискам // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 8.
- <sup>5</sup> См.: Кудашкин А.В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 57–61.
- <sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2011. № 48, ст. 6730.
- <sup>7</sup> См., например: Костенников М.В., Куракин А.В., Горин Е.В. Административно-правовые запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Домодедово, 2008; Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., 2009; Братановский С.Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации / под ред. С.Н. Братановского. Саратов, 2007 и др.
- <sup>8</sup> См., например: Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008; Кривонос Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Кузнецов А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате: Теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000; Шевелевич А.А. Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.
- <sup>9</sup> См., например: Козлов В.В. Правовые ограничения совместной «службы» близких родственников в воинских частях (некоторые аспекты правового регулирования военной службы, государственной гражданской службы и трудовой деятельности) // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 11; Кривонос Д.А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право. 2008. № 5; Он же. Теоретические аспекты запрещающих норм административного права в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2008. № 4; Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 9, 10; Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4; Он же. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2008. № 1; Толкачев В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2; Трегубова Е.В. Административно-правовые формы реализации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 10; Трегубова Е.В., Марьян А.В., Кривонос Д.А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 9; Они же. Административно-правовое регулирование института правового запрета в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8; Федосенко В.А. Актуальные вопросы государственной гражданской службы в Российской Федерации: регламентация соблюдения требований к служебному поведению и урегулирования конфликта интересов // Право и политика. 2007. № 8; Фирсов И.В. Ограничения прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как элемент их административно-правового статуса // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 9; Чаннов С. Ограничение допуска к государственной и муниципальной службе лиц с криминальным прошлым // Законность. 2010. № 1 и др.
- <sup>10</sup> Гришкорец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 30.
- <sup>11</sup> Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. С. 102.
- <sup>12</sup> См.: Карпович О.Г. Правовые меры по борьбе с коррупцией в России и Республике Беларусь (Союзном государстве) // Юридический мир. 2009. № 8. С. 30.
- <sup>13</sup> См.: Есаян А.К. Меры по борьбе с коррупцией в государствах — членах СНГ, ЕврАзЭС и ШОС // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 18.
- <sup>14</sup> См.: Козлов В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (международно-правовые аспекты) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2008. № 1. С. 34.
- <sup>15</sup> См.: Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009. С. 100; Она же. Должны ли подвергаться учету и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8. С. 89.
- <sup>16</sup> См.: Мельникова Е. Чиновников поделили на два. Должности госслужащих классифицировали по степени коррупционности // Капитал. 2007. № 86. С. 7.
- <sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21, ст. 2542.
- <sup>18</sup> См.: Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 14.
- <sup>19</sup> Подробнее об этом см.: Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008. С. 236.
- <sup>20</sup> В силу этого особенно странным выглядит появление в настоящее время законопроектов, подобных проекту закона «О федеральной контрактной системе», разработанного ГУ ВШЭ, касающегося такой коррупционной сферы, как госзакупки и основанного при этом на «презумпции добросовестности заказчика». Подробнее об этом см.: Малютин А. Нужна ли чиновникам презумпция добросовестности? URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/65218-nuzhna-li-chinovnikam-prezumpsiya-dobrosovestnosti> (дата обращения: 15.07.2011).
- <sup>21</sup> Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. С. 102–103.

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>1</sup> указывает на две главные стратегические цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты и ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> содержится следующее легальное определение: экологическая безопасность — это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (ст. 1).

Вместе с тем отдельные авторы отмечают необъективность данного определения. Так, Н.Н. Веденин рассматривает экологическую безопасность как родовое понятие, охватывающее все ее разновидности. «В свою очередь сама экологическая безопасность является одним из видов безопасности вообще, наряду с военной, продовольственной, пожарной безопасностью. Ее можно определить как состояние защищенности человека, общества, государства и окружающей природной среды от негативного природного и техногенного воздействия, обеспечиваемое организационно-правовыми, экономическими, научно-техническими и иными средствами»<sup>3</sup>. А.С. Шишко под экологической безопасностью понимает комплекс правовых, организационных и материальных гарантий защиты окружающей среды в каждом государстве от вредоносного воздействия, источники которого расположены за его пределами<sup>4</sup>. О.С. Колбасов определяет экологическую безопасность как «...систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира»<sup>5</sup>.

В ст. 1 проекта Конвенции об экологической безопасности под экологической безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов человека и гражданина, общества, защищенности окружающей природной среды от угроз, которые могут возникнуть в результате экологических правонарушений и иных антропогенных воздействий, а также природных воздействий<sup>6</sup>. А.К. Голиченков рассматривает обеспечение экологической безопасности как «достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой»<sup>7</sup>. По мнению Г.П. Серова, проблема обеспечения экологической безопасности должна решаться в единой, целостной системе национальных интересов и целей России, а применение правового, организационного и экономического механизмов ее обеспечения должно учитывать результаты деятельности по обеспечению рационального природопользования и эффективной охраны окружающей среды<sup>8</sup>. М.М. Бринчук утверждает, что в экологическом праве понятие «обеспечение экологической безопасности» выступает в разных качествах. Оно может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности. В известной мере в научном и практическом плане поня-

© Галицкая Наталья Владимировна, 2012

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

© Баринов Александр Вячеславович, 2012

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС).

тие «обеспечение экологической безопасности» порой употребляется как синоним понятию «охрана окружающей среды» (имеется в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды). Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться также как важнейшая цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего, с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости<sup>9</sup>.

Высказываясь о том, что легитимная дефиниция не охватывает вопросов радиационной безопасности, А.П. Анисимов отмечает, что этот аспект во многом в настоящее время приобретает повышенное общественное значение. Не разграничение в законодательстве понятий ядерной и радиационной безопасности, а также не решение правовыми способами многочисленных проблем в данной сфере весьма обобщенно относит происшествия в этой области к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, которые, по сути, нуждаются в индивидуальном подходе и специфической юридической регламентации<sup>10</sup>.

Приведенные мнения ведущих специалистов свидетельствуют о том, что о проблемах и противоречиях понятийного аппарата отмеченного Закона можно говорить еще очень много, но, как отмечает С.А. Боголюбов, необходимо помнить главное: вступивший в действие Закон приобрел общеобязательный характер. Поэтому закрепленный им понятийный аппарат лучше не критиковать, а изучать, истолковывать и применять «в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности»<sup>11</sup>.

Отметим также, что основное содержание и проблемы экологической безопасности затронуты во многих международных документах. Однако, как отмечает Б.Б. Тангиев, большинство из них декларативны, не содержат в себе единого подхода к пониманию проблемы экологической безопасности, четких понятий и признаков экологической безопасности как объекта права. Некоторые международные акты имеют незначительное практическое значение, но они позволяют привести общество к комплексному пониманию проблемы экологической безопасности<sup>12</sup>. Вместе с тем В.Н. Лопатин высказывается о том, что основная цель международных документов в данной области заключается в закреплении основных положений, формирующих нравственное отношение человечества к данному вопросу и создающих основу для развития и совершенствования внутреннего законодательства каждого конкретного государства<sup>13</sup>. В качестве документов подобного содержания можно выделить, например, Стокгольмскую декларацию ООН 1972 г.<sup>14</sup>, Всемирную хартию природы 1982 г.<sup>15</sup>, наметившие систему долгосрочных экологически безопасных действий, необходимых для устойчивого развития стран мира. Основная цель Конвенции о коллективной экологической безопасности<sup>16</sup> — придание правового статуса межгосударственным отношениям в области обеспечения коллективной экологической безопасности на основе интеграции существующих международных норм, упорядочивания практически соблюдаемых юридических норм каждым субъектом права и учета весомости и значимости жизнедеятельности природных систем, находящихся под их юрисдикцией, для целостности коллективной природной среды и планетарной биосферы в целом.

Рассматривая многогранное содержание отмеченного легитимного определения экологической безопасности как защищенности жизненно важных интересов человека, так и окружающей среды, укажем, что под факторами, создающими опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации в правовой системе Российской Федерации, подразумеваются разнообразные проявления или действия предметов и явлений окружающей среды, создающие возможности причинения вреда конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации (т. е. вредоносные воздействия). При этом категория «экологическая безопасность» не поглощается понятием «благоприятное качество окружающей среды», поскольку «экологическая безопасность» включает не только предотвращение обычной опасности, но и защиту от чрезмерной опасности, которая не всегда может быть надлежащим образом соизмерена и, следовательно, ликвидирована с наименьшими потерями.

При анализе природных факторов как объективных причин и условий, создающих угрозу безопасности жизнедеятельности, а точнее их юридической легитимации в качестве обстоя-



ятельств, порождающих юридические факты, каких-либо споров не возникает, поскольку в подавляющем большинстве случаев человечество не в силах предотвратить землетрясения, цунами, смерчи, ураганы, масштабные наводнения и иные вредоносные природные явления (например, резкое понижение или повышение температуры воздуха), которые происходят и способны развиваться независимо от сознания и воли человека.

Иначе дело обстоит с техногенными факторами. Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 22.0.05-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения»<sup>17</sup> в п. 3.1.1 определяет техногенную чрезвычайную ситуацию как состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде. Однако за рамками этого определения остаются причины и условия, способствующие возникновению техногенной чрезвычайной ситуации, а следовательно, и критерии отнесения этой ситуации к техногенной. О.Л. Дубовик<sup>18</sup> и иные авторы<sup>19</sup> в целом под этими факторами понимают совокупность общественных отношений, связанную с использованием технических средств и иной деятельностью человека, осуществляющего воздействие на природную среду, вследствие которой возникает потенциальная или реальная угроза жизнедеятельности. При этом понятие и содержание ситуации (фактора, происшествия, аварии, катастрофы) техногенного характера можно трактовать многогранно, однако основная его суть, по нашему мнению, не изменится, поскольку в данном случае речь идет о воздействии на окружающую среду именно человека.

Вместе с тем, с позиций юридической науки и практики, важнейшим критерием оценки факторов и условий, создающих опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации, служит установление зависимости вредоносных воздействий предметов и явлений окружающей среды от сознания и воли человека. Если в отношении природных факторов юридическая квалификация их последствий бессмысленна, то техногенное вмешательство человека, породившее причинение ущерба государству и населению, требует установления глубокой причинно-следственной связи и выявления прямого или косвенного умысла. В данном контексте небезынтересна позиция А.И. Стахова, отмечающего, что под таким углом зрения условия, создающие общественную опасность, можно разделить на правонарушения и юридические казусы. Под правонарушением в рассматриваемом случае ученый понимает противоправное, виновное действие или бездействие, способствующее возникновению и (или) развитию вредоносных воздействий природных и техногенных предметов и явлений окружающей среды, за которое законом предусмотрена юридическая ответственность. Юридический казус представляет собой случайное действие, которое имеет указанные выше внешние признаки правонарушения, но не содержит элемента вины и, следовательно, не влечет юридической ответственности<sup>20</sup>. Соглашаясь в определенном ракурсе с высказанным суждением, все же отметим его некоторую узость. С учетом анализа многочисленных пагубных последствий, произошедших как в России, так и в иных странах мира, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, динамичной трансформации общества, направленной на поиск эффективных путей безопасного существования, а также повсеместно реализуемых мер превентивного характера, отметим, что наступление ответственности за причиненный вред в указанных случаях необходимо. Государство в лице многочисленных органов реализует комплекс мер общественной и экологической безопасности, формируя при этом концепцию административного режима, функционирующего в рамках необходимости соблюдения широкого круга нормативных актов в сфере безопасности. Юридическая ответственность наступает вследствие неисполнения правовых предписаний и ее установление служит объективной предпосылкой к повышению правосознания граждан и эффективному противостоянию вредоносным человеческим факторам. При этом наступление юридической ответственности в случае природных катаклизмов должно происходить при ненадлежащей и недобросовестной ликвидации последствий. При техногенной аварии ее действие должно быть максимально широким и охватывать всех лиц,

не только прямо или косвенно виновных в случившемся, но и принимавших профилактические меры, направленные на ее недопущение.

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>3</sup> Ведин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Шишко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения // Международно-правовые проблемы / под ред. М.А. Морозова. Киев, 1990. С. 8.

<sup>5</sup> Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48.

<sup>6</sup> См.: Злотникова Т.В. Проект Конвенции об экологической безопасности // Зеленый мир. 1998. № 30. С. 12.

<sup>7</sup> Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 22.

<sup>8</sup> См.: Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М., 1998. С. 42.

<sup>9</sup> См.: Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 26–27.

<sup>10</sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова. М., 2010.

<sup>11</sup> Боголюбов С.А. Соотношение федерального и регионального законодательства в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 17.

<sup>12</sup> См.: Тангиев Б.Б. Экологическая безопасность водных ресурсов // Гражданин и право. 2006. № 7.

<sup>13</sup> См.: Лопатин В.Н. Законодательство в области экологической безопасности как объект прокурорского надзора // Роль прокуратуры и контролирующих органов в обеспечении экологической безопасности: материалы научно-практической конференции (19–20 декабря 2003 г.). СПб., 2004. С. 175–176.

<sup>14</sup> См.: Стокгольмская декларация: принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды // Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 682–687.

<sup>15</sup> См.: Всемирная хартия природы: принята 28 октября 1982 г. Резолюцией 37/7 на 48-м пленарном заседании 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Международное публичное право: сборник документов. Т. 2. М., 1996. С. 132–135.

<sup>16</sup> См.: Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 14 июня 1998 г. № 29 «О концепции Конвенции о коллективной экологической безопасности» // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1998. № 18.

<sup>17</sup> См.: Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 22.0.05-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения»: принят постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 г. № 362. М., 1995.

<sup>18</sup> См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2005. С. 266.

<sup>19</sup> См., например: Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения // Аграрное и земельное право. 2005. № 3; Собчак И., Смирнов В. Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция. 1988. № 18; Краснова И.О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2005. № 4.

<sup>20</sup> См.: Стахов А.И. Безопасность в правовой системе Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 3.

**М.П. Петров**

## **ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Структурные вопросы внутриорганизационных административных отношений определяют устройство исполнительной власти с точки зрения внешней формы ее осуществления и являются компонентом их правового статуса. Постмодернизационные тенденции, складывающиеся в организации центрального аппарата государств, обеспечивших глубокие и системные реформы в сфере публичного управления, в частности, характеризуются укрупнением министерского звена, заменой отраслевого управления функциональным, созданием суперминистерств, диверсификацией организационно-правовых форм исполнительной власти, отказом от монопольного положения министерств в централизованной администрации, развитием децентрализованных учреждений. Становится относительно регулярной деятельность по реформированию государственного управления, для чего создаются специализированные

© Петров Михаил Петрович, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке (Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук «Институт государства и права РАН»).

ведомства<sup>1</sup>. Все эти тенденции так или иначе нашли свое место и в российской правовой системе, и системе публичной администрации. Реформа структурной организации исполнительной власти 2004 г. кардинальным образом изменила организационно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти.

Видовое многообразие федеральных органов исполнительной власти по количественному составу намного превосходит органы субъектов Федерации и включает около 80 государственных органов<sup>2</sup>, выполняющих порядка 5000 функций. Тем не менее, легальное определение органа (федерального органа) исполнительной власти пока отсутствует.

Заслуживает внимания опыт Германии, Швейцарии, Италии, указывающий на необходимость закрепления в правовой системе функционального и организационного (организационно-правовая форма) подходов в определении административного ведомства, т. е. органа исполнительной власти в широком и узком смысле.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> установлено, что федеральные органы исполнительной власти (далее — ФОИВ) создаются в трех организационно-правовых формах, сочетание которых и образует их систему. Основным критерием выделения определенной организационно-правовой формы установлен характер компетенции, т.е. определенный набор функций: нормативно-регулятивных, конкретно-регулятивных и контрольных<sup>4</sup>.

С момента становления новой модели федерального аппарата исполнительной власти обнаружились острые проблемы. Показательна констатация в качестве наиболее яркого эпизода реформы акцента на трехзвенной системе федерального аппарата исполнительной власти. На самом деле эту систему следует назвать трехступенчатой (трехуровневой), поскольку наличие трех звеньев с самого начала поставлено под сомнение. Уже в процессе подготовки вышеназванного Указа произошла «эрозия» идеи четкой дифференциации ФОИВ. М.А. Краснов указывает на такие негативные обстоятельства, как смешение критериев дифференциации и форм реализации основных функций; дифференциация ФОИВ поставлена под сомнение из-за наличия большого количества (55) исключений<sup>5</sup>.

Так, в 2007 г. состоялось возвращение в систему органов исполнительной власти государственных комитетов<sup>6</sup>, которые в 2008 г. были преобразованы. Из числа министерских органов были исключены агентства по физической культуре и спорту<sup>7</sup>, по науке и инновациям, образования. При этом формулировки при упразднении органов исполнительной власти предусматривали передачу функций вышестоящему органу<sup>8</sup>.

Можно сказать, что система органов, сформированная в 2004 г., в основе имеет единственный критерий, если не считать критерием форму подчиненности, что затрудняет возможность образования более гибкой структуры органов. Необходима доработка подходов к системе ФОИВ с помощью более точного юридического инструментария.

Многие авторы отмечают, что процесс образования новой системы ФОИВ осложнен рядом негативных обстоятельств<sup>9</sup>. В.Г. Вишняков обращает внимание на то, что разработанный еще в 1994 г. проект закона «О федеральных органах исполнительной власти» был направлен на закрепление устойчивой системы органов без фиксированного перечня министерств и ведомств, что позволит обеспечить преемственность и стабильность, избежать слишком частых обращений к сложной процедуре внесения изменений в этот закон<sup>10</sup>.

В некоторых работах предлагается законодательно предусмотреть мораторий на изменение системы и структуры органов исполнительной власти в рамках одного срока полномочий Президента РФ, а на уровне субъектов РФ — срока полномочий главы исполнительной власти (высшего должностного лица) (принцип стабильности системы и структуры исполнительной власти)<sup>11</sup>.

Думается, возврат к установлению системы исполнительной власти на основе закона (а такая возможность была предусмотрена в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»<sup>12</sup>), сохраняет свою актуальность. Целесообразно установить правовой режим организации федерального аппарата исполнительной власти и в т. ч. закрепить систему этих органов законодательно, тем самым упорядочив значимую группу норм административного права.

Вместе с тем правовой порядок ряда стран гарантирует эффективное правоприменение в сфере организации аппарата исполнительной власти и без обязательного законодательного оформления ее системы и структуры, в т. ч. по принципу *ad hoc*, что в большей степени соот-

ветствует децентрализованной модели управления. Правовые системы ряда стран, проводящих курс на децентрализацию (Франция, Великобритания) не имеют общих требований законодательного закрепления системы органов исполнительной власти и создания в этой системе новых органов исполнительной власти. Такой подход позволяет добиваться определенной гибкости в управлении.

Установление демократического режима функционирования исполнительной власти на основе законов, обеспечивающих более высокий уровень легитимации ее положения среди прочих институтов управления, сопровождается большим числом исключений. В странах, в которых предусмотрено требование законодательного установления системы органов исполнительной власти и (или) учреждения центральных органов исполнительной власти, т. е. фактического решения вопроса об их количестве и структуре (США, Германия, Швеция, Италия, Испания), не существует серьезных препятствий для дискреции в вопросах изменения национальных систем и структур органов, имеются правовые исключения, позволяющие компенсировать или «обходить» законодательные сложности путем создания разного рода ведомств или с помощью технических перестановок, реорганизаций.

В российских условиях, характеризующихся трансформационными процессами в правовой системе, оптимальным представляется подход, устанавливающий законодательный порядок общего устройства (системы) федеральных органов исполнительной власти.

Последовательный курс на законодательное закрепление системы исполнительной власти и повышение юридической силы правовых норм в части регулирования наиболее важных общественных отношений, а также следование принципу ответственности государства должен заключаться в стремлении создать более определенную правовую основу компетенции нескольких наиболее значимых органов исполнительной власти. На основе правовых актов высшей юридической силы следует предусмотреть создание ключевых министерств и ведомств опыт Ирана. Поэтому необходимо принять законодательные акты о статусе органов исполнительной власти, прежде всего, большей части (ключевых) министерств и органов непосредственно подчиненных Президенту РФ или Правительству РФ.

Законодательная процедура не будет серьезным препятствием к дальнейшим организационным перестройкам аппарата. Вместе с тем она целесообразна для легитимации деятельности исполнительной власти и относительной стабильности ее структуры. И если Президент согласно Конституции РФ определяет указанную структуру своими указами, то необходимо предусмотреть норму, которая будет обязывать к внесению законопроектов об учреждении новых (за исключением слияния или присоединения) органов исполнительной власти.

Следует обратить внимание на недостатки подхода, который используется в виде указания в текущем законодательстве на «уполномоченный орган», обеспечивающий реализацию исполнительной власти, регулирование или управление в соответствующей отрасли или сфере. Подобное законодательное дистанцирование наименований и статуса органов исполнительной власти представляет собой воплощение одной из крайностей юридической техники.

К созданию обоснованной системы и структуры органов исполнительной власти примыкает задача поиска оптимальных форм государственной администрации, оценка достаточности существующих и научное обоснование развития (диверсификации или сужения) количества и структуры, изменения соподчиненности. В этом плане наиболее последовательную позицию занимает М.А. Краснов, по мнению которого недостаток современной системы органов состоит в том, что выстроенная система приобрела иерархический характер, в связи с чем им предлагается изменение концепции организации исполнительной власти, в основе которой будет новая трехзвенная структура: министерство—служба—надзор. От агентств в их существующем виде целесообразно отказаться. Последние могут быть оформлены в структуре министерства как его специализированные подразделения<sup>13</sup>. Подобная конструктивная критика заслуживает внимания, а названные предложения должны иметь практическую реализацию.

Вместе с тем сформулированные предложения могут быть дополнены качественно новым подходом к реформированию организационного статуса агентств. Основная проблема современной структуры органов исполнительной власти, сформированной на федеральном уровне, по нашему мнению, заключается в коллизии правового, политического и управленческого компонентов модели исполнительной власти. Так называемая трехзвенная система органов исполнительной власти включает федеральные министерства, службы и агентства, а также Правитель-

ство РФ, организующее деятельность подведомственных ему органов. Указанная система при всех ее компетенционных преимуществах основное влияние и основную группу управленческих функций позволяет конденсировать в основании пирамиды управления, тогда как принятие политически значимых правовых решений сосредоточено в центре и на вершине этой пирамиды.

Анализ правоотношений внутри системы федеральных органов исполнительной власти показывает, что вследствие отсутствия компетенционной самостоятельности эти отношения формируются на основе субординации и императивности, посредством создания возможностей для поглощения компетенции и непосредственного принятия решений как произвольно вышестоящими инстанциями, так и в порядке субсидиарности. Таким образом, нижестоящие ведомства по своему правовому статусу приближены к положению, существовавшему ранее, — к структурным подразделениям. Многие из них юридически закрепили это положение, но основная масса пока находится в компетенционно зависимом положении. Между тем игнорирование принципа самостоятельности компетенции, который был одним из ключевых пунктов административной реформы и поддерживается большинством представителей административно-правовой науки, приводит к тому, что существующая система органов исполнительной власти имеет большое количество по сути дублирующих звеньев. Аппарат управления по существу представляет собой единое целое в рамках вертикально-интегрированной структуры. Отсутствие деконцентрации полномочий свидетельствует о незавершенности реформы системы федеральных органов исполнительной власти, проведенной в 2004 г.

Заслуживает внимания и требует изучения вопрос о возможности постепенного перехода к реальной, а не формальной трехзвенной структуре по новозеландскому и английскому образцу<sup>14</sup>, что предполагает дробление ныне существующих агентств на более мелкие агентства (органы исполнительной власти) и полуавтономные правительственные учреждения.

При этом важно учесть негативный опыт, показавший, что агентства напоминают напополам построенный дом, поскольку не обладают достаточным объемом делегированных полномочий и достаточной гибкостью<sup>15</sup>. Преодолеть этот недостаток, применительно к условиям Российской Федерации, поможет программа поэтапного внедрения новой структуры управления, проведение правового эксперимента.

Альтернатива в организации федеральной системы исполнительной власти в аспекте децентрализации заключается в использовании немецкого опыта опосредованного управления (в Германии конституционно ограничены возможности создания федеральных ведомств среднего и низшего звена) по учреждению таких субъектов публичного права, как корпорации, фонды и учреждения федерального подчинения (децентрализованных «правоспособных образований»).

Несамостоятельность агентств и служб как пример издержек новой системы подчеркивается многими исследователями. В результате преобразований возникает излишняя министерская опека. Поэтому предлагается использовать позитивный опыт непосредственного подчинения ведомств в статусе федеральной службы непосредственно Правительству РФ<sup>16</sup>. Думается, приводимую позицию можно сделать менее категоричной, если предложить сохранить возможность для ряда служб, особенно второстепенных, оставаться в структуре министерского ведения. Наиболее важные службы могут быть преобразованы в особый вид внеправительственных органов исполнительной власти при Президенте РФ, например Федеральная антимонопольная служба<sup>17</sup>. Это же предложение можно отнести и к органам Администрации Президента РФ — Управлению делами Президента РФ и т.п. Тем самым может быть кардинально решена проблема двойственности исполнительной вертикали.

Необходимо учитывать негативные последствия избыточности внеминистерских органов в структуре управления. В частности, в Швеции в период проведения административной реформы в 70-е и 80-е гг. прошлого столетия ограничено действие принципа дуализма (создания при правительстве внеминистерских органов)<sup>18</sup>. Полностью отказаться от этого принципа не удалось, что подтверждает необходимость поиска баланса между стремлением к лучшей координации управленческих структур и эффективности на основе самоорганизации.

Институциональное оформление новых принципов управления несоразмерно имеющим место организационно-правовым формам, подходы к построению которых остаются по существу неизменными. Традиционные структуры приспособлены для целей вертикальной интеграции. Новая система федеральных органов исполнительной власти воспроизводит традиционную модель с той лишь разницей, что прежняя монолитная система органов разделена

искусственной границей в рамках трехвидовой классификации групп (родовых групп) функций органов исполнительной власти. Вместе с тем необходимость перехода к современному системно-структурному строению исполнительной власти предполагает замену отраслевого регулирования функционально-отраслевым и функциональным. Отрасли были и остаются отправным началом в сфере ответственности государственной администрации<sup>19</sup>. Однако управление ими все больше нуждается в координации, прежде всего, в рамках крупных комплексных отраслевых образований, возглавляемых суперминистерствами.

Соответственно основной подход к структуре исполнительной власти должен выражаться в создании опосредованных связей вертикальной интеграции, а также в расширении и укреплении внутренних кооперационных связей системы исполнительной власти, возможностей горизонтальной координации. Таким образом, иерархия органов исполнительной власти должна быть заменена новой моделью, в основании которой лежат принципы управленческой кооперации вокруг центров координации административной деятельности.

Целесообразно создать организационные условия для перехода от традиционного отраслевого управления к управлению интегрированному, базовым началом которого необходимо рассматривать единую политику государства в административной сфере, политику, ответственность за выработку и проведение которой возлагается на Правительство РФ. С этой целью необходимо повысить статус министерств, формирующих данную политику наряду с отраслевым по предметно-целевому межотраслевому принципу.

Повышение статуса министерств означает пересмотр механизма их участия в деятельности Правительства РФ. Министерства не должны рассматриваться как отделы Правительства РФ, которое по отношению к ним выступает в роли главного министерства. В Великобритании, Франции, Польше министерства не имеют правосубъектности в качестве органа государственной власти, т. е. Правительство не руководит ими. Напротив, министры как коллективное целое, образуя правительство, наделяют правосубъектностью высший орган управления. Существование лишней управленческой ступеньки необоснованно. Она осложняет работу министров, делает ее вторичной, менее эффективной и оперативной, а ответственность в государственном аппарате становится размытой. В этой связи опора исключительно на метод «руководства» министерств со стороны Правительства РФ недостаточна. Министерства должны формировать решения и выходить с ними на правительственный уровень, играть главную, не техническую, а согласно законодательству о государственной службе и статусу министров, занимающих некарьерные должности, политическую роль в осуществлении государственных функций. В этом смысле необходима своеобразная деконцентрация власти, которая выражается не в организационной перестройке, а в реализации принципа ответственности публичной администрации, проведении индивидуализации компетенции и противодействию таким образом обезличиванию субъектов управления.

Деконцентрация не будет эффективной без других форм административной децентрализации, к числу которых следует отнести возможность делегирования полномочий исполнительной власти полуавтономным организациям<sup>20</sup>.

Одна из задач оптимизации организационной структуры ФОИВ — это передача второстепенных внутренних технических функций исследовательского, образовательного, сервисного характера специфическим ведомствам при органах исполнительной власти (за рубежом, например во Франции — это службы). Создание таких органов в статусе ведомств может оказаться продуктивным для Российской Федерации. Реорганизация некоторых служб и агентств позволит сформировать технические правительственные службы, участвующие в обеспечении властных полномочий или оказывающие государственные услуги.

Полезным может оказаться опыт США по созданию структур координации взаимодействия внутриминистерских подразделений, взаимодействия с высшими органами власти государства, администрацией президента, определению в законах не только системы, но и внутренней структуры органов исполнительной власти, развитию функционального подхода в организации исполнительных структур.

С помощью таких организационных форм, как секретариаты, дирекции<sup>21</sup>, можно поднять на уровень субъектов управления и административно-правовых отношений постоянные межведомственные координационные органы исполнительной власти и некоторые иные службы Правительства РФ (подразделения Аппарата Правительства РФ).

Расширение круга задач, находящихся в сфере исполнительной власти, обуславливает стремление ряда государств предусмотреть в структуре органов управления специфические подразделения, осуществляющие прогностические, проектные, контрольные и координационные полномочия по обеспечению эффективности организации и сохранению оптимального функционального состояния всей системы органов управления, в т. ч. на основе реформирования этой системы. К числу таких ведомств относятся две группы органов: действующие по вопросам кадрового дела (организации и обеспечения государственной службы) и по вопросам организации, функционирования и реформирования исполнительной власти.

В частности в Испании создано Министерство публичных администраций. В результате реформы государственного управления в Китае создан и функционирует на правах органов министерского ранга Государственный комитет по развитию и реформам. Одно из центральных ведомств в Иране создано в форме Организации управления и планирования, которая наряду с Президентом и Высшим административным советом определяет направления развития государства. Непосредственным результатом преобразований в структуре центрального аппарата Японии, в 80-е и 90-е гг. прошлого столетия активно проводившей административную реформу, стало создание Министерства общих дел, которое, помимо прочих функций, отвечает за планирование мероприятий по совершенствованию государственной службы, административной структуры и проведение административной реформы.

Предпринятый анализ показывает, что постоянно осуществляемая деятельность по оптимизации и реформированию административных институтов государства влечет необходимость создания в структуре как федерального, так и регионального аппарата исполнительной власти специфических органов, отвечающих за разработку и реализацию программ реформирования исполнительной власти, координацию и обеспечение этой деятельности. Кроме того, создание подобных подразделений целесообразно в каждом административном ведомстве.

Становлению современной модели исполнительной власти, исключаящей монополизм, диктат ведомств, тотальные отраслевые структуры способствует инновационное реформирование, при котором система и структура органов исполнительной власти должны позволять осуществлять гибкое государственное регулирование, получать максимально эффективную отдачу от введения начал специфической конкуренции в сфере публичного управления.

<sup>1</sup> См.: *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. С. 24–26; *Шихата И.* Правовая реформа. Теория и практика: учебное пособие / пер. с англ.; под ред. Н.Г. Дорониной. М., 1998. С. 101–102, 104–105; *Шталина М.А.* Опыт проведения административных реформ в зарубежных странах // *Административная реформа: проблемы развития и совершенствования: труды Института государства и права РАН.* 2006. № 2. С. 141–151; *Министерства и ведомства: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. М., 2008. С. 69; Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. Сер. Проблемы государственного строительства // *Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации.* М., 2006. № 22 (310).*

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 20, ст. 2290; *Российская газета.* 2011. 26 мая.

<sup>3</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 11, ст. 945; № 21, ст. 2023; 2008. № 20, ст. 2290.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 14. Ст. 1413.

<sup>5</sup> Идея трехзвенной системы, как показывают наблюдения М.А. Краснова, оформилась уже к 1996 г. Причины появления этой концепции были связаны с отсутствием четкой связи между смыслом, ролью, функциями ФОИВ и их организационно-правовым статусом; совмещением в одном органе регулятивных, правоприменительных, нередко надзорных функций, функций, граничащих с хозяйственной деятельностью; утратой министерствами роли центров определения стратегии; отягощением схемы управления многочисленными межведомственными органами. См.: *Краснов М.А.* К оценке первого этапа административной реформы // *Реформы и право / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2006. С. 88–90.*

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2007. № 40, ст. 4717.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1445 «Вопросы министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 41, ст. 4653.

<sup>8</sup> Так, Министерству культуры РФ переданы функции упраздняемой Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия. См.: Указ Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2011. № 7, ст. 938.

<sup>9</sup> См.: *Калинина Л.Е.* Анализ структуры федеральных органов исполнительной власти // *Современное право.* 2009. № 3. С. 57–59; *Она же.* Анализ структуры федеральных органов исполнительной власти // *Право и политика.* 2008. № 10. С. 2328.

<sup>10</sup> Представляется обоснованным и своевременным и другое его предложение о закреплении статуса министерств в федеральном законе. Этим определяется возможность периодического широкого обсуждения, что позволяет своевременно выявлять излишние функции, находить наиболее эффективные средства осуществления функций. Однако следует иметь в виду, что подобный порядок — аналог жестко установленной структуре ФОИВ См.: *Вишняков В.Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 18, 20.

<sup>11</sup> См.: *Лупарев Е.Б.* Принципы новой административной политики как основы национальной стратегии развития России // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-практической конференции, посвященной 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.) Вып. 5, ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 262–263.

<sup>12</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2011. № 1, ст. 1.

<sup>13</sup> См.: *Краснов М.А.* Указ. соч. С. 92, 95.

<sup>14</sup> По данным 2007–2008 гг., в Великобритании насчитывалось более 1 тыс. общенациональных неминистерских органов, из них 138 имели статус агентств. Именно на агентства возлагаются задачи по исполнению законов и иных актов управления под надзором и финансовым контролем со стороны министерств. Для решения задач они вправе привлекать на конкурсной основе неправительственные коммерческие и некоммерческие организации. Агентства обязаны действовать в соответствии с общими направлениями политики, определяемой министерствами, подотчетны соответствующим министрам, которые несут ответственность за деятельность агентств перед парламентом. См.: *Министерства и ведомства: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко.* М., 2008. С. 144–145.

<sup>15</sup> См.: *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. С. 118.

<sup>16</sup> См.: *Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б.* Административная реформа и административный процесс в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2005. № 3. С. 151; *Россинский Б.В.* К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 21.

<sup>17</sup> По аналогии с ААИ — независимые административные органы, выполняющие консультативно-контрольные функции, во Франции один из таких юридически независимых от центральной администрации органов — Совет по вопросам конкуренции.

<sup>18</sup> См.: *Министерства и ведомства: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко.* С. 196.

<sup>19</sup> Имеется в виду обобщенное понимание отрасли как отрасли государственного управления и отрасли в материальном смысле. Относительно сохранения приоритетности отраслевого управления наиболее последовательной является позиция В.М. Манохина. См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2009. С. 126–130.

<sup>20</sup> См.: *Мэннинг Н., Парисон Н.* Указ. соч. С. 118–119, 239.

<sup>21</sup> Идея гибкости управления будет способствовать диверсификация организационно-правовых форм, т. е. создание ведомств с различными формами подчиненности, централизации, внутренней структуры.

**А.Ю. Соколов**

## **ЗАДЕРЖАНИЕ ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, затрагивающих в качестве объекта административного вмешательства имущественное положение личности, является задержание транспортного средства. Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее — КоАП РФ)<sup>1</sup> рассматривает данную меру в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Отдельно законодателем регулируется задержание судов, доставленных в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1).

Действующий КоАП РФ не закрепляет понятие «задержание транспортного средства». Определение данного термина дается в п. 2 Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации (далее — Правила задержания и запрещения эксплуатации транспортного средства)<sup>2</sup>, в соответствии с которым задержание транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку — специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

© Соколов Александр Юрьевич, 2012

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



Статья 27.13 КоАП РФ не содержит положений, предусматривающих возможность прекращения задержания транспортного средства в случае устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения. Кроме того, данной статьей закреплен дополнительный перечень элементов, составляющих содержание рассматриваемой меры<sup>3</sup>. Указанные различия вызывают острую необходимость совершенствования норм административно-деликтного законодательства, включая закрепление дефиниции рассматриваемой меры в КоАП РФ как базовом нормативно-правовом акте, исключительно регулирующем основные положения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

В соответствии с нормами КоАП РФ задержание транспортного средства предусматривает следующие элементы:

- хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания;
- прекращение движения при помощи блокирующих устройств (при невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случаях совершения ряда административных правонарушений);
- перемещение, в т. ч. путем управления задержанным транспортным средством его водителем либо лицом, полномочным осуществлять задержание транспортного средства соответствующего вида, в близлежащее место, где не будет создаваться препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов с последующей блокировкой (при создании препятствий для движения других транспортных средств или пешеходов, и невозможности помещения транспортного средства по его техническим характеристикам на специализированную стоянку).

Фактическим основанием применения задержания транспортного средства выступает совершение отдельных правонарушений, исчерпывающий перечень которых закреплен в ч. 1 ст. 27.13 и ч. 1 ст. 27.13.1 КоАП РФ. В зависимости от объекта принудительного воздействия они могут быть подразделены на 3 вида: применяемые к судам, в т. ч. маломерным; применяемые к автотранспортным средствам; применяемые к судам, доставленным в порт Российской Федерации.

Правовыми основаниями задержания транспортного средства являются ст. 27.13, 27.13.1 КоАП РФ, п. 20 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>4</sup>, Правила задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации.

Для рассматриваемой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях характерна двойственность целей. Применение задержания транспортного средства способствует достижению как пресекающей (прекращение ненадлежащего использования транспортных средств как источника повышенной опасности, создающего угрозу другим гражданам, устранение их вредных последствий), так и обеспечительной цели (выяснение обстоятельств административного правонарушения, создание условий для привлечения виновных к административной ответственности, включая составление протокола об административном правонарушении и обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении).

Вместе с тем при применении задержания в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 12.19 КоАП РФ, при нарушении правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшем создание препятствий для движения других транспортных средств, либо остановке или стоянке транспортного средства в тоннеле цель рассматриваемой меры носит исключительно пресекающий характер и заключается в устранении препятствия для движения транспортных средств.

Задержание транспортного средства по сути представляет собой ограничение специального права управления транспортным средством, достигающееся государственно-властным изъятием имущества у правонарушителя, применением блокирующих устройств, перемещением транспортного средства либо принудительной стоянкой в порту Российской Федерации. Применение рассматриваемой меры имеет в качестве объекта правоограничительного воздействия право владения, пользования и распоряжения собственным имуществом (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ<sup>5</sup>), а также право на свободное использование своих способностей и

имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Согласно ч. 1, 3 ст. 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом, и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Закрепленные в названных конституционных положениях гарантии права собственности предоставляются в отношении имущества, которое принадлежит субъектам права собственности на законных основаниях.

Принадлежность задержания транспортного средства к системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, реализация которых не решает вопроса о судьбе имущества, предопределяет возможность его применения к транспортному средству, не являющемуся собственностью лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, но использованному им при совершении правонарушения.

Действующее административно-деликтное законодательство разграничивает срок задержания транспортного средства соответствующего вида и срок его хранения. Выделение последнего связано с исчислением платы за хранение транспортного средства на специализированной стоянке. Так, срок задержания транспортного средства исчисляется с момента составления протокола об административном правонарушении. КоАП РФ не указывает его количественное значение, а связывает его окончание с устранением причины задержания. Вместе с тем такое определение длительности течения срока задержания транспортного средства неприменимо в случае его реализации в целях устранения препятствий для движения других транспортных средств или пешеходов, когда одновременно устраняется сама причина задержания.

Срок хранения транспортного средства исчисляется в часах с момента его помещения на специализированную стоянку. Срок задержания судна, доставленного в порт Российской Федерации, исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать 72 ч. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту.

Должностное лицо, уполномоченное составлять протокол о соответствующем административном правонарушении, в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения осуществляет необходимые действия по направлению транспортного средства на специализированную стоянку (п. 2 Правил).

При возможности устранения причины задержания на месте совершения правонарушения транспортное средство не помещается на специализированную стоянку (п. 147.1 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения<sup>6</sup>). Данные положения нашли отражение в практике Верховного Суда РФ, признавшего требования сотрудников ГИБДД о помещении автомашины на штрафную стоянку при устранении причины задержания незаконными<sup>7</sup>. В этой связи заслуживают внимания нормативно-правовые конструкции административно-деликтного законодательства Республики Азербайджан, закрепляющие обязательность оставления транспортного средства у сотрудника соответствующего органа исполнительной власти Азербайджанской Республики, отстранившего данное транспортное средство от участия в дорожном движении, если причина задержания транспортного средства может быть устранена в течение 3 ч<sup>8</sup>.

В зависимости от вида транспортного средства установлены различные места их хранения. Так, наземное транспортное средство Вооруженных Сил РФ задерживаются в установленном порядке с последующим помещением на гарнизонный сборный пункт задержанных машин. Трамвай или троллейбус задерживаются в установленном порядке с последующим помещением в соответствующий парк. Маломерное судно направляется для хранения на ближайшую специализированную стоянку (пп. 16–18 Правил). Хранение судна, доставленного в порт Российской Федерации, осуществляется в данном порту.

В соответствии с п. 2 Правил лицо, осуществляющее транспортировку задержанного транспортного средства, печатывает конструктивно предусмотренные места доступа в транспортное средство. Вместе с тем на практике нередки случаи причинения вреда задержанному транспортному средству и находящемуся в нем имуществу при его транспортировке. В этом

случае рассмотренных действий явно недостаточно для определения истинного размера причиненного ущерба. Возможный выход из сложившейся ситуации закреплен в законодательстве Республики Беларусь<sup>9</sup>, предусматривающем обязательное предварительное проведение осмотра транспортного средства, подлежащего задержанию и эвакуации, с процессуальным закреплением полученных результатов.

За хранение транспортного средства взимается плата за каждый полный час его нахождения на специализированной стоянке. В соответствии с п. 6 Правил задержания и запрещения эксплуатации транспортного средства лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, освобождается от оплаты за перемещение транспортного средства и за первые сутки его хранения. Размер платы за хранение задержанного транспортного средства устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Необходимость оплаты расходов за хранение транспортных средств позволяет некоторым исследователям высказываться о карательной природе<sup>10</sup> данной меры, представляющей по сути «дополнительное наказание»<sup>11</sup>. Кроме того, хранение транспортных средств осуществляется коммерческими организациями, что, в свою очередь, может быть истолковано как понуждение к оплате услуг, нарушающее права граждан на свободу экономической деятельности и договорных отношений.

Возможным выходом из сложившейся ситуации, по мнению Л.В. Сафоновой<sup>12</sup>, может стать передача полномочий по доставке и хранению на специальной стоянке транспортных средств органам исполнительной власти. Такой подход избран, например, законодателем Республики Азербайджан<sup>13</sup>. Однако подобная позиция идет вразрез с требованиями российского антимонопольного законодательства<sup>14</sup>, устанавливающего запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

На наш взгляд, следует согласиться с предложениями некоторых авторов<sup>15</sup> отнести рассматриваемую плату за транспортировку и хранение транспортных средств соответствующего вида к издержкам по делу об административном правонарушении, подлежащим оплате за счет средств федерального бюджета. Представляется, что, разрешая указанную проблему, законодателю следует исходить из того, что хранение транспортного средства — это этап применения задержания транспортного средства как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а не дополнительное наказание имущественного характера. Данные изменения должны исключать ситуации невозможности оплаты услуг специализированных стоянок. Кроме того, ошибочным представляется путь, по которому пошла современная судебная практика<sup>16</sup>, признавая соответствующим действующему законодательству положение п. 9 Правил задержания и запрещения эксплуатации транспортного средства, закрепляющего порядок выдачи задержанного транспортного средства лишь после оплаты расходов, связанных с хранением транспортного средства на специализированной стоянке.

Мы полагаем необходимым установить порядок возврата транспортного средства, ставшего объектом задержания, гражданину незамедлительно после устранения причины такого задержания. Такая процедура уже определена и применяется в соответствии с положениями ч. 7 ст. 8.10 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, предусматривающими возврат помещенного на охраняемую стоянку транспортного средства собственнику (владельцу) или уполномоченному им лицу по его первому требованию.

В данном случае расходы, понесенные собственником специализированных стоянок, связанные с хранением транспортного средства, при их неоплате в добровольном порядке, могут быть взысканы в порядке гражданского судопроизводства. При отсутствии же состава правонарушения представляется, что данные расходы должны быть возложены на федеральный бюджет. Такой порядок их возмещения предусмотрен административно-деликтным законодательством Республики Молдова<sup>17</sup>.

Таким образом, основываясь на результатах проведенного исследования, задержание транспортного средства в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой временное ограничение специального права управления транспортным средством, применяемое до устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения, либо достигающееся государственно-властным

изъятием имущества у правонарушителя, включая помещение транспортного средства на специализированную стоянку и хранение до устранения причины задержания применением блокирующих устройств при невозможности перемещения транспортного средства по его техническим характеристикам либо перемещением транспортного средства, создающего препятствия для движения, в близлежащее место с последующей блокировкой.

Под задержанием судна, доставленного в порт Российской Федерации, следует понимать временное, на срок до 72 ч, ограничение специального права управления транспортным средством, применяемое для выяснения обстоятельств административного правонарушения и обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, достигающееся помещением транспортного средства на стоянку и хранение в порту Российской Федерации.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

<sup>2</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 51, ст. 4990.

<sup>3</sup> Указанные дополнения были внесены в ст. 27.13 КоАП РФ Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4007.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

<sup>6</sup> Утверждены приказом МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2009. 28 апр.

<sup>7</sup> См.: Постановление Верховного Суда РФ от 22 декабря 2000 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 7.

<sup>8</sup> См. ст. 407.2 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 г. (далее — КоАП АР) // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 2000. № 8. Кн. 1, ст. 584.

<sup>9</sup> См. ч. 3 ст. 8.10 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 14. 2/1291.

<sup>10</sup> См.: *Карагодин А.В.* Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 125.

<sup>11</sup> *Сафонова Л.С.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 111.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 112.

<sup>13</sup> См. ст. 407.1 КоАП АР, предусматривающую временное задержание транспортного средства на охраняемой стоянке соответствующего органа исполнительной власти Азербайджанской Республики.

<sup>14</sup> См. ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

<sup>15</sup> См., например: *Хвастунов К.В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 126; *Зырянов С.М.* Эвакуация транспортного средства — мера обеспечения производства или наказание? // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 31–32; *Щербакоев С.Б.* Меры административного пресечения в деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 118.

<sup>16</sup> См.: Решение Верховного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № ГКПИ06-240 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 9.

<sup>17</sup> См. ст. 439 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях от 24 октября 2008 г. № 218 // Monitorul Oficial. 2009. № 3–6, ст. 15.

**А.И. Пермяков**

## **К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Более глубокое изучение правовой природы системы государственной службы наряду с рассмотрением данной категории как совокупности ее видов невозможно без анализа структуры данного института административного права. При этом следует отметить, что, несмотря на то, что отдельные ее элементы детально обсуждались в рамках монографических и диссертационных работ, комплексные исследования не проводились.

© Пермяков Александр Игоревич, 2012

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия).

Структура несет в себе тип, способ связей, совокупность устойчивых взаимосвязей, обеспечивающих не только целостность объекта, но и сохранение основных свойств при разного рода внутренних и внешних изменениях. Она отражает те элементы, которые остаются устойчивыми, неизменными при различных преобразованиях системы государственной службы. В практическом плане выявление этих составляющих системы государственной службы представляется чрезвычайно важным, т. к. ее устойчивость — одна из главных задач государственного развития.

Государственная служба, вне сомнения, относится к многоуровневым общественным системам, поэтому она практически не ограничена в возможности дифференциации, разветвления, многообразия, расширения функциональных возможностей.

В сложных структурах, охватывающих несколько уровней (общество, правовая система, государственная служба), отдельные виды и уровни связей могут рассматриваться как элементы более общей структуры, т.е. эти структуры могут выступать в качестве элементов<sup>1</sup>.

Ю.Н. Стариков рассматривает государственную службу как правовой институт, включая в его структуру правовые нормы, регулирующие формирование государственно-служебного правоотношения; должности, которые занимают служащие, осуществляющие от имени государства (а также от имени органов местного самоуправления) его функции; принципы службы; правовой статус служащего; прохождение службы; прекращение государственно-служебного отношения, т.е. прослеживаются структурные элементы государственной службы<sup>2</sup>.

Однако, на наш взгляд, все же более логично исходить из сформулированного В.М. Манохиным определения государственной службы, согласно которому государственная служба — это одна из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также деятельность этого личного состава — государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства<sup>3</sup>. В качестве элементов структуры государственной службы (правового статуса государственного служащего) можно представить: принципы, компетенцию, личный состав, прохождение службы и должность как ее основной элемент. При этом следует подчеркнуть, что, если выделение видов государственной службы строится на основе отличия одного вида от другого, то при обозначении элементов государственной службы мы идем *ex adverso*, признавая таковыми наиболее общие, основополагающие составляющие всех ее видов.

Остановимся более подробно на каждом из названных элементов.

Вопрос о *принципах* государственной службы — один из важнейших в структуре института государственной службы в Российской Федерации во все времена. Согласно точке зрения В.М. Манохина принципы государственной службы основываются на требованиях, которые:

- 1) обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе;
- 2) распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы;
- 3) охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы<sup>4</sup>.

Ю.Н. Стариков определяет принципы государственной службы как основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы<sup>5</sup>.

Орган государства не должен ни уклоняться от реализации своей *компетенции*, ни выходить за ее пределы. Наделение органа власти определенной компетенцией означает распределение полномочий между входящими в его структуру подразделениями и должностными лицами. Специфика компетенции заключается в том, что она всегда имеет активную направленность. Органы власти создаются не для бездействия, а для того, чтобы решались задачи, поставленные перед государством в целом или в определенной сфере общественной жизни, в которой те или иные органы власти представляют государство. Можно выделить три основных подхода к вопросу о содержании компетенции. В первом случае компетенцию возможно рассматривать лишь как совокупность властных полномочий, что характеризует «узкий подход» к ее содержанию. Недостаток такого определения заключается в сложности разграничения сферы

общественных отношений, в которой реализуются те или иные полномочия. Ряд ученых считают, что в содержание компетенции, помимо предметов ведения, прав, обязанностей субъекта компетенции, должны включаться и другие элементы (цели<sup>6</sup>, задачи<sup>7</sup>, функции<sup>8</sup>, предметы ведения<sup>9</sup> и др.), что позволяет говорить о «широком подходе» к определению состава компетенции. Однако существование отдельной правовой дефиниции со столь всеобъемлющим содержанием, включающим в себя все вышеназванные элементы, представляется оправданным.

Как известно, компетенция определяется как круг полномочий, предоставленных законом, уставом или другим актом конкретному органу или должностному лицу; совокупность полномочий государственного органа по всем установленным для него предметам ведения. Полномочия представляют собой совокупность прав и обязанностей государственного органа, должностного лица, которыми они наделяются для реализации определенной им компетенции. Полномочия (права и обязанности) государственного служащего определены в ст. 4, 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп. от 11 июля 2011 г.)<sup>10</sup>.

*Прохождение государственной службы* — процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы, т. е. выполнение им соответствующего вида управленческой или иной государственно-служебной деятельности. Прохождение государственной службы регламентируется не только Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», но и иными федеральными законами, например Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп. от 18 июля 2011 г.)<sup>11</sup>, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, а также законами субъектов РФ о государственной службе.

Институт прохождения государственной службы характеризуется следующими основными чертами:

1. С практической структурно-функциональной точки зрения это являющийся процесс, начинающийся с возникновения государственно-служебных отношений, т. е. с момента замещения служащим государственной должности, связанный с дальнейшим перемещением лица по службе, проведением оценки и аттестации служащего, и заканчивающимся прекращением государственно-служебных отношений.

2. Содержание прохождения службы состоит в выполнении государственными служащими своих должностных обязанностей, управленческих и других функций. На этом временном отрезке реализуется правовой статус государственного служащего.

3. Устанавливается нормативно и как подинститут правового института государственной службы регулируется правовыми нормами по вопросам замещения государственных должностей, специальной профессиональной подготовки сотрудников различных государственных органов, совместительства, реального выполнения служащими своих должностных обязанностей и реализации прав, порядка присвоения квалификационных разрядов, специальных званий. Поощрение служащих и привлечение их к ответственности (к различным видам юридической ответственности), аттестация государственных служащих, продвижение (перемещение) по службе (должностной рост на конкурсной основе), условия службы, социально-правовая защита (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих, основания и способы прекращения государственной службы также являются предметами правового регулирования.

4. Детально разработаны и закреплены в нормативно-правовых актах условия прохождения государственной службы: продолжительность служебного времени, порядок и продолжительность ежегодного оплачиваемого и дополнительного отпусков; денежное довольствие служащих; льготы, гарантии и компенсации; государственное личное и дополнительное социальное страхование; порядок обеспечения жилой служебной площадью, служебным транспортом; услуги технического и социально-бытового характера при нахождении в служебной командировке и т. д.

Следовательно, прохождение государственной службы представляет собой многокомпонентный сложный элемент.

Управленческие функции государственного органа реализуются при непосредственном участии служащих, находящихся в подчинении руководителя. Представляется, что управленческие кадры в широком смысле — это, прежде всего, те лица, которым поручено руко-

водство деятельностью других людей, а также организация их труда. Такой подход не исключает отнесения к этой категории лиц, работающих не только в органах государственного управления, но и в других государственных и общественных организациях. Однако, основываясь на современной концепции кадровой политики в сфере государственного управления, используется термин «управленческие кадры» в узком и более точном смысле, т. е. только по отношению к лицам, работающим в органах государственного управления. В широком же смысле допустимо говорить и об управленческих кадрах, например, общественных организаций или иных государственных (неуправленческих) органов, которые формируются на основе сведений, содержащихся в Федеральном реестре государственных служащих и реестре государственных служащих субъектов РФ.

Наиболее важным структурным элементом государственной службы, несомненно, является *должность*. Государственная служба не есть простая совокупность государственных служащих; при наличии различных способов замещения определенных должностей она становится своеобразной единой иерархической структурой. Должность государственной службы, представляя собой административно-правовую категорию, характеризующую служебное место и социально-трудовую роль служащего в государственном органе, устанавливает, во-первых, объем служебной «дееспособности» как субъекта права. Во-вторых, четкое определение должности важно для оптимизации общей численности административного персонала, соотношения работников различных рангов (специальных званий, классов чинов) и решения задачи сокращения и упрощения (удешевления) государственного аппарата<sup>12</sup>. Кроме того, с помощью должностей обеспечиваются персонализация управленческих функций и правообязанностей, четкое разделение труда в аппарате, индивидуализация ответственности<sup>13</sup>.

Таким образом, структура государственной службы отражает ее содержание и представляет собой совокупность элементов, ее образующих (принципов, компетенции, личного состава, прохождения государственной службы, должности), а также связей между ними. основополагающим элементом структуры государственной службы является должность — неотъемлемая составляющая, связывающая все элементы в единое целое.

<sup>1</sup> См.: *Артемьев А.М.* Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 16.

<sup>2</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 667.

<sup>3</sup> См.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 5–14.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 16.

<sup>5</sup> См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. С. 278.

<sup>6</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

<sup>7</sup> См.: *Кузнецов И.Н.* Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 13–22; *Лазарев Б.М.* О компетенции органа советского государства // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 42–53; *Юсупов В.А.* Научная организация исполнительной власти: учебное пособие. 2-е изд., доп. Волгоград, 2003. С. 65.

<sup>8</sup> См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 209.

<sup>9</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Основные черты компетенции представительных органов власти // Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР: труды ВЮЗИ. Т. 8. М., 1966. С. 7; *Он же.* Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13, ст. 1475.

<sup>12</sup> См.: *Сумин М.М.* Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

<sup>13</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 119–128.

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКИЙ И АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

---

В.Т. Барбакадзе, Е.В. Ткаченко

### К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ СПОРОВ С УЧАСТИЕМ ДИРЕКТОРОВ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ И ЧЛЕНОВ СОВЕТА ДИРЕКТОРОВ

После принятия Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> в Арбитражном процессуальном кодексе РФ (далее — АПК РФ) появилась новая гл. 28.1 «Рассмотрение дел по корпоративным спорам».

В соответствии с п. 4 ст. 225.1 гл. 28.1 АПК РФ споры, связанные с назначением или избранием, прекращением, приостановлением полномочий и ответственностью лиц, входящих или входивших в состав органов управления и органов контроля юридического лица, а также споры, возникающие из гражданских правоотношений, между указанными лицами и юридическим лицом в связи с осуществлением, прекращением, приостановлением полномочий указанных лиц, отнесены к компетенции арбитражного суда независимо от субъектного состава.

В связи с этим у судов общей юрисдикции и арбитражных судов возник вопрос, к компетенции какого суда — арбитражного или общей юрисдикции — относятся дела об оспаривании директорами акционерных обществ, иных хозяйственных товариществ, членами совета директоров, заключившими с данными организациями трудовые договоры, решений уполномоченных органов перечисленных организаций об освобождении (директоров, членов директоров) от занимаемых должностей?

В пп. 4–5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 ноября 2003 г. № 17 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел по трудовым спорам с участием акционерных обществ, иных хозяйственных товариществ и обществ»<sup>2</sup> разъяснено, что дела об оспаривании руководителями организаций, членами коллегиальных исполнительных органов организаций (генеральными директорами акционерных обществ, иных хозяйственных товариществ и обществ и т.п.), а также членами советов директоров (наблюдательных советов) организаций, заключивших с данными организациями трудовые договоры, решений уполномоченных органов организаций либо собственников имущества организаций или уполномоченных собственниками лиц (органов) об освобождении их от занимаемых должностей подведомственны судам общей юрисдикции и рассматриваются ими в порядке искового производства как дела по трудовым спорам о восстановлении на работе

© Барбакадзе Вахтанг Тамазиевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия).

© Ткаченко Екатерина Викторовна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия).



(ст. 11, 273–281, 391 Трудового кодекса РФ<sup>3</sup> (далее — ТК РФ), п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ<sup>4</sup>, ст. 22 подразд. II Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>5</sup> (далее — ГПК РФ).

Вместе с тем указанное разъяснение Верховного Суда РФ было правомерным до внесения указанных изменений в АПК РФ.

Согласно пп. 3, 4. ст. 69 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»<sup>6</sup> общее собрание акционеров, если иное не предусмотрено уставом общества, вправе в любое время принять решение о досрочном прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества (директора, генерального директора), членов коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции). При этом на отношения между обществом и единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) и (или) членами коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции) действие законодательства РФ о труде распространяется в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона.

Из приведенных норм корпоративного законодательства видно, что только общее собрание общества может прекратить его полномочия, либо освободить от занимаемой должности. Аналогичная норма содержится в абз. 2 ст. 278 ТК РФ, в соответствии с которой договор с руководителем организации может быть прекращен в связи с принятием уполномоченным органом юридического лица, либо собственником имущества организации, либо уполномоченным собственником лицом (органом) решения о прекращении трудового договора. Решение о прекращении трудового договора по указанному основанию в отношении руководителя унитарного предприятия принимается уполномоченным собственником унитарного предприятия органом в порядке, установленном Правительством РФ.

Вместе с тем, если спор возникает между хозяйственным товариществом, акционерным обществом или обществом и его бывшим генеральным директором (единоличным исполнительным органом) о восстановлении на работе, то в этом случае дело должен рассматривать суд общей юрисдикции.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 АПК РФ арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. К ведению арбитражных судов согласно п. 2 ч. 1 ст. 33 АПК РФ (в ред. Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ), устанавливающему правила специальной подведомственности, относятся дела, указанные в ст. 225-1 АПК РФ. Как следует из содержания п. 4 ст. 225-1 АПК РФ в подведомственность арбитражных судов включены споры, указанные в ч. 1 ст. 225-1 АПК РФ, в т. ч. споры, связанные с назначением или избранием, прекращением, приостановлением полномочий и ответственностью лиц, входящих или входивших в состав органов управления и органов контроля названных юридических лиц.

Отношения между генеральным директором (единоличным исполнительным органом), с одной стороны, и рассматриваемыми организациями — с другой, основаны на трудовых договорах и являются трудовыми правоотношениями. Особенности регулирования труда указанных работников установлены гл. 43 ТК РФ.

Индивидуальные трудовые споры, включая споры между рассматриваемыми организациями и их бывшим генеральным директором (единоличным исполнительным органом) о восстановлении на работе, вытекающие из трудовых отношений, в силу положений ст. 382, 383 и 391 ТК РФ подведомственны судам общей юрисдикции. Указанные нормы в связи с принятием Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений не претерпели.

Отнесение споров между указанными выше субъектами к подведомственности судов общей юрисдикции исключает возможность их рассмотрения в арбитражных судах.

Поскольку в компетенцию арбитражных судов трудовые споры не входят, то дело по спору между рассматриваемыми организациями и их бывшим генеральным директором относится к подведомственности суда общей юрисдикции. Аналогичная позиция содержится в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2010 г., утвержденном постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 15 сентября 2010 г.<sup>7</sup> Относительно подведомственности спора между акционерным обществом и членом совета директоров об освобождении его от должности, дело в этом случае должен рассматривать арбитражный суд

по следующим причинам. Так, ст. 281 ТК РФ закреплено, что федеральными законами, учредительными документами организации на членов коллегиального исполнительного органа организации, заключивших трудовой договор, могут распространяться особенности регулирования труда, установленные настоящей главой для руководителя организации.

Федеральными законами могут устанавливаться другие особенности регулирования труда руководителей организаций и членов коллегиальных исполнительных органов этих организаций. Коллегиальным исполнительным органом общества является правление или дирекция, именно с членами данного органа заключаются трудовые договоры.

Относительно совета директоров согласно п. 1 ст. 66 Федерального закона «Об акционерных обществах» члены совета директоров (наблюдательного совета) общества избираются общим собранием акционеров в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и уставом общества, на срок до следующего годового собрания акционеров.

По решению общего собрания акционеров полномочия всех членов совета директоров (наблюдательного совета) общества могут быть прекращены досрочно.

Анализ приведенных норм позволяет сделать вывод о том, что с членами совета директоров не заключаются трудовые договоры, поскольку это не предусмотрено действующим законодательством.

Следовательно, спор об оспаривании членами совета директоров решений уполномоченных органов акционерного общества об освобождении их от занимаемых должностей будет подведомствен арбитражным судам, в соответствии с п. 2 ч. 1, ч. 2 ст. 33 и п. 4 ст. 225.1 АПК РФ. Если же аналогичный спор возникает между членами коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции), то спор будет подведомствен судам общей юрисдикции.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3642.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2003. 2 дек.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. № 1, ч. 1, ст. 3.

<sup>4</sup> См.: Парламентская газета. 2002. 27 июля.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1.

<sup>7</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2010 года: утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 15 сентября 2010 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 12.

**В.Т. Барбакадзе**

### **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ДЕЛ АРБИТРАЖНЫМ СУДАМ И СУДАМ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Вопросы подведомственности относятся к наиболее сложным вопросам, по которым как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды допускают много ошибок, влекущих безусловную отмену вынесенных судебных постановлений.

Так, начальник отдела обобщения судебной практики Федерального арбитражного суда Московского округа А.А. Поповченко отмечал, что из подготовленного их судом обзора практики применения норм арбитражного законодательства, устанавливающих правила определения подведомственности, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ исключил около 30 % вошедших в обзор примеров как ошибочно отнесенных к компетенции арбитражного суда<sup>1</sup>.

Нами определены следующие, наиболее актуальные, на наш взгляд, вопросы, возникающие у практических работников при определении подведомственности дел.

*Вопрос 1.* Что понимается под «экономической деятельностью», в чем содержательное отличие данного понятия от близких по смысловому значению понятий «предпринимательская деятельность», «экономические споры», также используемых в Арбитражном процессуальном

© Барбакадзе Вахтанг Тамазиевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия).

кодексе РФ (далее — АПК РФ) (например, в ст. 27 АПК РФ)? Можно ли считать, что экономический спор, это спор имущественного характера, а деятельность, связанная с использованием имущества или получением в результате такой деятельности имущества, материальных благ?

*Ответ.* В соответствии с п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и реализуют свои гражданские права своей волей и в своем интересе; они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. В силу ч. 4 ст. 3 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) не допускается ограничение или создание препятствий экономической деятельности физических лиц и организаций, не запрещенной законом, посредством налогов и сборов. В то же время согласно ч. 3 ст. 3 НК РФ налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными.

Высший Арбитражный Суд РФ неоднократно указывал арбитражным судам, что при рассмотрении налоговых споров, надлежит устанавливать, действовал ли налогоплательщик в рамках деятельности, направленной на извлечение прибыли или иной выгоды от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг или же он преследовал единственную цель — получение налоговых выгод.

Экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (оказание услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство, процессом производства и выпуском продукции (оказанием услуг). Следует отметить, что выпуск продукции (оказание услуг) без затрат на производство и непосредственно самого процесса производства невозможен, а вот наличие затрат на производство и процесса производства не всегда приводит к выпуску продукции (оказанию услуг).

В советской политэкономии общепринятой была доктрина, согласно которой под экономическими (производственными) отношениями понимали объективные, не зависящие от воли и сознания субъектов связи, складывающиеся в процессе производства, обмена и потребления материальных благ под непосредственным воздействием экономических законов социализма. Будучи глубинными, сущностными, они, по мнению ученых, внешне проявлялись в виде конкретных взаимосвязей определенных субъектов, именованных хозяйственными отношениями (хозяйственными связями). Поэтому хозяйственные отношения трактовались как проявление экономических отношений.

Современная российская экономическая теория практически любые связи в процессе производства, обмена, распределения и потребления материальных благ чаще всего называет экономическими, иногда — хозяйственными или экономическими (хозяйственными). Точно так же отождествляются понятия «экономический субъект» и «хозяйствующий субъект».

Характеристика предпринимательства как экономической деятельности фиксирует общие признаки, присущие любому его виду и форме, а характеристика предпринимательства как хозяйственной деятельности отражает его специфические особенности в зависимости от сферы деятельности. К общим признакам, определяющим предпринимательство как экономическую деятельность, следует отнести инициативность, самостоятельность, риск, ответственность, систематизм, направленность на получение прибыли. Специфика предпринимательства как хозяйственной деятельности в сфере поставок товаров (включая их производство, закупку, поставку), выполнения работ, оказания услуг требует выделения характеризующих его специальных признаков, прежде всего, таких, как новаторство, профессионализм.

Согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. При этом экономический характер спора проявляется не только в осуществлении предпринимательской деятельности, но и в доступе к этой деятельности, а также в предъявлении иных имущественных требований.

С учетом приведенного определения в научной литературе выделяются следующие правовые признаки предпринимательской деятельности: систематическое получение прибыли

как цель предпринимательства; самостоятельность предпринимателя в осуществлении этой деятельности; предпринимательский риск; имущественная ответственность предпринимателя; осуществление такой деятельности лицом, зарегистрированным в качестве предпринимателя в установленном порядке.

Таким образом, принципиального различия между предпринимательской и экономической деятельностью нет. Предпринимательская деятельность — это разновидность экономической деятельности.

Между тем в арбитражном процессуальном законодательстве, кроме понятий «предпринимательская» и «экономическая деятельность», употребляется термин «иная экономическая деятельность», который также не раскрывается законодателем. Важным отличием предпринимательской деятельности от иной экономической деятельности является не простое стремление хозяйствующего субъекта к получению выгоды, а систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Систематичность получения прибыли служит внешним признаком осуществления предпринимательской деятельности.

Конституционный Суд РФ рассматривает в качестве «иной экономической деятельности», например, инвестирование гражданами своих сбережений посредством заключения договоров банковского вклада в расчёте на получение дохода в виде процентов (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. № 9 14-П<sup>2</sup>). В соответствии с п. 2 указанного Постановления граждане посредством заключения договоров банковского вклада осуществляют иную не запрещенную законом экономическую деятельность, рассчитывая при этом получить доход в виде процентов по вкладу.

Иная экономическая деятельность — это деятельность, направленная на достижение уставных целей организаций, которые могут и не являться коммерческими (например, деятельность администрации муниципального образования, уставная деятельность общественной некоммерческой организации). Применительно к указанным некоммерческим организациям их экономическая деятельность направлена лишь на достижение целей восстановления и поддержания на надлежащем уровне имущественной либо неимущественной сферы организации, необходимой для ведения уставной деятельности.

Относительно экономического спора необходимо отметить, что в период создания системы арбитражных судов было вполне оправданным введение в законодательство понятия «экономический спор», под которым подразумевались в основном споры, возникающие в процессе предпринимательской деятельности<sup>3</sup>. Уже тогда отмечалась правовая неопределенность данного термина.

В настоящее время большинство ученых также полагают, что термин «экономические споры» является неудачным, поскольку не имеет правового содержания, не определяет характер правоотношений, из которых возникает спор<sup>4</sup>. Поэтому в литературе предлагают использовать иной термин, а именно коммерческий, под которым понимаются споры, возникающие между коммерсантами (гражданами, предпринимателями и (или) коммерческими организациями) из договорных и иных гражданско-правовых отношений<sup>5</sup>.

*Вопрос 2.* Относятся ли к компетенции судов общей юрисдикции дела об оспаривании директорами акционерных обществ, иных хозяйственных товариществ, членами совета директоров, заключившими с данными организациями трудовые договоры, решений уполномоченных органов перечисленных выше организаций об освобождении (директоров, членов директоров) от занимаемых должностей?

*Ответ.* В пп. 4–5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 ноября 2003 г. № 17 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел по трудовым спорам с участием акционерных обществ, иных хозяйственных товариществ и обществ»<sup>6</sup> разъяснялось, что дела об оспаривании руководителями организаций, членами коллегиальных исполнительных органов организаций (генеральными директорами акционерных обществ, иных хозяйственных товариществ и обществ и т. п.), а также членами советов директоров (наблюдательных советов) организаций, заключивших с данными организациями трудовые договоры, решений уполномоченных органов организаций либо собственников имущества

организаций или уполномоченных собственниками лиц (органов) об освобождении их от занимаемых должностей подведомственны судам общей юрисдикции и рассматриваются ими в порядке искового производства как дела по трудовым спорам о восстановлении на работе (ст. 11, 273–281, 391 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ), п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ, ст. 22, подразд. II Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)).

Данные разъяснения не вызвали сомнений в правоприменительной практике судов до изменения в АПК РФ, внесенных Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>7</sup>, после которых появилась гл. 28.1 «Рассмотрение дел по корпоративным спорам». Так, в соответствии с п. 4 ст. 225.1 АПК РФ споры, связанные с назначением или избранием, прекращением, приостановлением полномочий и ответственностью лиц, входящих или входивших в состав органов управления и органов контроля юридического лица, а также споры, возникающие из гражданских правоотношений, между указанными лицами и юридическим лицом в связи с осуществлением, прекращением, приостановлением полномочий указанных лиц, отнесены к компетенции арбитражного суда независимо от субъектного состава.

В соответствии с п. 1 ст. 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» (в ред. от 30 ноября 2011 г., с изм. от 21 ноября 2011 г.)<sup>8</sup> руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) или единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) и коллегиальным исполнительным органом общества (правлением, дирекцией). Исполнительные органы подотчетны совету директоров (наблюдательному совету) общества и общему собранию акционеров.

При этом пп. 3, 4. ст. 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» установлено, что общее собрание акционеров, если образование исполнительных органов не отнесено уставом общества к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества, вправе в любое время принять решение о досрочном прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества (директора, генерального директора), членов коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции). При этом на отношения между обществом и единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) и (или) членами коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции) действие законодательства РФ о труде распространяется в части, не противоречащей положениям указанного Федерального закона.

В ст. 40 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 30 ноября 2011 г.)<sup>9</sup> также содержатся положения о том, что директор является единоличным исполнительным органом общества, т. е. органом управления общества. Из приведенных норм корпоративного законодательства следует, что только общее собрание общества может прекратить его полномочия либо освободить от занимаемой должности. Аналогичная норма содержится в абз. 2 ст. 278 ТК РФ, в соответствии с которой договор с руководителем организации может быть прекращен в связи с принятием уполномоченным органом юридического лица либо собственником имущества организации, либо уполномоченным собственником лицом (органом) решения о прекращении трудового договора. Решение о прекращении трудового договора по указанному основанию в отношении руководителя унитарного предприятия принимается уполномоченным собственником унитарного предприятия органом в порядке, установленном Правительством РФ.

Вместе с тем, если спор возникает между хозяйственным товариществом, акционерным обществом или обществом и его бывшим генеральным директором (единоличным исполнительным органом) о восстановлении на работе, то в этом случае дело должен рассматривать суд общей юрисдикции.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 АПК РФ арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. К ведению арбитражных судов согласно п. 2 ч. 1 ст. 33 АПК РФ (в ред. Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ), устанавливающему правила специальной подведомственности, относятся дела, указанные в ст. 225-1 АПК РФ.

Как следует из содержания п. 4 ст. 225-1 АПК РФ в подведомственность арбитражных судов включены споры, указанные в ч. 1 ст. 225-1 АПК РФ, в т. ч. споры, связанные с назначением или избранием, прекращением, приостановлением полномочий и ответственностью лиц, входящих или входивших в состав органов управления и органов контроля названных юридических лиц.

Отношения между генеральным директором (единоличным исполнительным органом), с одной стороны, и рассматриваемыми организациями — с другой, основаны на трудовых договорах и являются трудовыми правоотношениями. Особенности регулирования труда указанных работников установлены гл. 43 ТК РФ. Индивидуальные трудовые споры, включая споры между рассматриваемыми организациями и их бывшим генеральным директором (единоличным исполнительным органом) о восстановлении на работе, вытекающие из трудовых отношений, в силу положений ст. 382, 383 и 391 ТК РФ подведомственны судам общей юрисдикции. Указанные нормы в связи с принятием Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений не претерпели.

Отнесение споров между указанными субъектами к подведомственности судов общей юрисдикции исключает возможность их рассмотрения в арбитражных судах.

Поскольку в компетенцию арбитражных судов трудовые споры не входят, то дело по спору между рассматриваемыми организациями и их бывшим генеральным директором относится к подведомственности суда общей юрисдикции. Аналогичная позиция содержится в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2010 г. (утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 15 сентября 2010 г.).

Относительно подведомственности спора между акционерным обществом и членом совета директоров об освобождении его от должности, то в этом случае дело должен рассматривать арбитражный суд по следующим причинам. Так, ст. 281 ТК РФ закреплено, что федеральными законами, учредительными документами организации на членов коллегиального исполнительного органа организации, заключивших трудовой договор, могут распространяться особенности регулирования труда, установленные настоящей главой для руководителя организации.

Федеральными законами могут устанавливаться другие особенности регулирования труда руководителей организаций и членов коллегиальных исполнительных органов этих организаций. В п. 1 ст. 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» указано, что руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) или единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) и коллегиальным исполнительным органом общества (правлением, дирекцией).

В п. 3 ст. 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» указано, что на отношения между обществом и членами коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции) действие законодательства РФ о труде распространяется в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона.

Таким образом, коллегиальным исполнительным органом общества является правление или дирекция, именно с членами данного органа заключаются трудовые договора.

В соответствии с п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об акционерных обществах» Совет директоров (наблюдательный совет) общества осуществляет общее руководство деятельностью общества, за исключением решения вопросов, отнесенных указанным Федеральным законом к компетенции общего собрания акционеров. Согласно п. 1 ст. 66 Федерального закона «Об акционерных обществах» члены совета директоров (наблюдательного совета) общества избираются общим собранием акционеров в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и уставом общества, на срок до следующего годового общего собрания акционеров. Если годовое общее собрание акционеров не было проведено в сроки, установленные п. 1 ст. 47 настоящего Федерального закона, полномочия совета директоров (наблюдательного совета) общества прекращаются, за исключением полномочий по подготовке, созыву и проведению годового общего собрания акционеров.

Лица, избранные в состав совета директоров (наблюдательного совета) общества, могут переизбираться неограниченное число раз. По решению общего собрания акционеров пол-

номочия всех членов совета директоров (наблюдательного совета) общества могут быть прекращены досрочно.

Анализ приведенных норм позволяет сделать вывод о том, что с членами совета директоров не заключаются трудовые договора, поскольку это не предусмотрено действующим законодательством.

Следовательно, спор об оспаривании членами совета директоров решений уполномоченных органов акционерного общества об освобождении их от занимаемых должностей будет подведомствен арбитражным судам в соответствии с п. 2 ч. 1, ч. 2 ст. 33 и п. 4 ст. 225.1 АПК РФ.

Если же аналогичный спор возникает между членами коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции), то спор будет подведомствен судам общей юрисдикции.

*Вопрос 3.* Какова подведомственность споров между покупателем-гражданином, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, и продавцом-юридическим лицом о расторжении договора, взыскании стоимости товара, неустойки, если в договоре купли-продажи указано, что он заключен между юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, а истец (покупатель) утверждает, что приобрел товар для личных нужд как физическое лицо?

Какова подведомственность споров между покупателем-гражданином, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, и продавцом-юридическим лицом, когда данные о наличии у покупателя статуса ИП отсутствуют, но предметом покупки (аренды, поставки) являются объекты, которые могут использоваться явно для предпринимательских целей: здание цеха, здание многоэтажного магазина, оборудование или технологические линии значительной мощности и т.п.?

*Ответ.* Согласно ч. 2 ст. 27, ст. 28 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (далее — индивидуальные предприниматели), а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (далее — организации и граждане).

Арбитражные суды рассматривают в порядке искового производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, другими организациями и гражданами.

Таким образом, из приведенных норм следует однозначный вывод, что для определения компетенция спора определяющими критериями являются: 1) характер или предмет дела (экономический и связанный с предпринимательской или иной экономической деятельностью) — это важный критерий; 2) субъектный состав (сторон). Также для определения подведомственности на помощь приходит критерий характера (предмета) дела — его связь с предпринимательской и иной экономической деятельностью. Важно отметить, что должна иметь место совокупность указанных критериев.

Также судебная практика арбитражных судов при определении подведомственности исходит из наличия или отсутствия у физического лица статуса индивидуального предпринимателя на момент обращения с заявлением в арбитражный суд, а не на дату заключения договора (см.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 августа 2008 г. № А66-1626/2007<sup>10</sup>).

В первом случае, независимо от характеристик товара и его назначения, определяющим фактором является то, что в договоре купли-продажи указано, что он заключен между юридическим лицом и ИП. В этом случае предполагается, что ИП приобретает товар, чтобы затем его использовать в предпринимательской деятельности. В дальнейшем данный договор обычно служит доказательством того, что ИП понес определенные расходы для извлечения

прибыли, т.е. используется для уменьшения налоговой базы при налогообложении. В ином случае ИП намеренно не стал бы указывать в договоре, что обладает статусом ИП.

Таким образом, спор между покупателем-гражданином, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, и продавцом-юридическим лицом подведомствен арбитражному суду.

Соответственно, во втором случае суду необходимо выяснить, обладает ли физическое лицо статусом индивидуального предпринимателя на момент рассмотрения спора или обращения в суд. Если физическое лицо обладает статусом ИП, то спор подведомствен арбитражному суду (ст. 27, 28 АПК РФ). Если же физическое лицо таким статусом не обладает, то спор независимо от объекта (здание цеха, здание многоэтажного магазина, оборудование или технологические линии значительной мощности и т.п.) должен рассматриваться в суде общей юрисдикции.

*Вопрос 4.* Какова подведомственность дела, если банк обращается с иском о взыскании задолженности по кредитному договору, заключенному с физическим лицом, и в то же время (в качестве обеспечительной меры) существует договор залога товаров в обороте, заключенный с этим же лицом, но уже как с индивидуальным предпринимателем? Изменится ли подведомственность, если заемщиком будет ИП, а поручителем по договору — физическое лицо?

*Ответ.* Как уже отмечалось, определяющими критериями подведомственности дел арбитражным судам является характер спора, который вытекает из предпринимательской и иной экономической деятельности, и субъектный состав. Как видно, кредитный договор заключен физическим лицом, обладающим статусом индивидуального предпринимателя. Данное лицо в качестве обеспечения обязательств заключает с банком договор залога товаров в обороте, которые используются физическим лицом для извлечения прибыли. Таким образом, предметом спора является взыскание денежных средств, выданных заемщику для предпринимательских целей (пополнение оборотных средств), участниками правоотношений выступают коммерческий банк и ИП, т.е. спор связан с осуществлением предпринимательской деятельности.

В данном случае должник и поручитель совпали в одном лице, поскольку в силу Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 3 декабря 2011 г.)<sup>11</sup> регистрация физического лица в качестве ИП не свидетельствует об образовании нового лица, а указывает на приобретение физическим лицом статуса ИП.

В п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>12</sup> отмечается, что споры между гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, а также между указанными гражданами и юридическими лицами разрешаются арбитражными судами.

Таким образом, в рассматриваемом случае спор должен быть подведомствен арбитражному суду.

Во втором случае подведомственность также останется неизменной, если заемщиком будет ИП, а поручителем по договору — одно и то же физическое лицо. Аналогичные ситуация и позиция изложены в кассационном определении Саратовского областного суда от 19 октября 2010 г. по делу № 33-5274.

*Вопрос 5.* В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ суды рассматривают и разрешают дела по указанным в ст. 122 настоящего Кодекса требованиям, разрешаемым в порядке приказного производства. АПК РФ не содержит такого понятия, как «судебный приказ». В связи с изложенным при применении вышеуказанной нормы возникают неясности: подведомственны ли мировым судьям заявления о вынесении судебных приказов по требованиям, указанным в ст. 122 ГПК РФ, где сторонами выступают организации, являющиеся юридическими лицами, или граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, имеющие статус ИП, по требованиям, связанным с осуществлением должника предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 27 АПК РФ)?

*Ответ.* Судебный приказ является самостоятельным видом судебного постановления по гражданским делам, которое выносится по итогам приказного производства, представляю-



щего собой упрощенную процедуру защиты нарушенного субъективного права в суде первой инстанции.

Виды арбитражного и гражданского производства — это определяемый характером и спецификой материального права особый процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения определенных групп дел в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. АПК РФ и ГПК РФ закрепляют различные виды производств в суде первой инстанции. Так, АПК РФ предусматривает следующие виды производств: исковое производство — ст. 28 (дела, возникающие из гражданских правоотношений); административное производство — ст. 29 (дела, возникающие из административных либо иных публичных правоотношений); особое производство — ст. 30 (по установлению фактов, имеющих юридическое значение).

Эти виды выделены исходя из характера экономического спора, который и порождает своеобразную форму судебной защиты. Кроме того, можно выделить: упрощенное производство — гл. 29 (новый вид производства по несложным делам, проводимого без судебного заседания только на основе письменных документов) — по критерию бесспорности с целью ускорения порядка рассмотрения дел; иные производства — производство по делам с участием иностранных лиц (по отдельным категориям дел) — по критерию субъекта.

Все дела рассматриваются по правилам искового производства (общие правила) с изъятиями, уставленными для отдельных категорий дел (специальные правила).

В ГПК РФ предусмотрены следующие виды производств: приказное производство — гл. 11; исковое производство — подразд. 2; производство по делам, возникающим из публичных правоотношений — подразд. 3; особое производство — подразд. 4.

В ст. 122 ГПК РФ указано, что судебный приказ выдается, если требование основано на: нотариально удостоверенной сделке, сделке, совершенной в простой письменной форме, совершенном нотариусом протесте векселя в неплатеже, неакцепте и недатировании акцепта; заявлено требование о взыскании: алиментов на несовершеннолетних детей, не связанное с установлением отцовства, оспариванием отцовства (материнства) или необходимостью привлечения других заинтересованных лиц, с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам, начисленной, но не выплаченной работнику заработной платы, органом внутренних дел расходов, произведенных в связи с розыском ответчика или должника, или ребенка, отобранного у должника по решению суда.

Из перечисленных требований видно, что большинство из них рассматривается с участием граждан. Остальные же требования, если субъектами выступают хозяйственные товарищества, общества и индивидуальные предприниматели, а характер спора связан с предпринимательской и иной экономической деятельностью, то дело должно рассматриваться арбитражными судами. Так, в ч. 1 ст. 226 АПК РФ установлено, что в случае, если требования истца носят бесспорный характер, признаются ответчиком или иск заявлен на незначительную сумму, дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства. При этом в ст. 227 перечислены дела, которые рассматриваются в порядке упрощенного производства, а именно:

- 1) об имущественных требованиях, основанных на документах, подтверждающих задолженность по оплате за потребленные электрическую энергию, газ, воду, отопление, услуги связи, по арендной плате и другим расходам, связанным с эксплуатацией помещений, используемых в целях осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 2) по искам, основанным на представленных истцом документах, устанавливающих имущественные обязательства ответчика, которые ответчиком признаются, но не выполняются;
- 3) по искам к юридическим лицам на сумму до 20 тыс. руб., по искам к индивидуальным предпринимателям на сумму до 2 тыс. руб.;
- 4) по другим требованиям при наличии условий, предусмотренных ст. 226 указанного Кодекса.

Таким образом, в приказном производстве могут рассматриваться дела, только подведомственные судам общей юрисдикции. Соответственно, если мировым судьей установлено, что спор вытекает из предпринимательской и иной экономической деятельности и сторонами спора выступают субъекты такой деятельности, то спор будет подведомствен арбитражным судам (ст. 27, 28 АПК РФ).

Однако из общего правила, изложенного выше, существует исключение, а именно по требованиям, основанным на протесте векселей в неплатеже, неакцепте и недатировании акцепта, совершенном нотариусом в отношении физического лица, юридического лица или индивидуального предпринимателя, судебный приказ выдается. Заявления о выдаче судебного приказа на взыскание задолженности по опротестованному векселю рассматриваются судами общей юрисдикции независимо от субъектного состава участников вексельного обязательства. Такое разъяснение содержится в п. 1 совместного Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 3 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 1 «О некоторых вопросах применения Федерального закона “О переводном и простом векселе”».

*(Окончание в следующем номере.)*

<sup>1</sup> См.: Материалы круглого стола «Совершенствование арбитражно-процессуального законодательства» // Законодательство. 2006. № 10. С. 7, 9.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 31, ст. 3161.

<sup>3</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс РФ: постатейный комментарий // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1993. № 12. С. 121.

<sup>4</sup> См.: Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора. М., 2006. С. 53.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 52.

<sup>6</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 1.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3642.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7024; № 48, ст. 6728.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4576.

<sup>10</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3431; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7061.

<sup>12</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9; 1997. № 5.

**М.А. Алькова**

### **ПРЕДМЕТ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ О ВЗЫСКАНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ**

Согласно п. 3 ст. 1252 и ст. 1301 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)<sup>1</sup> в случае нарушения исключительного права на произведение автор или иной правообладатель наряду с использованием других применимых способов защиты и мер ответственности вправе требовать вместо возмещения убытков выплаты компенсации. При этом компенсация подлежит взысканию при доказанности факта правонарушения независимо от размера причиненных ему убытков.

Таким образом, правообладатель, избрав указанный специальный способ защиты исключительных прав, освобождается от самой сложной задачи: обязанности доказывания размера убытков. Вследствие этого в судебной практике требования о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав, в отличие от возмещения убытков, получили более широкое распространение. Однако до настоящего времени в правоприменительной деятельности отсутствует единообразие в применении данного правового института.

В предмет доказывания по делам о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав входят факты охраноспособности произведения, принадлежности исключительных прав, а также бездоговорного использования объекта авторского права. Из этого следует, что истцом по данной категории дел может выступать только то лицо, которому принадлежат на законных основаниях исключительные права на произведение литературы, науки и искусства.

Вопрос же о включении в предмет доказывания таких факторов, как наличие имущественных потерь, размер компенсации и наличие вины нарушителя исключительных прав, остается спорным<sup>2</sup>. В целях разрешения данной дискуссии необходимо, прежде всего, определить правовую природу компенсации. В судебной практике и доктрине нет единства мнений по данному вопросу. В ряде случаев компенсацию относят к законной неустойке, штрафу<sup>3</sup> либо особому виду ответственности<sup>4</sup>, а в судебной практике ошибочно рассматривают в качестве

© Алькова Марина Александровна, 2012

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия).

платы за неосновательное обогащение ввиду того, что законом не предусмотрено, что данная компенсация является возмещением убытков в форме неполученной выгоды или штрафом<sup>5</sup>.

Следует согласиться с В.А. Хохловым, который рассматривает компенсацию в качестве метода установления и взыскания убытков<sup>6</sup>. По мнению О.Н. Садикова, при отсутствии убытков для выплаты даже минимальной компенсации, названной в законе, нет правовых оснований<sup>7</sup>.

Данная точка зрения представляется обоснованной в силу ряда причин.

Во-первых, требование о взыскании компенсации за нарушение интеллектуальных прав относится к категории требований из причинения вреда, что предопределяет необходимость обращения к гл. 59 ГК РФ, в силу которой основанием для возложения на лицо обязанности по возмещению вреда служит совокупность обстоятельств, в т. ч. наличие убытков, причиненных лицу действиями причинителя вреда.

Во-вторых, как уже отмечалось, в силу п.3 ст. 1252 ГК РФ компенсация подлежит взысканию при доказанности факта правонарушения. В свою очередь правонарушение представляет собой сложный юридический факт, состоящий из таких элементов, как противоправное поведение, негативные последствия, причинная связь между противоправным поведением и негативными последствиями, а также вина. Следовательно, законодатель не освобождает лицо при требовании выплаты компенсации от обязанности доказывания факта наступления имущественных потерь.

Размер подлежащей взысканию компенсации может определяться как по усмотрению суда в размере от 10 тыс. руб. до 5 млн руб., так и в двукратном размере стоимости экземпляров произведения или в двукратном размере стоимости права использования произведения, определяемой исходя из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за правомерное использование произведения.

В первом случае в соответствии с п. 43.3. постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 марта 2009 г. № 5/29 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>8</sup> суд определяет сумму компенсации в указанных законом пределах по своему усмотрению, но не выше заявленного истцом требования. Важно отметить, что суд не лишен права взыскать сумму компенсации в меньшем размере, по сравнению с заявленным требованием, но не ниже низшего предела, установленного законом. При этом уменьшение размера компенсации за нарушение авторских прав должно быть обусловлено случаем, когда требуемая сумма явно не соответствует природе компенсационных выплат, а представляет собой способ получения дохода. При определении размера компенсации суд, учитывая, в частности, характер допущенного нарушения, срок незаконного использования результата интеллектуальной деятельности, степень вины нарушителя, наличие ранее совершенных лицом нарушений исключительного права данного правообладателя, вероятные убытки правообладателя, принимает решение, исходя из принципов разумности и справедливости, а также соразмерности компенсации последствиям нарушения<sup>9</sup>. Следовательно, указанные обстоятельства также входят в предмет доказывания по исследуемой категории дел, неустановление которых служит основанием отмены решения, что подтверждается судебной практикой<sup>10</sup>.

Однако поскольку наличие вероятных убытков рассматривается законодателем лишь в одном аспекте: в качестве критерия определения размера компенсации, при непредставлении доказательств их наступления, суд не отказывает в ее выплате, а только лишь определяет ко взысканию с нарушителя минимальную компенсацию за использование объекта авторского права<sup>11</sup>. В случае же избрания способа, предусмотренного абз. 2 ст. 1301 ГК РФ, выбор между видами его расчета зависит от примененного нарушителем способа использования произведения<sup>12</sup>.

Следует отметить, что расчет суммы компенсации, исходя из двукратного размера стоимости экземпляров произведения, законодателем однозначно не определен, поскольку не указано, какие именно экземпляры произведения в данном случае необходимо рассматривать: контрафактные или правомерно изданные правообладателем. Вследствие этого судебная практика идет по пути признания обоснованного расчета взыскиваемой компенсации, рассчитываемой как на основе стоимости контрафактного, так и правомерно изданного правообладателем экземпляра произведения<sup>13</sup>.

Таким образом, если распространялись контрафактные экземпляры произведения, то расчет должен базироваться либо на количестве и стоимости таких экземпляров, либо на стоимости правомерно изданного правообладателем произведения, если же нарушение заключалось в использовании произведения, не связанном с предоставлением экземпляров публике, — на стоимости вознаграждения, обусловленного лицензионным договором, предусматривающим простую (неисключительную) лицензию, на момент совершения нарушения.

При доказывании стоимости экземпляра произведения важно учитывать тот факт, что она определяется из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за правомерное использование произведения. В случае же, если ответчик не согласен с определением средней стоимости экземпляра произведения, он обязан представить суду доказательства наличия иной, более низкой цены легально изданного аналогичного произведения<sup>14</sup>. При этом суд не вправе по своему усмотрению изменять сумму взыскиваемой компенсации<sup>15</sup>.

Таким образом, при непредставлении доказательств негативных последствий при взыскании компенсации, размер которой определяется по усмотрению суда, последний не отказывает в удовлетворении требований, а лишь присуждает минимальный размер компенсации. В случае же заявления требования о выплате компенсации в двукратном размере стоимости экземпляров произведения или в двукратном размере стоимости права использования произведения, истец обязан представить обоснованный расчет имущественных потерь в целях определения размера компенсации, в противном случае в исковых требованиях будет отказано.

Данный вывод свидетельствует о том, что исследуемая санкция имеет как штрафную, так и компенсационную природу, что недопустимо. Поскольку выплата компенсации представляет собой упрощенный способ возмещения убытков, факт наличия имущественных потерь должен входить в предмет доказывания по данной категории дел. Обязанность доказывания данного обстоятельства должна лежать на истце. Последствием же ее неисполнения должен стать отказ в выплате компенсации. Данный подход обеспечит соответствие исследуемого правового института компенсационному принципу гражданско-правовой ответственности, основное назначение которой состоит в восполнении имущественных потерь.

Кроме того, при рассмотрении дел о выплате компенсации за нарушение исключительных прав необходимо учитывать презумпцию вины, закрепленную в п. 2 ст. 1064 ГК РФ, в силу которой на ответчике лежит обязанность доказывания отсутствия его вины.

Исходя из вышеизложенного, в предмет доказывания по делам о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав должны входить такие факты, как охраноспособность произведения, наличие у истца исключительных прав на произведения, использование произведений ответчиком и установление правовых оснований для такого использования, вина ответчика, наличие имущественных потерь. Данные обстоятельства подлежат обязательному установлению при рассмотрении и разрешении дел о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав. Включение же факта размера компенсации в предмет доказывания зависит от того, какой из способов его определения выбрал правообладатель.

При определении размера компенсации по усмотрению суда собственно размер компенсации не входит в предмет доказывания, поскольку определение окончательного размера компенсации является прерогативой суда. Однако юрисдикционным органом в указанном случае должны дополнительно исследоваться следующие обстоятельства: характер допущенного нарушения, срок незаконного использования результата интеллектуальной деятельности, степень вины нарушителя, наличие ранее совершенных лицом нарушений исключительного права данного правообладателя. В случае же заявления требования о выплате компенсации в двукратном размере стоимости экземпляров произведения или в двукратном размере стоимости права использования произведения доказывание размера компенсации путем представления обоснованного расчета является обязательным.

Установление вышеуказанных обстоятельств должно быть обязательным при рассмотрении и разрешении любого дела данной категории, что требует, в свою очередь, внесения дополнений в совместное постановление высших судебных инстанций.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 52, ч. 1, ст. 5496; 2010. № 41, ч. 2, ст. 5188.

<sup>2</sup> См.: *Ананьева Е.В.* Размер компенсации за нарушение авторского права равен убыткам? // Современное право. 2001. № 3. С. 15.

<sup>3</sup> См.: *Гаврилов Э.П.* Некоторые актуальные вопросы авторского права и смежных прав // Хозяйство и право. 2005. № 1. С. 32; *Калятин В.О.* Интеллектуальная собственность (исключительные права). М., 2000. С. 424.

<sup>4</sup> См.: *Маковский А.Л.* Глава 69: Общие положения // Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. А.Л. Маковского. М., 2008. С. 380–381; *Симкин Л.С.* Из практики рассмотрения дел о правовой охране программ для ЭВМ // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 8. С. 78.

<sup>5</sup> См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 31 августа 2004 г. по делу № КГ-А40/6637-04. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: *Хохлов В.А.* Авторское право: законодательство, теория, практика. М., 2008. С. 246–248.

<sup>7</sup> См.: *Садиков О.Н.* Ограничение ответственности должника по решению суда // Актуальные вопросы российского частного права: сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева / под ред. Е.А. Павлова, О.Ю. Шилохвост. М., 2008. С. 147.

<sup>8</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 6. С. 11.

<sup>9</sup> См.: Там же.

<sup>10</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 апреля 2009 г. № ВАС-2658/09. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Решение Басманного районного суда г. Москвы от 12 января 2010 г. по делу № 2-80/10. URL: <http://basmanny.msk.sudrf.ru> (дата обращения: 14.01.2011).

<sup>12</sup> См.: *Калятин В.О.* Глава 70: Авторское право // Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части четвертой / под ред. Л.А. Трахтенгерц. М., 2009. С. 136.

<sup>13</sup> См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 2 августа 2010 г. по делу № А40-153857/09-67-1037. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 3 февраля 2010 г. по делу № А40-31267/08-110-207. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 12 августа 2009 г. по делу № А40-38263/08-11-315. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**И.А. Еськина**

## **МЕХАНИЗМ ПРИОБРЕТЕНИЯ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

«Всякое субъективное право представляет собой социальную ценность лишь постольку, поскольку его можно реализовать...»<sup>1</sup>. Это означает, что субъект может действовать в пределах правовых возможностей. Однако для этого субъективное гражданское право необходимо еще приобрести. В ином случае субъект будет действовать без достаточных правовых оснований, поэтому этап приобретения субъективного гражданского права имеет важное значение.

В современной цивилистической литературе достаточно подробно изучен механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей. Наиболее полно он рассмотрен Е.В. Вавилиным<sup>2</sup>, представившим широкий и узкий подходы к механизму осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей (далее — МО ГП и ИО). В широком смысле МО ГП и ИО исследуется «с возникновения предпосылок к формированию субъективного права и обязанности... до осуществления этого права и исполнения обязанности»<sup>3</sup> (фактического и юридического осуществления права и исполнения обязанности). Поэтому ученый, кроме собственно реализационных стадий, выделяет подготовительный (предреализационный) этап и этап формирования субъективного права. В узком же смысле МО ГП и ИО, по мнению автора, «начинает действовать с момента осознания субъектом своего правообладания»<sup>4</sup> и определяется со стадии установления субъективного права. Автор придерживается широкого понимания МО ГП и ИО, аргументируя это, скорее всего тем, что наличие и единство всех элементов (от благоприятной правовой среды до обеспечительных) в составе МО ГП и ИО позволит построить гарантированную реализацию права и исполнения обязанности ввиду отсутствия «закрепления в законодательстве правовых средств, способствующих надлежащей реализации субъективных прав и исполнения обязанностей»<sup>5</sup>, несовершенства организации исполнения законов, необходимости обеспечения фактического удовлетворения интересов субъектов права<sup>6</sup>. С одной стороны, мы разделяем указанную позицию, а с другой, полагаем, что приобретение и осуществление права — это самостоятельные правовые явления, каж-

© Еськина Ирина Александровна, 2012

Аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин (Нижегородский коммерческий институт).

дое из которых требует своего собственного механизма. Тем более, что в широком и узком смыслах Е.В. Вавилин разграничивает этап приобретения права и непосредственно процесс осуществления права. Это служит лишним подтверждением тому, что механизм приобретения гражданских прав (далее — МПГП) не менее важен, чем МО ГП и ИО.

*Механизм приобретения гражданских прав* — это система гражданско-правовых средств, последовательное и надлежащее использование которых ведет к приобретению субъективного гражданского права, обеспечивающего реализацию социальной цели субъектов путем закрепления правовой принадлежности социального блага.

Для получения желаемого социально-правового результата юридически значимой деятельности субъектов большое значение имеет *обоснование правового порядка достижения социальной цели субъектов*, а также выявление препятствий, возникающих в этом процессе и определение путей их устранения (преодоления). В этом заключена не только теоретическая, но и практическая значимость определения и анализа стадий МПГП. Определение их состава неразрывно связано с тем, что является фактическим основанием использования средств приобретения гражданских прав, поскольку именно оно устанавливает вид и пределы действий субъектов по приобретению субъективного гражданского права. Таким основанием выступает социальная цель субъектов<sup>7</sup>, поскольку гражданско-правовое регулирование строится сообразно социальным целям, где гражданско-правовые конструкции типового поведения являются их правовыми основаниями.

Таким образом, МПГП разбивается на следующие стадии: предправовая («избрание надлежащего правового основания»); возникновения гражданского правоотношения; упорядочения действий (бездействия), способ совершения которых определен правовым или поднормативным основанием.

*Предправовая стадия «избрание надлежащего правового основания»* характеризуется тем, что участники будущего гражданского правоотношения определяют свою социальную цель и избирают правовое основание, рассчитанное на ее реализацию. В случае избрания субъектами ненадлежащего правового основания желаемый социально-правовой результат не достигнут или будет достигнут частично<sup>8</sup>. В предправовую стадию входит общее регулирование взаимодействий субъектов<sup>9</sup>, поскольку нельзя определить и использовать надлежащее правовое основание, не располагая знаниями о необходимых правовых средствах упорядочения взаимодействий субъектов. Ими являются гражданско-правовые конструкции типового поведения и правосубъектность как предпосылка их использования. Следовательно, *средствами* данной стадии выступают социальная цель субъектов; правосубъектность; правовое основание (нормативная конструкция).

Правовое основание — это нормативная основа, устанавливающая императивное или автономное регулирование взаимных или односторонних действий по приобретению гражданского права тем или иным способом. Эту основу образуют гражданско-правовые конструкции типового поведения, которые либо предлагают самостоятельное упорядочение взаимодействий субъектов по диспозитивным позициям, как-то: доставка или выборка товара, количество, качество, ассортимент товара, условия его оплаты по договору поставки либо императивно регламентируют порядок совершения действий (нормы о находке).

Способ приобретения гражданских прав — это порядок совершения взаимных или односторонних действий, определенный правовым основанием императивно либо поднормативным основанием по усмотрению сторон. К примеру, приобретение права собственности на товар по договору производится способом передачи товара на условиях договора.

Проиллюстрируем важность и специфику первой стадии МПГП.

Е.В. Вавилин пишет: «...Чтобы право на принятие наследства было осуществимо, на подготовительном этапе необходимо наличие ряда условий — соответствующие нормы права, в которых заложены определенные возможности осуществления этого права, правосубъектность гражданина»<sup>10</sup>.

Это соответствует и нашему пониманию первой стадии МПГП, которая, наряду с содержанием подготовительного этапа МО ГП и ИО, включает специальные средства, присущие процессу приобретения права. Дополняя характеристику первой стадии МПГП применительно к приведенному примеру, важно понять, что представляет собой весь механизм осуществле-

ния права на принятие наследства с позиции МПГП. Данный механизм, представленный Е.В. Вавилиным от условий осуществления этого права до его юридической и фактической реализации охватывается, на наш взгляд, категорией наследования. Последнюю в призме МПГП можно представить действием двух последовательных механизмов: реализации наследодателем своей социальной цели и приобретения наследником прав на наследство.

Исходя из этого, подготовительный этап механизма осуществления права на принятие наследства соответствует первой стадии механизма реализации социальной цели наследодателя, где он определяет цель: распорядиться имуществом на случай смерти либо распределить его по закону и ее правовое основание: нормы о наследовании по завещанию или по закону соответственно.

С целью выделения особенностей анализируемой стадии рассмотрим наследование по завещанию. Условием реализации цели завещать имущество является использование субъектом нормативной конструкции завещания, но не дарения или пожизненного содержания с иждивением. По этому поводу приведем судебную практику. Истица обратилась в суд с требованием о признании договора купли-продажи квартиры с пожизненным содержанием продавца (истицы) недействительным ввиду того, что она заблуждалась относительно его существа и полагала, что совершает завещание, при жизни передавать квартиру в собственность ответчицы намерений не имела. Кроме того, указала, что договор не соответствует закону (ст. 253 ГК РСФСР), поскольку не содержит условий об уходе и оказании необходимой помощи. В итоге договор признан судом недействительным, т.к. не содержал всех существенных условий, необходимых для договоров данного вида<sup>11</sup>. При ином решении суда для истицы наступили бы нежелательные социально-правовые последствия.

Завещание со дня открытия наследства признается поднормативным основанием для действий наследника по приобретению наследства. Следовательно, условием реализации цели завещателя и признания завещания в указанном качестве является избрание субъектом соответствующей правовой конструкции.

Таким образом, предправовая стадия МПГП имеет свои особенности по отношению к подготовительной стадии МО ГП и ИО, учет которых служит гарантией определения надлежащего правового основания. Это является одним из условий достижения субъектами желаемых социально-правовых последствий.

*Второй стадией МПГП является стадия возникновения гражданского правоотношения.*

В одном случае оно возникает по императивному правовому основанию при наступлении установленных им юридических фактов, в другом — по акту автономного регулирования при наступлении юридических фактов, установленных правовым основанием, предусматривающим поднормативное регулирование поведения субъектов.

В первом варианте правовое основание не предлагает автономного регулирования взаимодействий субъектов, поэтому гражданское правоотношение по своему содержанию соответствует строгой нормативной мере. Для его возникновения и (или) реализации необходимо волеизъявление субъектов на присоединение к законной мере поведения. Так, при находке вещи как юридического поступка на основании норм возникает правоотношение. Учитывая императивное законодательное регулирование находки для приобретения права собственности на нее, нашедшему вещь необходимо совершить действия согласно закону. Так, если лицо, управомоченное на получение находки или место его пребывания неизвестны, нашедший вещь обязан *заявить о находке* в полицию или орган местного самоуправления, с возможностью *хранения* вещи у себя либо *сдачи* этим органам или указанному ими лицу (пп. 2 и 3 ст. 227 ГК РФ). И если же в течение 6 мес. с момента такого заявления лицо, управомоченное получить находку не будет установлено или само не заявит о своем праве на нее, нашедший вещь приобретает ее в собственность (ст. 228 ГК РФ). Таким образом, последний должен выразить волю на присоединение к законной мере поведения для приобретения права собственности на находку.

Во втором варианте, возникновение гражданского правоотношения по поднормативному основанию отличается своеобразием.

Поднормативное основание действий<sup>12</sup> — это акт автономного регулирования, в котором стороны могут принять тот порядок совершения действий по приобретению гражданского пра-

ва, который предусмотрен соответствующим правовым основанием, либо согласовать свой порядок действий по диспозитивным позициям правового основания, конкретизировав меру действий по приобретению гражданского права в пределах их нормативной основы, т. е. определив свой конкретный способ. К примеру, в поднормативном основании (договоре) купли-продажи можно согласовать качество, ассортимент, условия оплаты товара либо принять общую нормативную меру, содержащуюся в диспозитивных нормах конструкции купли-продажи.

Таким образом, закон называет случаи, когда для регулирования поведения субъектов достаточно одного правового основания (находка), — оно императивно, и в случаях, когда его недостаточно, закон предусматривает возможность поднормативного регулирования. Несмотря на это, в обоих случаях «первичным» основанием будет норма права, а акт автономного регулирования выступит средством поднормативного регулирования взаимодействий субъектов.

Средствами данной стадии являются юридический факт по императивному правовому основанию или по правовому основанию, предусматривающему поднормативное регулирование, и *гражданское правоотношение* как конкретная мера поведения, исходящая из условий поднормативного основания или тождественная законной мере по императивному правовому основанию.

*На третьей стадии МПГП происходит упорядочение действий (бездействия), способ совершения которых определен правовым или поднормативным основанием.* На данном этапе стороны гражданского правоотношения совершают действия и (или) бездействуют способом, предусмотренным правовым или поднормативным основанием. Строгое соответствие совершаемых действий (бездействия) надлежащему способу по правовому основанию приводит к достижению желаемых социально-правовых последствий. Способ определяется установленной правовым или поднормативным основанием мерой возможного и должного поведения, к которой стороны *присоединились* или, которую *согласовали* *сообразно своим частным интересам* в пределах правового основания. Следовательно, они должны осознавать, что такая мера поведения есть критерий правомерности их действий, а также определения соответствия последних надлежащему способу по правовому основанию. *Отклонение* действий от надлежащего способа означает, что они утрачивают качество содержания установленного правоотношения<sup>13</sup> и расцениваются как несоответствующие основанию. Несоответствие действий надлежащему способу приобретения гражданских прав влечет неблагоприятные правовые последствия. В одних ситуациях они могут быть устранимыми (преодолимыми) и тем самым достигается желаемый социально-правовой результат (к примеру, взыскание неустойки за факт просрочки исполнения обязательства и возмещение убытков; замена недоброкачественного товара товаром надлежащего качества); в других они не представляются таковыми ввиду неустранимого порока сделки. Кроме того, неблагоприятные правовые последствия могут наступить и в результате несовершения должных действий (*неиспользования способа*) — противоправного бездействия (ст. 463, 613 ГК РФ). Однако бездействие может быть и составляющей способа (п. 2 ст. 621 ГК РФ).

Средства данной стадии: фактические действия (бездействие), совершаемые способом, определенным правовым или поднормативным основанием.

В результате действия МПГП субъекты приобретают (устанавливают) гражданское право, обеспечивающее реализацию социальной цели путем закрепления правовой принадлежности социального блага.

Субъекты гражданского права вступают в гражданские правоотношения для реализации различных социальных целей (купить товар, арендовать помещение, взять в долг деньги и т.п.), за которыми стоят те или иные социальные блага. Однако юридически доступ к социальному благу лежит через приобретение субъективного гражданского права, объектом которого оно является. Субъективное гражданское право закрепляет правовую принадлежность социального блага<sup>14</sup> через меру обеспечения возможностей видового поведения<sup>15</sup> относительно своего объекта. Юридический доступ к социальному благу — это не самоцель, его ценность заключена в получении *реальных* (обеспеченных мерой) и *желаемых субъективно-правовых поведенческих возможностей* извлечения выгоды от обладания социальным благом<sup>16</sup>.

МПГП носит самостоятельный характер по отношению к МО ГП и ИО и состоит из присутствующих ему оснований, стадий и средств. МПГП, с одной стороны, позволяет обосновать право-



вой порядок обеспечения надлежащей реализации социальной цели субъектов и тем самым достижение желаемого социально-правового результата (в этом его социальное назначение); с другой, приводит в систему средства приобретения гражданских прав, выявляет функциональное назначение каждого из них, показывает их взаимосвязь и единство в целом (в этом его юридическое назначение). Таким образом, исследование МПП имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, определяя одно из направлений совершенствования гражданского законодательства.

<sup>1</sup> Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стер. М., 2001. С. 22.

<sup>2</sup> См.: Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 151–170.

<sup>3</sup> Там же. С. 152.

<sup>4</sup> Там же. С. 153.

<sup>5</sup> Там же. С. 115.

<sup>6</sup> Там же. С. 89–91, 97–100, 117–118.

<sup>7</sup> Социальную цель можно определить как предвосхищаемый субъектом социально-правовой результат его волевой деятельности. См.: Актуальные проблемы юридической науки и практики: материалы Международной научно-практической конференции. Н. Новгород, 2010. С. 89–100.

<sup>8</sup> См.: Там же.

<sup>9</sup> Это соответствует первой стадии МПР, основным элементом которой является норма права (см.: Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 281–282; Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. 7-е изд. СПб., 2005. С. 417), либо юридическими явлениями которой выступают система права и субъекты права (см.: Цыганов В.И. Теория государства и права: тезисы лекций. Н. Новгород, 2006. С. 68).

<sup>10</sup> См.: Вавилин Е.В. Указ. соч. С. 161–162.

<sup>11</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 49-В97пр-14. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Поднормативное регулирование состоит в возможности самостоятельного определения содержания правоотношения в пределах, установленных правовым основанием (см.: Чеговадзе Л.А. Система гражданского правоотношения: проблемы теории и практики. Н. Новгород, 2004. С. 65).

<sup>13</sup> Так, С.С. Алексеев пишет: «Если же реальное поведение участников правоотношения отклоняется от меры дозволенного и необходимого, заложенной в субъективных правах и обязанностях, то подобное поведение теряет качества содержания данного правоотношения (и становится правонарушением — злоупотреблением правом, неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанности)» (Алексеев С.С. Указ. соч. С. 377.)

<sup>14</sup> В связи с этим нельзя не отметить важное замечание профессора Л.А. Чеговадзе: «Само по себе субъективное право, относясь к правовым категориям, не имеет отдельной автономной ценности и значимо лишь постольку, поскольку опосредует правовую (в качестве объекта права) принадлежность имущества той или иной стоимости (ценности)» (Чеговадзе Л.А. Система гражданского правоотношения: проблемы теории и практики. С. 226.)

<sup>15</sup> См.: Чеговадзе Л.А. Защита имущественных прав и законных интересов участников гражданского оборота // Защита частного интереса в российском праве: материалы межвузовской научно-практической конференции / отв. ред. С.Г. Пишина. Н. Новгород, 2006. С. 198–210.

<sup>16</sup> См.: Чеговадзе Л.А. Система гражданского правоотношения: проблемы теории и практики. С. 65.

**Н.Ю. Найденова**

## **ОТГРАНИЧЕНИЕ ДОГОВОРА ПЕРЕВОЗКИ ПассажиРА ОТ ДОГОВОРА ПЕРЕВОЗКИ БАГАЖА**

Договор перевозки пассажира и багажа — наиболее распространенный и важный вид договора, т. к. транспорт играет одну из основных ролей в жизнедеятельности государства. Он не создает новых материальных ценностей, а его продукцией является упорядоченная деятельность по территориальному перемещению грузов или людей. Термин «перевозка» используется как в транспортном, так и в правовом контексте. В первом случае перевозка — это техническое и технологическое действие по перемещению в пространстве пассажира (либо груза) с использованием транспортного средства; во втором — это особые договорные отношения, регулируемые гражданским законодательством.

Мало кто из пассажиров знает, что простой проезд на любом виде транспорта от одного места к другому регламентируется целым комплексом правовых актов. Фактически, покупая билет, гражданин вступает в правоотношение с транспортной организацией, в котором обе

стороны наделены определенными правами и обязанностями. Транспортная деятельность развивается (в основном) под воздействием гражданского права, а транспортные перевозки регулируются не только гражданским правом, но и специальным законодательством. Управление перевозочным процессом производится, как правило, централизованно<sup>1</sup>.

По договору перевозки пассажира перевозчик обязуется перевезти пассажира в пункт назначения, а в случае сдачи пассажиром багажа также доставить багаж в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение багажа лицу. Пассажир в свою очередь обязуется уплатить установленную плату за проезд, а при сдаче багажа — и за его провоз (ст. 786 ГК РФ<sup>2</sup>, ст. 90 Устава железнодорожного транспорта<sup>3</sup>, ст. 103 Водного кодекса (далее — ВК РФ<sup>4</sup>).

Включение в единое понятие договора перевозки как пассажира, так и его багажа, не дает оснований для вывода о правовом единстве этих двух договоров. Тем более что признаки их различны: договор перевозки пассажира — консенсуальный, а договор перевозки багажа — реальный. Письменное оформление этих договоров также различно: заключение договоров перевозок пассажиров удостоверяется проездными документами (билетами), а сдача пассажиром багажа — багажными квитанциями соответственно. Аналогичный порядок оформления перевозок пассажиров и их багажа действует на воздушном транспорте (ст. 105 Воздушного кодекса РФ). Права и обязанности сторон по договору перевозки пассажира достаточно подробно регламентированы законодательством. Установлены основания для одностороннего расторжения договора по инициативе как перевозчика, так и пассажира (ст. 107 и 108 Воздушного кодекса РФ).

Следует также отметить, что ГК РФ рассматривает договор перевозки пассажиров и договор перевозки багажа в качестве двух самостоятельных договоров. Среди российских цивилистов в связи с таким разграничением существует несколько точек зрения. Так, О.Н. Садиков считает, что договор перевозки пассажиров является самостоятельным видом гражданско-правового договора, и «при сдаче пассажиром к перевозке багажа (принадлежащие лично пассажиру вещи) содержание договора пассажирской перевозки дополняется условиями перевозки багажа»<sup>5</sup>.

В свою очередь С.С. Ушаков считает, что договор перевозки пассажиров и багажа представляет собой отдельный, самостоятельный вид гражданско-правового договора, содержащего условие как о перевозке пассажира, так и его багажа<sup>6</sup>.

М.Д. Блатнов высказывает мнение относительно того, что договор перевозки пассажира и договор перевозки багажа — два самостоятельных договора, не зависящих друг от друга. Обосновывает он свое мнение различием в моменте заключения договоров, в документарном оформлении договоров, в правах и обязанностях сторон и их ответственности по указанным договорам<sup>7</sup>.

На наш взгляд, мнение М.Д. Блатнова заслуживает более детального изучения как с теоретической, так и с практической точки зрения, что, правда, может сказаться на состоянии современного транспортного законодательства. Однако, действительно, договор перевозки пассажира считается заключенным с момента приобретения пассажиром билета, а договор перевозки багажа — с момента сдачи багажа транспортной организации. Документом, подтверждающим заключение договора перевозки пассажира, является билет, а по договору перевозки багажа — багажная квитанция. Претензии к перевозчику по договору перевозки пассажира может предъявить пассажир, а в случае смерти последнего — его родственники, в то время как претензии к перевозчику по поводу утраты багажа имеет право предъявлять только пассажир.

Заключение договора перевозки пассажира удостоверяется билетом, а сдача пассажиром багажа — багажной квитанцией. Формы билета и багажной квитанции устанавливаются в порядке, предусмотренном транспортными уставами и кодексами. Плата за перевозку пассажиров и багажа транспортом общего пользования определяется на основании тарифов, утверждаемых в порядке, установленном транспортными уставами и кодексами. Перевозчик имеет право удерживать переданный ему для перевозки багаж в обеспечение причитающихся ему провозной платы, если иное не установлено законом или не вытекает из существа обязательства. Если в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку пассажиров и багажа, то по-

несенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно ст. 795 ГК РФ за задержку отправления транспортного средства, перевозящего пассажира, или опоздание прибытия такого транспортного средства в пункт назначения (за исключением перевозок в городском и пригородном сообщениях) перевозчик уплачивает пассажиру штраф в размере, установленном соответствующим транспортным уставом или кодексом, если не докажет, что задержка или опоздание имеет место вследствие непреодолимой силы, устранения неисправности транспортных средств, угрожающих жизни и здоровью пассажиров, или иных обстоятельств, не зависящих от перевозчика. В случае отказа пассажира от перевозки из-за задержки отправления транспортного средства перевозчик обязан возратить пассажиру провозную плату.

Согласно ст. 796 ГК РФ предусмотрена ответственность перевозчика за утрату, недостачу и повреждение (порчу) багажа и за утрату, недостачу и повреждение (порчу) груза. Ответственность перевозчика за вред, причиненный жизни или здоровью пассажира, определяется по правилам гл. 59 ГК РФ, если законом или договором перевозки не предусмотрена повышенная ответственность перевозчика. В данном случае речь идет об ответственности за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, поскольку деятельность перевозчика связана с эксплуатацией транспортных средств. Возмещается имущественный и моральный вред потерпевшим. Специфический характер имеет договор перевозки пассажира — военнослужащего или сотрудника ОВД и членов их семьи, а также их багажа, т. к. перевозка в данном случае осуществляется в кредит.

Правовое регулирование в ГК РФ отношений, связанных с перевозкой грузов, пассажиров и багажа, в значительной мере отличается от регламентации иных видов договорных обязательств. Достаточно сказать, что положениям, регулирующим столь сложные обязательства, как перевозки, законодатель посвятил лишь 17 статей (для сравнения: гл. 30 о купле-продаже насчитывает более 60 статей).

Услугополучателями в договоре перевозки пассажира являются лишь граждане. Это обстоятельство обусловило правомерность применения в обязательствах, возникающих из перевозки пассажиров, не только транспортного законодательства, но и Закона о защите прав потребителей, что расширяет возможности пассажира при защите его прав и законных интересов. На это обращалось внимание и в юридической литературе<sup>8</sup>, и в судебной практике<sup>9</sup>. Положения Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (в ред. от 18 июля 2011 г.)<sup>10</sup> учитываются и при разработке транспортного законодательства. Так, новые Правила по оказанию услуг при перевозке пассажиров на железнодорожном транспорте от 11 марта 1999 г. разработаны, как указано в ст. 1 Правил, в соответствии с Уставом железных дорог и Законом «О защите прав потребителей»<sup>11</sup>.

Особенность субъектного состава договора перевозки пассажира состоит в том, что в качестве пассажира здесь выступает физическое лицо. Как известно, в случаях, когда одной из сторон в обязательстве является гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд, такой гражданин пользуется правами стороны в обязательстве в соответствии с ГК РФ, а также правами, предоставленными потребителю Законом РФ «О защите прав потребителей» и изданными в соответствии с ним иными правовыми актами<sup>12</sup>. Данное обстоятельство служит основанием для возложения на перевозчика по договору перевозки пассажира дополнительных обязанностей, в т. ч. и публично-правового характера.

В связи с тем, что договор перевозки пассажира является публичным договором и в части защиты прав пассажира к нему применяется законодательство о защите прав потребителя, на транспортные организации общего пользования возлагается целый ряд публично-правовых обязанностей, направленных на создание необходимых условий для надлежащего обслуживания граждан, имеющих намерение воспользоваться услугами транспортных организаций.

Как верно отмечает В.В. Залесский, «из этого следует, что еще до заключения конкретного договора перевозки пассажира транспортное предприятие уже несет определенные обязанности перед потенциальными пассажирами»<sup>13</sup>. По его мнению, такие обязанности транспортных организаций могут быть объединены в три обобщенные группы. К их числу относятся

ся следующие обязанности: «...Обеспечить всем потенциальным пассажирам равные условия будущего договора перевозки; создать минимальную необходимую материальную базу для приобретения пассажирского билета (касса, эффективно действующая система распространения билетов, а на городском транспорте — кондуктор или определенные приспособления, позволяющие зафиксировать факт вступления пассажира в правоотношение по перевозке); сформировать систему информационного обеспечения, с тем чтобы каждое заинтересованное лицо могло получить исчерпывающие сведения о запланированной поездке»<sup>14</sup>.

В современной юридической литературе, как и в советское время, преобладает точка зрения, согласно которой правоотношения по перевозке багажа представляют собой некий отдельный договор, отличный от договора перевозки пассажира, а именно: договор перевозки багажа. Так, Д.А. Медведев и В.Т. Смирнов пишут: «По договору перевозки багажа перевозчик обязуется доставить вверенный ему пассажиром багаж в указанный пункт назначения и выдать его управомоченному на получение багажа лицу, а пассажир обязуется уплатить за провоз багажа установленную плату (ст. 786 ГК РФ)». При этом данные авторы подчеркивают, что договор перевозки багажа «в отличие от перевозки пассажира всегда реальный, так как считается заключенным в момент сдачи багажа к перевозке». Однако, по их мнению, «договор перевозки багажа заключается только с тем лицом, которому принадлежит право проезда по предъявленному при сдаче багажа билету»<sup>15</sup>.

Еще более категоричен Г.П. Савичев, который утверждает, что «включение в единое понятие перевозки как пассажира, так и его багажа не дает оснований для вывода о правовом единстве этих двух договоров. Тем более что признаки их различны: договор перевозки пассажира — консенсуальный, а договор перевозки багажа — реальный. Письменное оформление этих договоров также различно: заключение договоров перевозок пассажиров удостоверяется проездными документами (билетами), а сдача пассажирами багажа, грузоотправителями грузобагажа — багажными, грузобагажными квитанциями соответственно»<sup>16</sup>.

Представляется, однако, что содержащиеся в законодательстве определения договора перевозки пассажира в отличие от суждений, высказанных в юридической литературе, верно отражают правовую природу обязанностей перевозчика по доставке багажа, сданного пассажиром, в пункт назначения, включая соответствующие действия перевозчика в предмет договора перевозки пассажира и не формулируя отдельного договора перевозки багажа.

Появление на стороне перевозчика обязательства по доставке багажа и выдаче его в пункте назначения пассажиру или управомоченному им лицу зависит исключительно от действий самого пассажира, совершаемых последним в рамках заключенного договора перевозки пассажира (после приобретения билета). Одно из прав пассажира, предоставляемых ему по всякому договору перевозки пассажира, — сдать перевозчику багаж для доставки его в пункт назначения. В случае реализации пассажиром этого права на стороне перевозчика появляются обязанности по своевременной доставке багажа в пункт назначения, обеспечению его сохранности в пути следования и выдаче пассажиру или управомоченному им лицу. Если же пассажир имеет лишь вещи, которые признаются ручной кладью (внутрикаютным багажом), его право сдать багаж остается нереализованным, а обязательство по доставке не возникает.

Таким образом, речь идет об исполнении договора перевозки пассажира, предмет которого включает в себя и действия перевозчика по доставке багажа в пункт назначения и выдаче его пассажиру или иному управомоченному лицу. То обстоятельство, что данное обязательство перевозчика возникает (в рамках исполнения договора перевозки пассажира) лишь при условии сдачи пассажиром багажа, свидетельствует об особой его правовой природе, состоящей в факультативном характере. Между тем очевидно, что указанное факультативное обязательство перевозчика вполне охватывается содержанием договора перевозки пассажира, а возникающее правоотношение по поводу доставки перевозчиком сданного пассажиром багажа в пункт назначения не образует отдельного договора по перевозке багажа, отличного от договора перевозки пассажира. При таком подходе сдача пассажиром багажа, удостоверяемая багажной квитанцией, служит верным свидетельством появления в рамках заключенного договора перевозки пассажира факультативного обязательства перевозчика по доставке багажа. Однако данное обстоятельство никак не может служить доказательством заключения отдельного договора перевозки багажа.

Как отмечалось ранее, исполнение перевозчиком факультативного обязательства по доставке багажа предполагает действия перевозчика по обеспечению его своевременной доставки в пункт назначения, сохранности в пути следования и выдаче багажа в пункте назначения пассажиру или иному управомоченному лицу.

Определенными особенностями отличается перевозка багажа по договору воздушной перевозки пассажира. Исходя из смысла ст. 103 Воздушного кодекса РФ вещи, перевозимые пассажиром на воздушном судне, вообще не дифференцируются по правовому режиму на ручную кладь (внутрикаютный багаж) и собственно багаж. Они объединены одним термином «багаж», просто часть багажа в пределах весовых норм пассажир перевозит в салоне самолета на бесплатной основе, а другая часть (за пределами указанных норм) перевозится в том же самолете, но отдельно от пассажира за отдельную плату. Данное обстоятельство лишний раз подтверждает правомерность вывода о том, что правоотношение по перевозке багажа не образует отдельного договора перевозки багажа, а представляет собой элемент предмета договора перевозки пассажира.

<sup>1</sup> См.: Гражданское право: учебник / отв. ред. А.Н. Гусев М., 2004. С. 241.

<sup>2</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (в ред. от 19 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 170; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>4</sup> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации 05.06.2006, № 23, ст. 2381; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>5</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, часть II / ред. О.Н. Садиков. М., 1997. С. 132.

<sup>6</sup> См.: Ушаков С.С. Транспорт и пассажир. М., 1999.

<sup>7</sup> См.: Блатнов М.Д. Пассажирские автомобильные перевозки. М., 2003.

<sup>8</sup> См.: Шерстобитов А.Е. Гражданско-правовые вопросы охраны прав потребителей. М., 1993. С. 95, 126.

<sup>9</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995. № 7.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 140; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

<sup>11</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 11, ст. 1311.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 6 февр.

<sup>13</sup> Залесский В.В. О защите прав пассажира в отношениях с транспортной организацией-перевозчиком // Право и экономика. 2000. № 9. С. 15.

<sup>14</sup> См.: Там же.

<sup>15</sup> Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Ч. 2. М., 2007. С. 407 (авторы главы 38 — Д.А. Медведев, В.Т. Смирнов).

<sup>16</sup> Гражданское право: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов: в 2 т. Т. 2, полутом 2. М., 2006. С. 42–43 (автор главы 44 — Г.П. Савичев).

**Е.И. Сенякина**

## **ВИДЫ ИСКОВ В АРБИТРАЖНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ (КРАТКИЙ ОБЗОР)**

Классификация выступает одним из средств, с помощью которых проверяется обоснованность и практическое подтверждение теоретических выводов; эффективным инструментом как подытоживания накопленных в той или иной области знаний, так и прогнозирования, обоснования направленности последующего изучения исследуемых явлений.

Сказанное в полной мере относится к теории правовых исков. Их ровно столько, сколько отношений, урегулированных правом. В юридической литературе иски классифицируются по следующим основаниям: 1) процессуально-правовая классификация (по предмету и по цели иска); 2) материально-правовая классификация (по объекту защиты); 3) по характеру защищаемого в арбитражном процессе интереса.

*Процессуально-правовая классификация исков.* По этому критерию иски подразделяются на иски о признании, о присуждении и преобразовательные.

*Иск о признании* направлен на защиту истца, полагающего, что у него есть определенное субъективное право, но оно оспаривается другим лицом. Примером может служить иск о признании права собственности на недвижимость. Иски о признании делятся на *положительные (позитивные)* и *отрицательные (негативные)*. Положительные иски обусловлены тем, что истец предъявляет требование о признании за ним определенного права (например, права собственности). При отрицательном иске истец отвергает существование определенного права (иск об оспаривании права собственности). Таким образом, в этих видах исков истец не просит суд что-либо присудить ему, он требует признания субъективного права либо отрицает его существование.

В практике арбитражных судов важное место занимают иски о признании права собственности, о признании недействительным правового акта ненормативного характера, о признании не подлежащим исполнению инкассового распоряжения или иного исполнительного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке.

*Иск о присуждении* характеризуется тем, что истец просит признать за ним определенное субъективное право и соответственно этому праву обязать ответчика совершить определенные действия (освободить помещение, передать денежные средства, имущество и т. д.). Данная группа исков по своей правовой природе гораздо шире, поскольку истец просит арбитражный суд признать за ним определенное право и обязать совершить ответчика определенные действия по его принудительному осуществлению (например, иск о взыскании денежных средств, возмещении убытков, изъятии имущества и т. д.).

Иски о присуждении (исполнительные иски) характеризуются тем, что истец требует от арбитражного суда обязать ответчика передать истцу определенное имущество, денежную сумму, совершить определенное действие. Во всех подобных исках арбитражный суд должен учитывать фактические обстоятельства дела; разрешать вопрос о том, существуют ли права и обязанности сторон, каким законом, договором они предусмотрены. При утвердительном ответе на это вопрос — присудить ответчика передать истцу спорную вещь, уплатить спорную сумму и т. д.

В случае отказа ответчика добровольно передать истцу присужденное имущество (деньги) суд выдает истцу исполнительный лист, и решение приводится к принудительному исполнению.

Предметом иска о присуждении является материально-правовое требование истца к ответчику, принудительного осуществления которого добивается истец. Между иском о присуждении и иском о признании существуют различия как по их предмету и основанию, так и по назначению. Общим для них является то, что оба они направлены на судебное подтверждение прав и обязанностей в том виде и содержании, в каком они сложились и существовали до и независимо от арбитражного процесса.

*Преобразовательные иски* направлены на прекращение, изменение, а в ряде случаев и возникновение нового материального правоотношения. Судебное решение в подобном случае выступает в качестве юридического акта материального права, которое изменяет структуру материального правоотношения, например иск об изменении условий договора.

Преобразовательным называется иск, направленный на изменение или прекращение правоотношения. Предметом преобразовательного иска является требование о прекращении или изменении определенного правоотношения. Данная группа исков отличается от исков о присуждении и о признании.

Преобразовательным решением арбитражный суд не присуждает, не обязывает ответчика к совершению какого-либо действия или воздержанию от действий. Например, при расторжении предпринимательского договора суд не обязывает ответчика что-либо совершить, т. е. у него не возникает обязанность, которая может быть принудительно исполнена судом. При внесении изменений в договор сторонам во исполнение решения арбитражного суда предстоит лишь осуществлять правоотношения, вытекающие из договора с новыми условиями.

*Материально-правовая классификация исков.* В зависимости от характера спорного материального правоотношения по отраслям и институтам гражданского, административного, налогового и других отраслей права выделяют иски, возникающие из гражданских, административных, земельных и иных правоотношений. Каждый вид иска, например из гражданских правоотношений, подразделяется на иски из обязательственных правоотношений, из причинения

внедоговорного вреда, из авторского, изобретательского права и т.д. Иски из обязательственных правоотношений в свою очередь подразделяются на иски из договоров купли-продажи, дарения, мены, хранения и т.д. Классификация исков по материально-правовому признаку может быть достаточно детальной и углубленной, она служит основной для издания справочной литературы по методике ведения дел в арбитражном суде и доказыванию, например справочников по подготовке дел к судебному разбирательству в арбитражных судах.

По характеру защищаемого интереса иски в арбитражном процессе подразделяются на личные, в защиту публичных интересов, в защиту прав других лиц, производные (косвенные) иски и иски в защиту неопределенного круга лиц. Данная классификация исков основана на том, чьи интересы защищает истец и кто является выгодоприобретателем по решению арбитражного суда, поскольку тем самым определяются особенности предъявления иска, ведения дела в суде и судебного решения. Такая классификация связана с появлением новых частноправовых способов защиты гражданских прав и их отражением в системе процессуального права<sup>1</sup>.

Личные иски направлены на защиту собственных интересов истца, когда он сам является участником спорного материального правоотношения и непосредственным выгодоприобретателем по судебному решению. Личные иски — основа рассмотрения значительного числа отнесенных к подведомственности арбитражных судов дел, например иски участников обязательственных правоотношений, связанные с исполнением взаимных обязательств.

Иски в защиту публичных интересов (ст. 52, 53 АПК РФ) направлены в основном на защиту имущественных прав государства либо интересов общества, когда невозможно выделить конкретного выгодоприобретателя, например иски прокурора или уполномоченных органов исполнительной власти о признании сделки приватизации недействительной в интересах государства. Здесь выгодоприобретателем выступает государство либо общество в целом.

Иски в защиту интересов других лиц направлены на защиту интересов не самого истца, а других лиц, когда истец в силу закона уполномочен на возбуждение дела в их интересах. Примером подобного иска может быть иск, предъявленный прокурором о признании недействительной сделки в защиту имущественных прав государственного унитарного предприятия.

Косвенные (производные иски) направлены на защиту прав акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью в случае незаконных действий их управляющих, по вине которых причинены убытки обществу, поскольку по данному виду исков прямым выгодоприобретателем являются сами общества, в пользу которых взыскивается присужденное.

Косвенные иски подведомственны арбитражным судам применительно к взаимоотношениям дочернего и основного обществ, а также когда в качестве истцов выступают акционеры либо частники ООО — юридические лица, а ответчиком — управляющая компания либо управляющий, также отвечающие субъективным критериям подведомственности дел арбитражным судам.

Круг выгодоприобретателей по такому иску неизвестен в момент возбуждения дела, поскольку, например, при оспаривании нормативно-правового акта прокурором тем самым потенциально защищаются права и интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, которые нарушены данным актом. Кроме того, защита неопределенного круга лиц служит основанием для изменения или отмены в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу (п.3 ст. 304 АПК РФ).

Выгода самих акционеров либо участников обществ с ограниченной ответственностью косвенная, поскольку ничего лично они не получают, кроме возмещения со стороны ответчика понесенных ими судебных расходов в случае выигрыша дела.

Правовой основой косвенных исков являются п. 3 ст. 53, п. 3 ст. 105 ГК РФ, п. 3 ст. 6 и ст. 71 Федерального закона от 26 ноября 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 1 января 2011 г.)<sup>2</sup>, а также ст. 44–46 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 1 января 2011 г.)<sup>3</sup>. Данный вид иска давно известен праву многих развитых стран и отражает возможности обеспечения принуждения со стороны общества (ООО или ОАО) или группы его акционеров к определенному варианту поведения менеджеров общества, разрешая тем самым конфликты между владельцами общества и его управляющими<sup>4</sup>.

В законодательстве недостаточно урегулирован порядок рассмотрения арбитражным судом дел о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан-предпринимателей. Отдельные нормы, регулирующие процедуру разрешения дел о банкротстве, содержатся в Федеральном законе от 26 октября 2010 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 28 ноября 2011 г.)<sup>5</sup>. Они также рассматриваются в особом производстве. Законодатель указывает, что арбитражный суд возбуждает производство по делу на основании заявления должника, кредитора или прокурора, а не на основании искового заявления. В этих делах возможно совпадение истца и ответчика по арбитражно-процессуальной терминологии в лице заявителя. Предметом арбитражного разбирательства служит не нарушенное материальное право, а установление факта неспособности должника выполнять свои денежные обязательства перед кредиторами, т. е. факта несостоятельности, банкротства. Таким образом, эти дела рассматриваются не в исковом производстве, порядок их разрешения должен регулироваться отдельно, они должны рассматриваться в особом производстве по нормам, выделенным в отдельную главу АПК.

*Групповые иски* представляют собой сравнительно новую классификацию исков для арбитражного процессуального права. Как замечает Г.О. Аболонин, эти иски направлены на защиту большой группы лиц, персональный состав которой неизвестен в момент возбуждения дела<sup>6</sup>. В отличие от классической модели процесса — один истец и один ответчик — модель группового иска учитывает возможную множественность пострадавших лиц на стороне истца, облегчая рассмотрение такого рода дел.

Групповые иски указанный автор подразделяет на следующие виды:

1) по процессуальному признаку в зависимости от предмета иска: о присуждении (иск о защите имущественных интересов многочисленной группы лиц); о признании (иск о защите неопределенного круга лиц; производный иск);

2) по характеру направленности исковых требований: в защиту многочисленной группы лиц; к многочисленной группе ответчиков;

3) по числу истцов и ответчиков, определяющих характер выступления в судебном процессе целой группы лиц, групповые иски подразделяются на два вида: а) на основании которых в рассмотрении гражданского дела участвует группа истцов или ответчиков, а в качестве противной стороны по делу выступает одно лицо; б) предполагающие участие в процессе нескольких групп лиц и касающиеся случаев участия в рассмотрении гражданского дела целой группы лиц как на стороне истцов, так и на стороне ответчиков;

4) по основаниям предъявления и категориям ответчиков выделяются следующие иски: о массовом причинении вреда здоровью; о правонарушениях на рынке ценных бумаг; о правонарушениях на финансовом рынке; о защите прав потребителей; о неправомерном характере действий государственных органов; о банкротстве; о дискриминации; к международным органам; к международным организациям; к иностранным государствам; о дискриминации; по поводу правонарушений на транспорте и др.;

5) по степени определенности многочисленной группы лиц на момент принятия судом решения по гражданскому делу групповые иски делятся на следующие виды: определенные (имущественный групповой иск, иск к многочисленной группе ответчиков); неопределенные (иски о защите неопределенного круга лиц; производные иски);

6) по характеру предоставляемой групповым иском правовой защиты: публично-правовые (иски в защиту неопределенного круга лиц, производные иски); частноправовые (имущественный групповой иск, иск к многочисленной группе ответчиков).

Таким образом, классификации правовых исков в арбитражном судопроизводстве строятся с учетом особенностей и специфики каждого вида.

<sup>1</sup> См.: Треушников М.К. Арбитражный процесс: учебник М., 2000. С. 42.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785.

<sup>4</sup> См.: Ярков В.В. Защита прав акционеров по закону «Об акционерных обществах» с помощью косвенных исков // Хозяйство и право. 1997. № 11. С. 72–78; № 12. С. 40–51.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7015.

<sup>6</sup> См.: Аболонин Г.О. Групповые иски / предисл. В.В. Яркова. М., 2001. С. VIII.



## УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

---

А.М. Ораздурдыев

### ИДЕАЛЬНОЕ И РЕАЛЬНОЕ СОСТАВНОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ

В теории уголовного права общепризнанным является употребление категории «идеальное» и «реальное» применительно к совокупности преступлений. Когда же речь заходит о составном преступлении, в особенности при необходимости разграничения его с совокупностью преступных деяний, все чаще используют понятие «учтенная законом реальная и идеальная совокупность преступлений»<sup>1</sup>. При этом противопоставление понятий «составное преступление» и «идеальная совокупность преступлений» происходит при помощи понятия «учтенная законом идеальная совокупность преступлений», противопоставление же понятий «составное преступление» и «реальная совокупность преступлений» — при помощи «учтенной законом реальной совокупности преступлений».

Совершенно очевидно, что когда говорят об учтенной законом идеальной совокупности преступлений, имеют в виду ту форму составного преступления, в основе которой лежит предусмотренное диспозицией одной уголовно-правовой нормы одно общественно опасное деяние, содержащее признаки двух или более составов преступлений. Когда же говорят об учтенной законом реальной совокупности преступлений, имеют в виду ту форму составного преступления, в основе которой лежат предусмотренные диспозицией одной уголовно-правовой нормы два или более общественно опасных деяния, соответственно содержащих признаки двух или более составов преступлений.

Формулируя из двух составов преступлений одно сложное составное преступление, законодатель, безусловно, стремится исключить возможность их квалификации по правилам совокупности преступлений и, наоборот, формулируя составы преступлений в отдельности, в форме простых составов преступлений, он допускает их квалификацию по правилам совокупности преступлений в случае их совместного совершения одним и тем же лицом. Иначе говоря, деяния, ранее совершавшиеся в форме совокупности преступлений, по воле законодателя, могут быть преобразованы в «учтенную законом совокупность преступлений», т. е. могут быть сформулированы в законе в виде одной из форм единичного составного преступления. И, наоборот, деяния, сформулированные в виде «учтенной законом совокупности преступлений», опять же по воле законодателя, могут быть разделены на самостоятельные составы преступления, которые с этого момента в случае совместного их осуществления будут рассматриваться только по правилам совокупности преступлений.

Между тем трудно объяснить, почему для характеристики основных видов совокупности преступлений в теории уголовного права используют лаконичные и довольно сжатые понятия

---

© Ораздурдыев Ашир Мовлямович, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, юрист филиала компании «Черчи Групп Петрол» (Турция) в Туркменистане.

«реальная» и «идеальная» совокупность преступлений, а при характеристике мнимой совокупности преступлений, в действительности являющейся составным преступлением, применяют довольно громоздкие понятия «учтенная законом идеальная» и «учтенная законом реальная совокупность преступлений». Такое положение вещей необъяснимо ни с точки зрения здравого смысла, ни с точки зрения практической целесообразности. Куда логичнее употребление понятий «идеальное» и «реальное» в обоих случаях и для характеристики совокупности преступлений как формы множественности преступлений, и для характеристики мнимой совокупности преступлений как формы единичных преступлений. К тому же трудно допустить, что понятия учтенной законом реальной и идеальной совокупности преступлений обязательно ориентируют правоприменительные органы на квалификацию содеянного по правилам единого составного преступления и совершенно исключают возможность квалификации содержащихся в диспозиции уголовно правовой нормы деяний по правилам совокупности преступлений. Например, состав преступления, сформулированный в ст. 77 УК РСФСР 1960 г., содержал описание признаков составного преступления — бандитизма. Квалификация конкретных преступлений, совершенных в рамках бандитизма (убийств, разбоев, грабежей и др.) по совокупности с последним, не допускалась, т. к. бандитизм, сформулированный как «учтенная законом совокупность преступлений», охватывал все преступления, совершенные бандой, если при этом не были совершены преступления более тяжкие, чем бандитизм<sup>2</sup>. Состав бандитизма, сформулированный в ст. 209 УК РФ 1996 г., в диспозитивной части мало чем отличается от содержащегося в ст. 77 УК РСФСР 1960 г., и также является «учтенной совокупностью преступлений». Однако, несмотря на это, преступления, совершенные бандой, наряду со ст. 209 УК, подлежат дополнительной квалификации по статьям УК, предусматривающим ответственность за конкретные преступления<sup>3</sup>.

Не так давно в законодательстве широко использовались формы повторности преступлений, не связанных с предшествующим осуждением виновного (неоднократность и систематичность преступлений, совершение преступлений в виде промысла). Однако никому и в голову не приходило признать таковые формами единства преступлений только лишь на том основании, что повторность преступлений предусматривалась диспозицией уголовно-правовой нормы. Более того, ни один из авторов, исследовавших проблему повторности преступлений, не дал определения неоднократности и систематичности преступлений и преступлений, совершенных в виде промысла, как специальных случаев учтенной законом повторности преступлений и даже не ввел в оборот такое понятие, как «учтенная законом повторность преступлений». Но даже если бы и было введено такое понятие, можно ли считать такие формы преступной деятельности единым, например, продолжаемым преступлением только лишь на том основании, что таковые учтены в самой уголовно-правовой норме? Поэтому неологизм «учтенная законом совокупность преступлений» еще не предвещает вопроса о единстве либо множественности описанных в диспозиции уголовно-правовой нормы преступных деяний.

Между тем не менее интересен вопрос о том, какой смысл вкладывали авторы в категории «идеальное» и «реальное», используя их в понятии «совокупность преступлений»? В отношении категории «реальное» среди авторов не возникало каких-либо сомнений и противоречий, все в один голос признавали реальную совокупность преступлений фактической либо действительной совокупностью, т. к. два или более общественно опасных деяния, рассмотренных в отдельности, содержали признаки самостоятельных составов преступлений, предусмотренных уголовным законом. Преступления, образующие реальную совокупность, можно было проследить по времени их совершения, т. к. выполнение их происходило последовательно, сначала совершалось одно деяние, затем — другое; можно было определить место совершения каждого из этих преступлений; в конце концов, факт совершения нескольких преступлений можно было воспринять зрительно, оказавшись случайным очевидцем их совершения. Следовательно, их реальность не вызвала никаких сомнений.

Иначе обстояло дело с совокупностью идеальной. Одни авторы называли ее формальной<sup>4</sup>, другие — мысленной, или совокупностью в идее. Как формальная, так и мысленная совокупности отдалены от понятия «реальное», т. к. формальная совокупность основывается на противопоставлении формы совокупности преступлений ее содержанию, а мысленная вообще уносит нас в область «идеи», отрывая от реальной действительности. Совокупностью такое

стечение преступлений признавалось только потому, что чисто формально, т. е. по закону, оно нарушало несколько уголовно-правовых норм. Поэтому формальная совокупность означала «совокупность в законе», или «по закону», а не на самом деле. Истинное, фактическое содержание идеальной совокупности как явления реальной действительности рассматривалось во вторую очередь либо вовсе не рассматривалось. Однако пусть даже формально, сторонники этой позиции не отрицали совокупность преступлений как форму множественности преступлений. В противоположность им сторонники мысленной совокупности в своих суждениях доходили до самых неожиданных выводов. Например, говоря об идеальной совокупности, М.М. Исаев считал, что «в одном деянии виновного...мы имеем одно преступление, но мысленно, в идее (откуда и название) мы можем расчленить его на несколько преступлений»<sup>5</sup>. Ранее аналогичную точку зрения высказывал Н.Н. Паше-Озерский<sup>6</sup>. Таким образом, фактически в действительности мы видим одно преступление, но именно потому, что в мыслях нам кажется, что это не одно, а несколько преступлений, такую совокупность мы должны называть идеальной. Стало быть, «идеальное» в понятии «совокупность преступлений» означает мысленную возможность расчленить одно преступление на несколько. «Идеальное» как мысленное в данном случае противопоставляется «реальному» как действительному. Следовательно, «идеальное» означает не действительное.

Между тем при таком суждении за основу берется одно и, как правило, устаревшее значение слова «идеальный». Разумеется, если «идеальный» понимать как «воображаемый», «мысленный», оно всегда противопоставляется «реальному», т. к. в таких случаях становится как бы «нереальным», а всего лишь «мысленным». Такое суждение опирается на понятие «идея», у которого мало общего с понятием «идеальное». Корнем в слове «идеальный» является не «идея», а «идеал», понимаемый в русском языке как «мысленный образец *совершенства* чего-либо, в каком-либо роде; первообраз, прообраз, началообраз; представитель; *образец-мечта*»<sup>7</sup> (курсив наш. — А.О.). Идеальный, по мнению С.И. Ожегова, это «соответствующий идеалу, возвышенный», «очень хороший, отличный»<sup>8</sup>. Здесь мы склонны согласиться с позицией М.А. Шнейдера, что в понятии «совокупность преступлений» «идеальный» означает не только «мысленный», «логический», но и «предельно возможный»<sup>9</sup>. В самом деле, когда мы говорим об идеальном как о совершенном, то имеем в виду предельно возможный образ, абсолютное совершенство чего-либо.

Толкование идеальной совокупности преступлений как «мысленной совокупности», «совокупности в идее», «в мыслях» приводит к сомнительному выводу о том, что это совсем не реальная, не действительная совокупность, а совокупность воображаемая, кажущаяся. Возникает вполне справедливый вопрос: на каком основании авторы решили, что идеальная совокупность — это не реальная, а мысленная совокупность? Ведь в русском языке противопоставление со словом «реальный» образует не столько слово «идеальный», сколько слово «мнимый». Вообще, находясь на позиции указанных авторов, логичнее было бы противопоставить «реальному» понятие, содержание которого отрицало бы реальность, действительность происходящего. И наиболее удачным в этом плане было бы слово «мнимое», которое, к тому же, довольно давно и удачно используется в праве вообще и в уголовном праве в частности. Например, мнимая сделка в гражданском праве, мнимая оборона в уголовном праве и др. Логичнее было бы назвать идеальную совокупность совокупностью мнимой. Ведь говоря о том, что при идеальной совокупности «мы имеем в действительности одно преступление», мы по существу отказываемся признать случаи совершения двух или более преступлений посредством одного общественно опасного деяния совокупностью преступлений. А раз так, то недалеко и до признания идеальной совокупности преступлений единым преступлением, что в общем-то и было уже в истории науки уголовного права<sup>10</sup>, т. к. раз совокупность не реальна, значит ее и вовсе нет, значит это не совокупность, а единичность преступлений<sup>11</sup>. Между тем, по справедливому замечанию А.М. Яковлева, подобное понимание идеальной совокупности «будет не столько отображать существо этого целого, сколько извращать его... На самом деле совокупность — сочетание в действиях лица нескольких преступлений — всегда реальна»<sup>12</sup>. Еще точнее высказался В.П. Малков, отметив, что идеальная совокупность «отражает специфику реальной действительности, когда в результате совершения одного действия лицом осуществляются два или более различных преступления»<sup>13</sup>.

Идеальная совокупность, на наш взгляд, это высшая степень реальности, идеал совокупности преступлений, образец совершенства совокупности, совокупность, совершеннее которой нет и быть не может. В идеальной совокупности виновному удастся одним действием совершить два или более преступления. Несмотря на это, реальной признают другую, далеко не совершенную совокупность, ту, в которой каждое преступление совершается своим непосредственным действием. В действительности куда сложнее совершить несколько преступлений одним действием. И если существует не только теоретическая допустимость такой формы преступности, но и практическая возможность ее исполнения, то это и есть идеал совокупности преступлений, совершенство ее исполнения. И только затем следует совокупность действительная, неидеальная или, точнее, несовершенная, а всего лишь обычная, соответствующая реальному положению вещей, т.е. такая, у которой все на своем месте: сколько действий, столько и преступлений.

Именно, исходя из этих соображений, понятие «составное преступление» мы разделяем на два основных вида, соответствующих двум основным видам совокупности преступлений: *идеальное* составное преступление и *реальное* составное преступление. Такая терминология, на наш взгляд, более удачна. Во-первых, она лаконична, по сравнению с терминологией, употребляемой ранее; во-вторых, соотносясь с соответствующими видами совокупности преступлений, она точнее отражает сходство и различие между ними; в-третьих, показывает степень совершенства указанных конструкций, их реальности, действительности как самостоятельных юридических категорий. В самом деле, если идеальная совокупность — это образец совершенства совокупности преступлений, то идеальное составное преступление — это образец совершенства законодательного соединения множества преступлений в один общий состав преступления. Идеальное составное преступление даже более идеально, чем идеальная совокупность преступлений, ибо если в последнем два или более преступления сливаются в одном общественно опасном деянии, сохраняя при этом свою юридическую целостность как самостоятельных преступлений, то в идеальном составном преступлении два или более преступлений, соединившись в одном общественно опасном деянии, укладываются еще и в одном составе преступления, теряя таким образом свою юридическую самостоятельность за счет формирования нового образования, каковым является единое составное преступление.

Аналогичным образом понимается и реальное составное преступление. Если реальная совокупность — это вид совокупности, при котором два или более преступления совершаются каждый благодаря своему общественно опасному деянию, и где каждое преступление сохраняет свою юридическую целостность как самостоятельного преступления, то в реальном составном преступлении два или более преступления также совершаются каждый благодаря своему общественно опасному деянию, но, сформировав один общий состав преступления за счет утраты своей юридической целостности как самостоятельных преступлений, деяния эти, по велению закона, обретают реальность в новом качественном образовании, каковым является конструкция составного преступления. Таким образом, как идеальное, так и реальное составное преступление, вполне реальны как особые формы преступных деяний и как особые формы юридических конструкций. Нет здесь ничего «мысленного», «идейного». Здесь все реально, а идеальное представляет собой высшую форму реальности, модель ее совершенства, предел возможного и допустимого в законе.

<sup>1</sup> Впервые понятие «учтенная законом реальная и идеальная совокупность преступлений» использовали Р. Галиакбаров, М. Ефимов и Е. Фролов (см.: *Галиакбаров Р., Ефимов М., Фролов Е.* Множественность преступных деяний как институт советского уголовного права // Советская юстиция. 1967. № 2. С. 6).

<sup>2</sup> Например, в Определении Судебной Коллегии по уголовным делам Верховного Суда СССР от 20 апреля 1962 г. по делу О. и др. было сказано: «Преступления, совершенные бандой и квалифицируемые как бандитизм, дополнительной квалификации по другим законам не требуют, если при этом не были совершены преступления более тяжкие, чем бандитизм» (Бюллетень Верховного Суда СССР. 1962. № 4. С. 37; см. также: Вопросы уголовного права и процесса в судебной практике верховных судов СССР и РСФСР. 1938–1967 гг. / под общ. ред. С.В. Бородина. М., 1968. С. 80; Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР / отв. ред. Ю.Д. Северин. М., 1980. С. 156).

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 7-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. А.И. Рарог. М., 2011. С. 500.

<sup>4</sup> См., например: *Хейфиц Ю.А.* К вопросу об юридической природе идеальной совокупности преступлений // Журнал Министерства Юстиции. 1902. № 6. С. 27.

<sup>5</sup> Уголовное право. Общая часть. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1939. С. 307 (автор главы — М.М. Исаев).

<sup>6</sup> См.: Уголовный кодекс советских республик / под ред. С. Канарского. Харьков, 1924 (автор статьи — Н.Н. Паше-Озерский). С. 87; см. также: Уголовный кодекс советских республик: текст и постатейный комментарий / под ред. С. Канарского. 2-е изд. Харьков, 1925. С. 90. Несколько иначе думает М.М. Шнейдер. По его мнению, слово «идеальный» означает не только «мысленный», но и «логический» и «предельно возможный». Значение этих терминов применительно к идеальной совокупности преступлений он не объяснил (см.: *Шнейдер М.А.* Назначение наказания по советскому уголовному праву: лекции для студентов ВЮЗИ. М., 1957. С. 60).

<sup>7</sup> *Даль В.* Толковый словарь живаго великорусскаго языка. Т. 2: И-О. М., 1881. С. 8.

<sup>8</sup> *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1985. С. 205.

<sup>9</sup> См.: *Шнейдер М.А.* Указ. соч. С. 60.

<sup>10</sup> Подробнее об этом см.: *Ораздурдыев А.М.* Проблема составного преступления в связи с общим учением о совокупности преступных деяний // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып. 74. Тольятти, 2010. С. 108–125.

<sup>11</sup> Именно такой позиции придерживался дореволюционный русский криминалист Н.Д. Сергиевский (см.: *Сергиевский Н.Д.* Русское уголовное право: пособие к лекциям. Часть Общая. 2-е изд. СПб., 1890. С. 338–339; см. также; *Яшинова Н.Ф.* Вопросы назначения наказания при совокупности преступлений по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1951. С. 4).

<sup>12</sup> См.: *Яковлев А.М.* Совокупность преступлений по советскому уголовному праву. М., 1960. С. 56.

<sup>13</sup> См.: *Малков В.П.* Совокупность преступлений. Казань, 1974. С. 146.

**В.В. Любенко**

## **ИНСТИТУТ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ОБВИНЯЕМОГО С ПРОКУРОРОМ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

Федеральным законом от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>1</sup>, как известно, создан принципиально новый для российского уголовного судопроизводства институт — досудебное соглашение о сотрудничестве, который регулируется гл. 40.1 УПК РФ «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Нормы данного института, как выяснилось, содержат ряд законодательных противоречий, в связи с чем, представляют определенный интерес, как для исследования, так и для необходимых изменений в закон.

**1.** Обратимся к определению данного процессуального института. Согласно п. 61 ст. 5 УПК РФ, досудебное соглашение о сотрудничестве представляет собой соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия: а) сотрудничества подозреваемого (обвиняемого) со стороной обвинения; б) уголовной ответственности в зависимости от его положительных действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения.

Содержание данного пункта указывает на то, что это соглашение между сторонами обвинения и защиты. Состав сторон в полной мере определен нормами УПК РФ и не вызывает особых разночтений в российской уголовно-процессуальной доктрине. Справедливо возникает вопрос: какие именно субъекты уголовного судопроизводства, относящиеся к сторонам, должны или вправе участвовать в обсуждении условий и заключении досудебного соглашения о сотрудничестве с прокурором?

Согласно ч. 1 ст. 317.3 УПК РФ соглашение составляется совместно прокурором, обвиняемым (подозреваемым), его защитником и следователем. Известно и то, что к стороне обвинения, помимо вышеназванных лиц, уголовно-процессуальный закон относит также потерпевшего, его законного представителя и представителя, гражданского истца и его представителя (п. 47 ст. 5 УПК РФ). Сторона защиты — это не только обвиняемый и его защитник, но и гражданский ответчик, его законный представитель и представитель (п. 46 ст. 5 УПК РФ). Соответственно, существует противоречие между содержанием гл. 40.1 в целом и определением соглашения, приведенном в п. 61 ст. 5 УПК РФ, поскольку не все заинтересованные лица,

© Любенко Владимир Владимирович, 2012

Соискатель кафедры уголовного процесса (Нижегородская академия МВД России).

входящие в сторону защиты и обвинения, принимают участие в обсуждении условий и заключении досудебного соглашения. Закономерен вопрос: каковы варианты устранения этой законодательной неточности? Это может быть: изменение формулировки п. 61 ст. 5 УПК РФ, т.е. определение досудебного соглашения о сотрудничестве, путем уточнения конкретного перечня лиц, которые вправе принять участие в обсуждении условий заключения досудебного соглашения о сотрудничестве; изменение формулировки ч. 3 ст. 317.3 УПК РФ путем указания, что досудебное соглашение о сотрудничестве подписывается всеми (заинтересованными) участниками судопроизводства со стороны обвинения и защиты.

**2.** По нормам гл. 40.1 УПК РФ потерпевший исключен из процесса обсуждения условий и самого заключения соглашения о сотрудничестве. Соглашение заключается по инициативе обвиняемого, его защитника с участием прокурора; при посредстве следователя и, отчасти, руководителя следственного органа, но без учета интереса и мнения потерпевшего. Это является ущемлением его интереса и отчасти конституционных прав, в т. ч. в части, касающейся гражданского иска<sup>2</sup>. Потерпевший не может повлиять на исход дела и варианты его решения судом, хотя именно его права нарушены в результате преступления. Возникает вопрос о нарушении принципа равенства сторон и принципа справедливости.

Полагаем, по аналогии гл. 40 УПК РФ следует предусмотреть роль потерпевшего в процедуре обсуждения условий досудебного соглашения. Цель такого участия — решить, насколько и в какой мере обвиняемый в состоянии возместить вред потерпевшему, причиненный деянием. При невозможности достижения соглашения по этому вопросу с обвиняемым следует предусмотреть вариант создания механизма возмещения вреда потерпевшему за счет средств федерального бюджета или из средств, возвращенных в оборот при помощи положительных действий обвиняемого в соответствии с соглашением.

**3.** Закон не определил, какой именно прокурор должен составлять досудебное соглашение о сотрудничестве, а впоследствии выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по правилам гл. 40.1 УПК РФ. А.С. Александров и И.А. Александрова полагают, что по смыслу закона досудебное соглашение о сотрудничестве должно заключаться на уровне прокурора субъекта РФ. Институт данного соглашения является принципиально новым для российского уголовного судопроизводства, поэтому начинать применение новых норм следует наращиванием позитивного опыта. Соответственно, ведущая роль в данной процедуре должна отводиться такому высокопоставленному должностному лицу, как прокурор субъекта Федерации<sup>3</sup>.

С.Б. Погодин, напротив, считает, что право заключать досудебное соглашение о сотрудничестве должно быть предоставлено тому прокурору, который впоследствии должен утвердить обвинительное заключение по данному делу. По его мнению, это поможет избежать расхождения мнений вышестоящего и нижестоящего прокуроров и, как результат, несоблюдения условий соглашения о сотрудничестве со стороны обвинения, с нарушением прав обвиняемого<sup>4</sup>. Эта позиция представляется более точной. Заключать соглашение должен тот прокурор, который впоследствии утвердит обвинительное заключение по данному делу, поскольку именно он знает детали и суть уголовного дела, организует взаимодействие непосредственно со следственным органом. В свою очередь прокурору субъекта Федерации необходимо определенное время для изучения материалов дела, для объективной оценки перспектив заключения указанного соглашения о сотрудничестве.

**4.** Следующий пробел гл. 40.1 УПК РФ связан с возможностью заключения досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним обвиняемым. Ряд авторов признают возможность подобного соглашения, вместе с тем отмечая при этом, что гл. 40.1 УПК РФ должна предусматривать соответствующие права и обязанности законного представителя несовершеннолетнего<sup>5</sup>.

Представляется, заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним недопустимо. Вывод основан на следующих доводах: в сути исследуемого института налицо аналогии с нормами гл. 40 УПК РФ, регулирующей особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением. Между тем закон не предусматривает возможности применения особого порядка принятия судебного решения в отношении несовершеннолетнего обвиняемого. В силу ч. 2 ст. 420 УПК РФ производство по

данному уголовному делу осуществляется в общем порядке, установленном УПК РФ, с изъятиями, предусмотренными гл. 50 УПК РФ<sup>6</sup>.

Таким образом, основываясь на аналогии норм гл. 40 УПК РФ, к которой неоднократно апеллирует законодатель, разъясняя условия применения нового уголовно-процессуального института (гл. 40.1), приходим к выводу о том, что заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним обвиняемым (подозреваемым) недопустимо.

**5.** Согласно гл. 40.1 УПК РФ роль руководителя следственного органа в процессе заключения досудебного соглашения о сотрудничестве сводится к следующему. Во-первых, именно с ним следователь согласовывает мотивированное постановление о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 3 ст. 317.1). Во-вторых, руководителю следственного органа подозреваемым (обвиняемым) или защитником, может быть обжаловано постановление следователя об отказе в удовлетворении их ходатайства о заключении досудебного соглашения. Причем указание руководителя о заключении подобного соглашения для следователя по идее является обязательным. В остальном, по мысли законодателя, руководитель следственного органа не принимает участия в составлении досудебного соглашения о сотрудничестве, обсуждении его необходимых условий; не подтверждает факт их выполнения обвиняемым.

Вывод из сказанного очевиден: роль руководителя следственного органа в процессе заключения и выполнения досудебного соглашения о сотрудничестве необоснованно сведена к минимуму. Такая позиция законодателя сомнительна. Как известно, фигура руководителя следственного органа на этапе предварительного расследования для следователя является ключевой. Все важнейшие процессуальные решения следствия принимаются только с согласия руководителя следственного органа. Указания руководителя следственного органа (в большинстве своем) обязательны для исполнения следователем. Требования прокурора, адресуемые следователю, направляются последнему через непосредственного руководителя. По нормам гл. 40.1 УПК РФ ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве направляется следователем прокурору, по сути минуя фильтр ведомственного процессуального контроля со стороны руководителя следственного органа. В обсуждении условий у прокурора также принимает участие только следователь. Между тем непосредственный руководитель может отказать следователю в направлении уголовного дела в суд с обвинительным заключением, своим решением передать дело другому следователю (группе следователей), не увидев оснований для применения к обвиняемому мер безопасности, предусмотренных ч. 9 ст. 166 УПК РФ. При определенных условиях это в состоянии нивелировать условия досудебного соглашения. Сказанное требует внесения дополнений в нормы гл. 40.1 УПК РФ, т. к. руководитель следственного органа не может быть выведен из круга управомоченных участников процесса, оговаривающих, контролирующих или подтверждающих выполнение условий заключенного соглашения.

**6.** По смыслу гл. 40.1 УПК РФ участие защитника в процессе заключения соглашения о сотрудничестве является обязательным. Об этом говорят нормы ч. 2 ст. 317.1 УПК РФ, согласно которым письменное ходатайство подозреваемого (обвиняемого) о заключении соглашения, адресуемое следователю, подписывается не только самим обвиняемым (подозреваемым) но и защитником. Суд также, прежде чем применить исследуемый порядок судебного разбирательства, должен удостовериться в участии защитника в обсуждении и заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (п. 2 ч. 2 ст. 317.6 УПК РФ).

Таким образом, необходимо дополнить перечень оснований для обязательного участия защитника в деле, который приведен в ч. 1 ст. 51 УПК РФ, путем введения п. 8 в следующей редакции: «Если обвиняемый заявляет ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве с прокурором по правилам главы 40.1 настоящего Кодекса».

**7.** Согласно ч. 2 ст. 317.1 УПК РФ ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве может быть подано с момента начала уголовного преследования до объявления об окончании предварительного следствия. Полагаем, законодатель неточно определился во временных пределах, устанавливающих возможность принятия и рассмотрения по существу такого ходатайства обвиняемого. Дело в том, что непосредственно УПК РФ не определяет начало осуществления уголовного преследования. В российской доктрине также нет

единства мнений в данном вопросе. И в качестве такового, к примеру, вполне может определяться момент начала осуществления оперативно-розыскных мероприятий, связанных с формированием или проверкой повода к возбуждению уголовного дела.

Однако такое понимание вряд ли приемлемо применительно к сути и содержанию института, закрепленного в нормах гл. 40.1 УПК РФ. В этой связи при определении момента начала публичного уголовного преследования следует, видимо, исходить из позиций, высказанных высшим органом конституционного правосудия. В соответствии с последними момент публичного уголовного преследования следует связывать именно с постановлением о возбуждении уголовного дела, что, соответственно, требует изменений в нормах ч. 2 ст. 317.1 УПК РФ.

**8.** Прежде чем назначить судебное заседание, судья рассматривает вопрос о наличии оснований для применения особого порядка проведения судебного заседания и вынесения решения в порядке ст. 317.6 УПК РФ. При этом суд с участием государственного обвинителя, обвиняемого и его защитника должен удостовериться, что государственный обвинитель подтвердил основания, в силу которых с обвиняемым заключено досудебное соглашение (гл. 40.1 УПК РФ). Названное условие, в принципе не оговоренное непосредственно законодателем в нормах гл. 40.1 УПК РФ, нашло свое закрепление в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2009 г. № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству» (в ред. от 9 февраля 2012 г.). При этом Пленум не поясняет, следует ли проверять соблюдение означенных выше условий по правилам судебного заседания или (без особой огласки) непосредственно в кабинете судьи<sup>7</sup>.

Мы настаиваем на том, что данный вопрос должен решаться по правилам судебного заседания (с ведением протокола, разрешением ходатайств и заявлений сторон и т. п.), для чего, собственно, и следует назначать предварительные слушания. В этой связи ч. 2 ст. 229 УПК РФ необходимо дополнить (самостоятельным) основанием, предусматривающим назначение предварительного слушания для решения вопроса о применении особого порядка проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

**9.** В судебном заседании суд, как известно, непосредственно исследует условия для постановления в особом порядке приговора, а именно:

1) характер и пределы содействия подсудимого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления;

2) значение сотрудничества с подсудимым для раскрытия и расследования преступления, изобличения и уголовного преследования других соучастников преступления, розыска имущества, добытого в результате преступления;

3) преступления или уголовные дела, обнаруженные или возбужденные в результате сотрудничества с подсудимым;

4) степень угрозы личной безопасности, которой подвергались подсудимый в результате сотрудничества со стороной обвинения, его близкие родственники, родственники и близкие лица;

5) обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

С.Б. Погодин указывает, что первые четыре пункта ч. 4 ст. 317.7 УПК РФ в ходе судебного разбирательства исследовать практически невозможно. Установить вышеизложенные обстоятельства, по его мнению, суд сможет только со слов государственного обвинителя или же в результате изучения материалов уголовного дела, возбужденного по итогам сотрудничества с подсудимым. Однако, продолжает он, нерегламентированным остается вопрос о том, каким образом суд будет оценивать именно исполнение подсудимым условий соглашения о сотрудничестве, т.е. какой критерий следует положить в основу соблюдения этих условий. В итоге предлагается следующее решение проблемы: подтверждением соблюдения условий соглашения должен быть приговор в отношении лица, изобличенного подсудимым. В связи с этим в ст. 208 УПК РФ необходимо внести дополнительное основание для приостановления пред-



варительного следствия — заключение досудебного соглашения о сотрудничестве до принятия решения по выделенному делу в отношении соучастников<sup>8</sup>.

Вряд ли данная точка зрения оптимальна, особенно с учетом известных сроков предварительного следствия и судебного рассмотрения (сложных, многоэпизодных) дел, подпадающих под соглашение о сотрудничестве. Если при этом еще принять во внимание сроки, в течение которых, как правило, решается вопрос об экстрадиции скрывшихся соучастников, институт, предусмотренный нормами гл. 40.1 УПК РФ, в принципе может потерять свою актуальность и востребованность. Таким образом, приостановление следствия до принятия решения по выделенному делу в отношении соучастников вряд ли следует включать в качестве дополнительного основания в ст. 208 УПК РФ.

На наш взгляд, процессуальными актами, объективно отражающими результаты выполнения обвиняемым условий соглашения о сотрудничестве, должны стать постановления о привлечении в качестве обвиняемых-соучастников или реальное обнаружение (возвращение в легальный оборот) ценностей, полученных в результате преступной деятельности.

Как известно, именно в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого соучастникам конкретно формулируется обвинение с юридически и фактически обоснованной квалификацией деяний, причем на основе реально имеющихся доказательств по делу. Это же постановление, по сути, служит необходимым условием для объявления скрывшихся соучастников в международный розыск, для постановки вопроса об их экстрадиции, о судебном решении вопроса о применении в отношении их меры пресечения в виде заключения под стражу. В связи с этим именно вынесение данного постановления объективно указывает, насколько эффективным для следствия стало сотрудничество с обвиняемым, с которым заключено соглашение, насколько полно и достоверно он выполнил его условия.

**10.** Особенности вынесения приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Если судья удостоверится, что подсудимый выполнил все обязательства перед стороной обвинения, предусмотренные соглашением, он в соответствии с ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ постановляет обвинительный приговор и с учетом ч. 2 и 4 ст. 62 УК РФ назначает подсудимому наказание. При этом судом с учетом положений ст. 64, 73 и 80.1 УК РФ ему могут назначить более мягкое наказание, чем предусмотрено за данное преступление, условное осуждение или вообще освободить от отбывания наказания. Суд выносит именно обвинительный приговор. Более того, обвинительный характер приговора принципиально подчеркивается в ст. 317.7 УПК РФ. Это связано с природой института досудебного соглашения о сотрудничестве, когда обвиняемый, признавая свою вину (обвинение), не вправе ожидать оправдательного приговора.

Проблема на данном этапе заключается в возможности применения ст. 80.1 УК РФ при назначении наказания, предусмотренного в ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ. Согласно указанной статье УК РФ лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, освобождается судом от наказания, если будет установлено, что вследствие изменения обстановки это лицо или совершенное им преступление перестали быть общественно опасными.

А.В. Смирнов отмечает, что данное основание освобождения от наказания не соответствует целям введения института досудебного соглашения. Во-первых, задача заключения досудебного соглашения состоит в эффективном противодействии именно организованным формам борьбы с преступностью. Во-вторых, изменение обстановки, состоящее в утрате самим подсудимым общественной опасности, не соответствует ситуации, складывающейся в связи с выполнением обвиняемым соглашения о сотрудничестве. Статья 80.1 УК РФ подразумевает утрату лицом опасности вследствие изменения обычного поведения лица (за рамками уголовного судопроизводства). В случае же заключения досудебного соглашения о сотрудничестве следует говорить об особом, уголовно-процессуальном изменении поведения лица. В-третьих, утрата деянием общественной опасности следует из изменения ситуации вокруг личности лица, а не из изменения его поведения<sup>9</sup>. Кроме того, в ст. 80.1 УК РФ речь идет о лице, совершившем преступление только небольшой или средней тяжести. Данные преступления вряд ли являются предметом соглашения с прокурором и следствием. Подводя итог, отметим, что возможность применения ст. 80.1 УК РФ судом при назначении наказания лицу,

с которым было заключено соглашение, представляется нам достаточно сомнительной, несмотря на приведенные позиции законодателя.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2009. 3 июля.

<sup>2</sup> См.: *Смирнов А.В.* Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. 2009. № 10. С. 8; *Карпов О.В., Маслов И.В.* Досудебное соглашение о сотрудничестве: проблемы правового регулирования и вопросы порядка применения // Уголовный процесс. 2009. № 9. С. 4 и др.

<sup>3</sup> См.: *Александров А.С., Александрова И.А.* Соглашение о досудебном сотрудничестве со следствием: правовая сущность и вопросы толкования норм, входящих в главу 40.1 УПК РФ // Уголовный процесс. 2009. № 8. С. 3–11.

<sup>4</sup> См.: *Погодин С.Б.* Некоторые актуальные проблемы применения особого порядка судебного разбирательства в состязательном уголовном процессе // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 61.

<sup>5</sup> См.: *Карпов О.В., Маслов И.В.* Указ. соч. С. 5.

<sup>6</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. № 60 «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел» (в ред. от 9 февраля 2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 2; Российская газета. 2012. 17 февр.

<sup>7</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 2; Российская газета. 2012. 17 февр.

<sup>8</sup> См.: *Погодин С.Б.* Указ. соч. С. 63.

<sup>9</sup> См.: *Смирнов А.В.* Указ. соч. С. 9.

**З.М. Григорян**

### **УБИЙСТВА, СОВЕРШАЕМЫЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ (КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Одна из составных частей современной преступности — преступность несовершеннолетних. Данный вид преступности оказывает определенное влияние на преступность в целом, и в частности рецидивную, организованную, профессиональную преступность. Это связано с тем, что чем в более раннем возрасте человек начинает совершать преступления, тем выше вероятность того, что его поведение останется прежним, когда он повзрослеет<sup>1</sup>. В течение последних лет в Российской Федерации наблюдается некоторое снижение преступности несовершеннолетних, что нельзя не считать положительным фактором. Например, в 2009 г. несовершеннолетними было совершено 94,7 тыс. преступлений, что на 18,4 % меньше, чем в 2008 г. В 2010 г. эти показатели снизились (подростками было совершено около 80 тыс. преступлений)<sup>2</sup>.

Несмотря на это, коэффициент преступлений несовершеннолетних из расчета на 100 тыс. чел. составляет около 1500 преступлений, что не на много меньше уровня преступности взрослых<sup>3</sup>. Это свидетельствует о том, что несовершеннолетние являются одной из наиболее криминально активных групп населения нашей страны, что, в свою очередь, не может не вызывать опасений со стороны государства и общества, в частности их правоохранительных органов. Характерно, что количество наиболее опасных (особо тяжких) преступлений, таких как убийство, совершаемых несовершеннолетними, также снижается, хотя и не так активно, как общее количество преступлений несовершеннолетних. Об этом свидетельствуют следующие статистические данные: в 2005 г. было совершено 1555 преступлений; в 2006 г. — 1243; в 2007 г. — 855; в 2008 г. — 765; в 2009 г. — 597<sup>4</sup>.

Проведенное нами исследование показывает, что убийства, совершенные несовершеннолетними, ежегодно составляют около 0,5 % от общего количества всех преступлений, совершенных ими, т. е. доля таких преступлений не меняется в структуре преступности несовершеннолетних. Основная масса убийств подростками совершается в крупных и средних городах (78 %). В сельской местности, соответственно, совершено 22 % всех изученных убийств, в основном это убийства, совершенные подростками в драке, реже — из-за мести. В городах для таких преступлений характерен более широкий спектр мотивов, о чем будем говорить далее.

© Григорян Зираварт Маратовна, 2012

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия).

Около 60 % всех изученных убийств подростками были совершены в группе. Как отмечал И.И. Карпец, молодежь изначально социальна. Несовершеннолетние всегда стремятся к объединению. Им вместе интереснее, в этом случае они чувствуют и свою силу, и свое «я»<sup>5</sup>. Так, за период со второй половины 90-х гг. по вторую половину 2000-х гг. удельный вес групповых преступлений несовершеннолетних колебался в пределах 61–70 %, что является достаточно высоким показателем<sup>6</sup>. Как отмечается во многих исследованиях, большинство групп несовершеннолетних создается в целях свободного времяпрепровождения и совершенные ими преступления являются результатом такого бесцельного, неорганизованного досуга<sup>7</sup>. В целом это характерно и для убийств, совершенных подростками. Так, установлено, что 46 % убийств подростками совершены в ходе драк и ссор со своими сверстниками, возникшими из-за обострения существующего между ними конфликта. 15 % убийств подростками совершены, как они сами выразились, «от нечего делать», «ради интереса». Это характерно для совершенных ими убийств лиц, находившихся в нетрезвом состоянии, лиц без определенного места жительства, над которыми подростки пытались продемонстрировать свое превосходство, силу, которые не смогли оказать им действенного сопротивления. 12 % изученных случаев убийств несовершеннолетними были совершены из-за мести и ревности. Мотивы мести характерны для убийств родственников, прежде всего, отчимов или (реже) — отцов, которые жестоко относились к виновным или их матерям. Данный мотив присутствует в убийствах сверстников, с которыми у виновных были конфликты. Мотивы ревности в убийствах присутствуют гораздо реже и они характерны прежде всего для девушек, которые таким образом сами или же в группах с лицами мужского пола, расправляются со своими соперницами.

Несмотря на то, что в структуре современной преступности преобладают преступления, совершенные из корыстных побуждений, нами в ходе исследования выявлено незначительное количество таких убийств (3 %). Опрошенные подростки убивали жертв, которые не хотели отдавать им свое имущество — деньги, сотовые телефоны, одежду и т. п.

В последние годы получают распространение новые разновидности убийств, совершаемых несовершеннолетними. Так 8 % изученных убийств подростками совершены на т. н. «национальной почве». Жертвами таких убийств были граждане африканских государств, представители Средней Азии и Северного Кавказа. Все эти убийства совершались подростками в группах со своими сверстниками или взрослыми лицами молодого возраста.

Кроме того, растет количество убийств, совершаемых несовершеннолетними на стадионах, концертных площадках и в иных местах массового скопления людей. Это связано, прежде всего, с увеличением количества всевозможных неформальных объединений несовершеннолетних и молодежи — «фанатов» различных спортивных клубов, поклонников рок- и поп-групп, отдельных певцов и т. д. Такие убийства совершаются из хулиганских побуждений и составляют 5 % от убийств, совершенных несовершеннолетними.

Рассматривая убийства, совершаемые несовершеннолетними, нельзя не остановиться на некоторых особенностях личности преступников, их совершающих. Это связано с тем, что именно личность является носителем причин совершения преступлений<sup>8</sup> и без знания особенностей самих преступников невозможно эффективно осуществлять предупредительную деятельность. Исследование показало, что среди несовершеннолетних убийц абсолютное большинство (98 %) составляют лица мужского пола (юноши). Доля девушек соответственно — 2 %. Девушки чаще всего совершали убийства в группах со своими сверстниками — юношами или взрослыми мужчинами. Лишь несколько изученных убийств было совершено ими в одиночку из-за ревности. Среди таких лиц преобладают 16–17-летние несовершеннолетние, они составили большинство — 70 %. На долю 14–15 летних подростков пришлось всего 30 % изученных убийств. Как отмечается во многих исследованиях, чем ниже возраст несовершеннолетних, тем чаще они совершают преступления в группах. Это характерно и для таких преступлений, как убийства. Абсолютное большинство таких преступлений, совершенных 14–15-летними, носит групповой характер.

Во многих криминологических исследованиях указывается, что преступники в отличие от не преступников хуже усвоили требования правовых и нравственных норм, которые не оказывают на них существенного влияния. Такие люди часто не понимают, что от них требует общество<sup>9</sup>. В.Л. Васильев, например, пишет, что психофизиологическое развитие несвер-

шеннолетних правонарушителей характеризуется изменениями отношений с взрослыми, их повышенной конфликтностью с родителями, что объясняется следующими причинами: т. н. «конфликтом моралей», когда мораль подчинения, характеризующая до сих пор отношения ребенка и взрослого, заменяется «моралью равенства»; чувством зрелости, реакцией эмансипации, отделения от взрослого; повышенной критичностью по отношению к взрослым при одновременном повышенном внимании к мнению сверстников<sup>10</sup>.

Как отмечают В.Д. Ермаков и Н.И. Крюкова, для всех несовершеннолетних, вставших на путь правонарушений, выбор такого варианта поведения непосредственно или косвенно в конечном счете связан с личностными деформациями, часто выражающимися в узости и неразвитости позитивных общественных связей, бедности форм деятельности, бессодержательности их досуга<sup>11</sup>. К числу таких нравственно-психологических деформаций ученые относят следующие: потребность в престиже, в самоуважении (по некоторым данным, у несовершеннолетних правонарушителей наблюдается преждевременное развитие этой потребности в 12–13 лет, причем она развита сильнее, чем у законопослушных сверстников); потребность в риске; наличие т. н. искусственных потребностей; эмоциональная неустойчивость; агрессивность; наличие акцентуаций характера; отклонения в психическом развитии; низкое самоуважение; неадекватная оценка и др.<sup>12</sup>

В полной мере все сказанное относится и к несовершеннолетним, совершающим убийства. Так, опрошенные несовершеннолетние убийцы до совершения преступления вели антиобщественный образ жизни, совершали всевозможные правонарушения. Так 40 % из них употребляли спиртные напитки, около 1 % хоть раз, но пробовали наркотические средства. 36 % таких преступников состояли на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Большинство опрошенных плохо учились в школе, у них были постоянные конфликты с учителями и одноклассниками, многие занимались бродяжничеством и попрошайничеством и вообще не обучались ни в школе, ни в иных учебных учреждениях.

Во многих исследованиях отмечается (и это подтверждено нашим исследованием), что преступность несовершеннолетних приобретает негативные тенденции<sup>13</sup>, что проявляется в росте таких преступлений, как посягательство на жизнь сотрудников правоохранительных органов, количестве убийств, совершаемых с особой жестокостью, увеличении среди несовершеннолетних преступников доли девушек (с 2000 по 2009 г. доля девушек среди несовершеннолетних преступников возросла с 5 % до 8 %)<sup>14</sup>.

Кроме того, несовершеннолетними, не достигшими возраста уголовной ответственности, ежегодно совершается около 40 тыс. общественно опасных деяний (в 2009 г. их было зарегистрировано около 39 тыс.). Из них около 1 тыс. деяний имеют явные признаки таких преступлений, как убийства<sup>15</sup>. То есть примерно такое же количество убийств совершается лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности, что также не может не влиять на криминальную обстановку в стране и характеристику преступности несовершеннолетних. Это связано с тем, что через 1–2 года такие лица достигнут возраста уголовной ответственности и вряд ли будут вести себя правопослушно. Напротив, с большей долей вероятности, они пополнят ряды преступников, в т. ч. совершающих убийства.

Таким образом, можно констатировать, что убийства, совершаемые несовершеннолетними, являются наиболее опасными уголовно наказуемыми деяниями, удельный вес которых, несмотря на общее снижение преступности несовершеннолетних, не уменьшается. Это в свою очередь обуславливает необходимость их криминологического изучения в целях разработки эффективных мер предупреждения.

<sup>1</sup> См.: *Антоян Ю.М.* Криминология: избранные лекции. М., 2004. С. 182.

<sup>2</sup> См.: Преступность и правонарушения (2005–2009 годы): статистический сборник. М., 2010. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 42.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 62.

<sup>5</sup> См.: *Карпец И.И.* Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 301.

<sup>6</sup> См.: Криминология: учебник / под ред. А.И. Долговой. М., 2005. С. 789.

<sup>7</sup> См., например: *Бахаев Р.Б.* Преступность несовершеннолетних на железнодорожном транспорте и ее предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 64; *Самиуллина Я.В.* Личность несовершеннолетней преступницы и воздействие на нее: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 52 и др.

<sup>8</sup> См.: *Антоян Ю.М.* Указ. соч. С. 74.

- <sup>9</sup> См., например: *Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е.* Личность преступника. СПб., 2006. С. 28.
- <sup>10</sup> См.: *Васильев В.Л.* Юридическая психология. СПб., 2001. С. 429.
- <sup>11</sup> См.: *Ермаков В.Д., Крюкова Н.И.* Несовершеннолетние преступники в России. М., 1998. С. 64.
- <sup>12</sup> См.: *Практическая психология в образовании: учебное пособие / под ред. И.В. Дубровиной.* СПб., 2009. С. 520–521.
- <sup>13</sup> См.: *Криминология: учебник / под ред. А.И. Долговой.* М., 2005. С. 788; *Бахаев Р.Б.* Указ. соч. С. 45 и др.
- <sup>14</sup> См.: *Преступность и правонарушения (2005–2009 годы): статистический сборник.* С. 42.
- <sup>15</sup> Данные ГИАЦ МВД РФ.

**Е.Е. Зиновьева**

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

Основная задача судебно-экспертной деятельности состоит в оказании содействия судам, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям и прокурорам в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретным делам. Особенно явственно это проявляется в ходе расследования экономических преступлений, поскольку на хозяйствующих субъектах используются компьютерные системы для ведения расчетов и бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности.

Центральной фигурой процесса расследования в соответствии с требованиями УПК РФ является следователь, но при расследовании экономических преступлений значительно повышается роль эксперта-экономиста, поскольку именно он в силу своих специальных познаний способен выявить доказательства по делу и помочь следователю сформировать следственные версии и правильно построить процесс раскрытия экономического преступления.

Деятельность по расследованию преступлений также осуществляется с помощью специальных средств, обеспечивающих достижение поставленных перед расследованием целей. Совокупность этих средств характеризует внешнюю сторону практического функционирования деятельности следователя. Следует учитывать, что в деятельности по расследованию экономических преступлений все возможные варианты выбора следователем информационных технологий располагаются в рамках, установленных процессуальными правилами, которые представляют собой правовую основу расследования. Кроме процессуальных правил, выбор следователем информационных технологий ограничивается условиями складывающейся следственной ситуации по делу. Важным фактором выбора для следователя выступают имеющиеся в его распоряжении технические, организационные, информационные возможности расследования, а также подготовленность следователя к их использованию. Определенные ограничения на осуществляемый следователем выбор накладывают также уровень профессиональных знаний и личный его опыт, умение использовать обобщенный опыт и соответствующие научные рекомендации, способность прогнозировать итоги реализации своих действий. В данной ситуации важен правильный выбор, результатом которого является самый эффективный способ действия следователя, обеспечивающий в сложившейся обстановке максимальную результативность расследования при экономии затрачиваемых сил и средств. Полная совокупность учитываемых факторов, лежащая в основе выбора следователем того или иного варианта использования информационных технологий, обеспечивает требуемый результат выбора в соответствии с намеченными целями расследования. В то же время при расследовании экономических преступлений недостаточно только взаимодействия следователя и эксперта-экономиста, поскольку для полного раскрытия данного вида преступления надлежит проанализировать априорную и апостериорную информацию, т. е. информацию до события совершения преступления, информацию в процессе совершения преступления и последствия совершения экономического преступления.

Таким образом, возникает задача комплексного анализа многомерного массива информации динамично изменяющегося во времени, в пространстве и по кругу лиц. Решение такой сложной задачи возможно только путем взаимодействия субъектов, заинтересованных в скорейшем расследовании и раскрытии преступлений (субъектов предварительного расследования и дознания и применения информационных технологий в производстве экономических экспертиз). Наиболее часто судебно-экономическая экспертиза проводится при расследовании экономических и налоговых преступлений<sup>1</sup>.

Рассмотрим организационно-правовые проблемы взаимодействия эксперта и других участников дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства при использовании информационных технологий. При расследовании экономических преступлений объективной реальностью является использование информационных технологий в ходе предварительного следствия и судебного разбирательства. Е.Р. Россинская и Е.И. Голяшина отмечают, что «при производстве судебно-экономических экспертиз информация о действительном состоянии исследуемых объектов зачастую имеется лишь в компьютере, а документированные сведения на бумажных носителях представлены в значительно измененном виде и могут не отражать действительного положения вещей. Использование «двойной» бухгалтерии становится типичным способом сокрытия таких преступлений, как присвоение или растрата, уклонение от уплаты налогов, мошенничество служит средством противодействия расследованию. Так как для автоматизации бухгалтерского учета используется разнообразное программное обеспечение, то в таких случаях целесообразно назначение комплексной судебной компьютерно-технической экспертизы (СКТЭ) и судебно-бухгалтерской экспертизы. Для решения задач, касающихся финансовой деятельности предприятий, соблюдения законодательных актов, регулирующих их финансовые отношения с государственным бюджетом, выполнения договорных обязательств, распределения и выплаты дивидендов, операций с ценными бумагами, инвестициями и назначаются судебные финансово-экономические экспертизы, которые должны, как правило, выполняться комплексно с судебными компьютерно-техническими экспертизами»<sup>2</sup>.

Концепцией использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. было рекомендовано повысить эффективность взаимодействия федеральных органов государственной власти как между собой, так и с хозяйствующими субъектами и гражданами на основе использования современных информационных технологий. В.А. Егоров отмечает, что «следственные аппараты в своей работе должны пользоваться не только криминалистически значимой информацией, но и общегосударственными информационными ресурсами, поскольку, как показывает практика, оперативные работники и следователи нередко плохо представляют, где следует организовывать работу по сбору необходимых сведений, с помощью каких сил, средств и методов обеспечивается поиск информации, представляющей оперативный интерес, на какие факты, события, признаки поведения граждан следует обращать особое внимание для выявления различных преступлений»<sup>3</sup>.

Взаимодействие сотрудников правоохранительных органов (следственных органов, органов дознания, оперативно-розыскных подразделений, экспертов и прокуратуры) регламентировано внутриведомственными и межведомственными нормативными актами. В частности, в п. 9 Положения об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 23 ноября 1998 г. № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>4</sup> указано, что «органы предварительного следствия организуют взаимодействие следователей органов внутренних дел Российской Федерации с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, экспертно-криминалистическую деятельность, дознание, прокурорский надзор и судебный контроль по уголовным делам». А в Приказе Генпрокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»<sup>5</sup> отмечается, что «использование информационных технологий сотрудниками прокуратуры, осуществляющим надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия,

позволит добиваться соблюдения требований ч. 3 ст. 7 и ст. 75 УПК РФ о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка».

Е.П. Ищенко отмечает, что под взаимодействием понимается согласованная деятельность следователя, оперативного органа и экспертно-криминалистического подразделения, обеспечивающая рациональное сочетание при расследовании преступлений процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемых каждым из них в соответствии со своими функциями и в пределах представленных им по закону полномочий с использованием специальных знаний и технико-криминалистических средств<sup>6</sup>.

Таким образом, взаимодействие экспертных, следственных и оперативных подразделений можно определить как основанную на законе и ведомственных нормативных актах согласованную деятельность независимых в административном отношении друг от друга субъектов, состоящую в применении информационных технологий при производстве следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, при проведении экспертиз и исследований, а также осуществлении организационных и других мероприятий в целях раскрытия, расследования и предупреждения экономических преступлений.

Права и обязанности сотрудников экспертно-криминалистических, следственных подразделений как субъектов взаимодействия обусловлены наличием у этих служб единой конечной цели — предупреждения, раскрытия и расследования преступлений.

Применение экспертных информационных технологий при расследовании экономических преступлений обусловлено необходимостью использования специальных познаний, которыми в полной мере не владеет следователь. Данные информационные технологии может использовать следователь самостоятельно или привлекать экспертов (специалистов) в данной области знаний. В любом случае применение им экспертных информационных технологий должно проводиться в процессуальной форме.

На наш взгляд, для удовлетворения требований уголовно-процессуального законодательства использование экспертных информационных технологий при расследовании экономических преступлений должно проводиться экспертом-экономистом или специалистом с навыками использования информационных технологий. Основными ведомственными документами, регламентирующими деятельность экспертно-криминалистической службы ОВД (в частности, процесс взаимодействия со следственными и оперативными аппаратами), являются Наставление по работе экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел, Положение о производстве экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел и Инструкция по формированию, ведению и использованию экспертно-криминалистических учетов, картотек, коллекций и справочно-информационных фондов органов внутренних дел, утвержденные приказом МВД России от 1 июля 1993 г. № 261 «О повышении эффективности экспертно-криминалистического обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 31 марта 1997 г.). Так, в п. 1.5 указанного Наставления конкретизируются формы взаимодействия экспертно-криминалистической службы с другими подразделениями органов внутренних дел.

В ч. 6 ст. 164 УПК РФ указано, что при производстве следственных действий могут применяться технические средства и способы обнаружения, фиксации и изъятия следов преступления и вещественных доказательств. К таким средствам можно отнести и информационные технологии.

Организационные основы (принципы) взаимодействия экспертно-криминалистических, следственных и оперативных подразделений представляют собой правила, условия, вытекающие из смысла закона и ведомственных нормативных актов и обеспечивающие эффективную реализацию положений уголовно-процессуального закона и нормативных актов в области организации и осуществления совместной деятельности при раскрытии и расследовании преступлений.

Необходимо отметить наличие взаимосвязи следственной ситуации и организации взаимодействия. Следственная ситуация, складывающаяся в тот или иной момент раскрытия и расследования преступления, определяет форму взаимодействия, а организация взаимодействия зависит от конкретного вида совместной деятельности сотрудников экспертно-криминалистических, следственных и оперативных подразделений.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время без тесного взаимодействия участников уголовного судопроизводства невозможно расследовать и раскрывать экономические преступления. Такое взаимодействие должно строиться на использовании современных экспертных информационных технологий, потому что только с их помощью возможно получить достоверные доказательства, служащие основой судебного разбирательства.

<sup>1</sup> См.: Гончарова Д.В., Решетникова И.В. Судебная экспертиза в арбитражном процессе. М., 2007. С. 87.

<sup>2</sup> Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Настольная книга судьи: судебная экспертиза. М., 2010. С. 234.

<sup>3</sup> Егоров В.А. Информационные технологии предварительного расследования преступлений // Российский следователь. 2006. № 6. С. 34.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48, ст. 5923; 2000. № 48, ст. 4666; 2003. № 21, ст. 1992; 2005. № 19, ст. 1781; 2006. № 1, ст. 116.

<sup>5</sup> Законность. 2007. № 11.

<sup>6</sup> См.: Криминалистика: учебник / под ред. Е.П. Ищенко. М., 2006. С. 214.



**В.В. Попов****МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ  
УЧАСТНИКОВ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ**

В настоящее время имплементация норм международного права в российскую правовую систему осуществляется во всех отраслях права. В результате ратификации Российской Федерацией основных международных конвенций, связанных с защитой прав человека, закрепленные в них принципы становятся элементом и российского национального законодательства, включая налоговое. Тем более, согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

Как правильно указывает М.Н. Кобзарь-Фролова, «наличие и действие международных договоров, с одной стороны, гарантирует налогоплательщикам недискриминацию, позволяет избежать двойное налогообложение; с другой — для государств обеспечивает возможность взаимных прямых консультаций, обмен информацией, обмен опытом и иных контактов для решения многих спорных вопросов, а также для контроля за внешнеэкономической деятельностью своих резидентов»<sup>1</sup>.

Российская Федерация является участником многочисленных международных налоговых соглашений, в частности об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов; о сотрудничестве в борьбе с нарушениями налогового законодательства; иные соглашения, в т. ч. конвенции о правовом положении дипломатических, консульских и иных представительств, пользующихся налоговым иммунитетом, и т. д.<sup>2</sup>

Так, между Российской Федерацией и другими государствами заключено более 70 международных соглашений об избежании двойного налогообложения<sup>3</sup>. Указанные соглашения подлежат непосредственному применению на территории Российской Федерации всеми субъектами права, в т. ч. налоговыми и судебными органами, в силу принципа «автоматической интеграции» в российскую правовую систему и принципа «самоисполнимости» положений международного договора<sup>4</sup>.

Специалисты отмечают, что, как правило, положения таких налоговых соглашений комментируются в письмах Министерства финансов РФ без проведения взаимосогласительных процедур. Таким образом, Минфину России предоставлена возможность собственного усмотрения по толкованию указанных положений, что делает практику налоговых и судебных органов по применению норм и принципов налоговых конвенций достаточно прогнозируемой<sup>5</sup>. Однако при этом в Российской Федерации письменные разъяснения финансовых органов могут быть использованы для освобождения от налоговых штрафов, которые между тем

© Попов Василий Валерьевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия).

не снимают риски доначисления налоговых обязательств по отношению к налогоплательщикам, если налоговые органы занимают позицию иную, чем позиция Минфина России<sup>6</sup>.

В международных налоговых соглашениях наряду с положениями об избежании двойного налогообложения также закрепляются нормы-принципы о налоговых льготах. Однако в юридической литературе акцентируется внимание на том, что «положения об ограничении льгот — в том виде, в каком они сформулированы в налоговых конвенциях, — ставят под сомнение принцип прямого действия и самоисполнимости международных договоров, когда *de jure* положения налоговой конвенции должны применяться непосредственно налогоплательщиками, налоговыми органами и судами, в то время как *de facto* отдельные положения конвенции, такие как положения об ограничении льгот, применяться не могут в отсутствие регламентирующего внутреннего законодательства, подробных инструкций компетентных финансовых (налоговых) органов, релевантных судебных прецедентов и «прецедентов толкования» в правоприменительной практике во внутригосударственной сфере стран — участниц налоговой конвенции»<sup>7</sup>.

Большинство стран в своих налоговых системах для устранения двойного налогообложения сочетают принципы резидентства (обложение налогом лиц, имеющих в этих странах постоянное местопребывание, по их доходам, в т. ч. полученным за рубежом) и территориальности (взимание налогов с доходов, полученных только на территории данных стран, вне зависимости от постоянного местопребывания лиц, получающих доходы)<sup>8</sup>. Тем не менее, такая ситуация обуславливает необходимость применения принципа, обеспечивающего противодействие уклонению от уплаты налогов. В связи с этим налоговые органы государств-сторон международных соглашений ведут обмен информацией, которая необходима для обеспечения применения как положений соглашений, так и национального налогового законодательства. Между тем такая информация рассматривается как конфиденциальная и санкции за нарушение ее конфиденциальности определяются административным и уголовным законодательством государства, предоставившего информацию. Например, в п. 1 ст. 25 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Ирландии об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы (заключено в г. Москве 29 апреля 1994 г.) определено, что любая полученная в рамках Соглашения информация считается конфиденциальной и может предоставляться лишь «лицам или органам (включая суды и административные органы), связанным с определением, взиманием, принудительным взысканием или исполнением решений в отношении налогов»<sup>9</sup>.

Международные соглашения также определяют возможность применения в Российской Федерации решений иностранных судов, в т. ч. касающихся налоговых споров, что, в частности, закреплено в ст. 409 Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>10</sup> и ст. 241 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>11</sup> в соответствии с ч. 3 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>12</sup>, на основании которой «обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами Российской Федерации». И, как резюмирует Н.И. Марышева, периодически поднимается вопрос о целесообразности расширения круга признаваемых и исполняемых решений иностранных судов за счет допущения их исполнения на территории Российской Федерации и при наличии взаимности, даже при отсутствии международного договора<sup>13</sup>.

В этой связи особым актом для применения российскими судами положений международных соглашений является Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»<sup>14</sup>. Согласно п. 1 данного Постановления под общепризнанными принципами международного права понимаются основополагающие императивные нормы международного права, признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К их числу, в частности, относится принцип всеобщего уважения прав человека.

Г.В. Игнатенко обоснованно указывает, что «международные договоры Российской Федерации выполняют в российском правосудии две функции. Прежде всего, их значение проявляется при формировании и формулировании правовой позиции суда, которая определя-

ет содержание его вывода и итогового решения... Иной вариант функционального назначения международных правил проявляется в том, что они подтверждают внутрисударственные правила, играя, следовательно, субсидиарную роль. ... международные акты служат дополнительным фактором, авторитетным подтверждением внутрисударственных предписаний международными стандартами»<sup>15</sup>.

Подводя итоги, можно констатировать, что принципиальные положения, касающиеся защиты прав и законных интересов участников отношений в сфере налогообложения, закрепленные в международных соглашениях, при их применении в национальном налоговом законодательстве обеспечивают его большую эффективность применения и приближение российского права, регламентирующего отношения в области налогообложения, к общемировым стандартам.

<sup>1</sup> Кобзарь-Фролова М.Н. Роль и значение международных договоров в предупреждении налоговой деликтности // Финансовое право. 2010. № 4. С. 32.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 33–34.

<sup>3</sup> См.: Полежарова Л.В. Международные соглашения об избежании двойного налогообложения // Финансы. 2010. № 7. С. 27.

<sup>4</sup> См., в частности: Мамедов А.А. Глобализация и финансовое право // Финансовое право. 2006. № 8. С. 17–21.

<sup>5</sup> См., например: Евдокимов П.В. Некоторые проблемы реализации международных налоговых конвенций в России // Реформы и право. 2009. № 3.

<sup>6</sup> См., например: Письмо Минфина России от 7 августа 2007 г. № 03-02-07/2-138 «Разъяснения положений налогового законодательства в части статьи 34.2 Налогового кодекса Российской Федерации» // Документы и комментарии. 2007. № 17.

<sup>7</sup> Евдокимов П.В. Указ. соч.

<sup>8</sup> См.: Полежарова Л.В. Основные аспекты устранения международного двойного налогообложения // Финансы. 2010. № 5. С. 48.

<sup>9</sup> Бюллетень международных договоров. 1996. № 6. С. 13–31.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2011. № 25, ст. 3533.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2011. № 15, ст. 2038.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6402.

<sup>13</sup> См.: Марышева Н.И. Вопросы признания и исполнения в России решений иностранных судов // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 10.

<sup>14</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

<sup>15</sup> Игнатенко Г.В. Судебное применение международно-правовых норм: очерк деятельности Верховного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 104–105.

**М.Б. Разгильдиева**

## **АНУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) ГАРАНТИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Государственные (муниципальные) гарантии являются одной из форм государственно-частного партнерства<sup>1</sup>. Посредством этого инструмента обеспечивались и обеспечиваются в настоящее время значительные объемы денежных обязательств<sup>2</sup>. Намечившаяся в последнее время тенденция к развитию способов и форм взаимодействия государства и частного бизнеса обуславливает предположение и о возможном расширении применения института государственной (муниципальной) гарантии. Однако правовое регулирование этого института требует совершенствования. Обращение к этой проблеме в разрезе банковской деятельности представляется немаловажным, т. к. основным объектом обеспечения государственными (муниципальными) гарантиями являются обязательства именно по банковским кредитам<sup>3</sup>. Финансовая устойчивость государства обуславливает его привлекательность в качестве гаранта по банковским кредитам, однако нечеткое правовое регулирование отдельных аспектов государственной гарантии, в т. ч. возможности аннулирования данного договора и его последствия, повышают риски кредитных организаций. Этим обусловлена актуальность научного анализа проблемы аннулирования государственной (муниципальной) гарантии.

© Разгильдиева Маргарита Бяшировна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия).

Аннулирование государственных (муниципальных) гарантий обычно упоминается в системе мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства<sup>4</sup>, что обусловлено позицией законодателя, включившего указание на аннулирование государственных (муниципальных) гарантий в число санкций, предусмотренных ст. 300 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) за нарушение порядка предоставления данных гарантий. Обоснованность отнесения данной меры к числу мер принуждения обычно не вызывает у исследователей сомнения, принудительность данного действия усматривается в том, что «уполномоченный орган государственной власти в одностороннем порядке отменяет предоставленные гарантии, тем самым пресекая неправомерное поведение»<sup>5</sup>. Между тем анализ сущности аннулирования государственных (муниципальных) гарантий показывает, что оно не связано с отменой предоставленной гарантии в одностороннем порядке, представляя собой разновидность недействительности заключенного договора. В связи с этим представляется ошибочным формирование последствий несоблюдения порядка предоставления государственной (муниципальной) гарантии через конструкцию мер принуждения, т.к. это не соответствует ни природе государственной гарантии, ни сущности аннулирования договора, ни существу мер принуждения.

Для обоснования этого тезиса определимся с тем, что представляет собой аннулирование государственной (муниципальной) гарантии, предусмотренное ст. 300 БК РФ.

Термин «аннулирование» не имеет однозначного понимания в российской правовой доктрине, несмотря на то, что он используется и в нормативных источниках<sup>6</sup>, и в судебной практике по гражданско-правовым спорам. Следует заметить, что использование термина «аннулирование» в публично-правовой и частноправовой материи имеет принципиальное различие, поэтому, прежде всего, необходимо определиться в вопросе, какое из этих направлений научного знания следует использовать как базовое при анализе природы аннулирования государственной (муниципальной) гарантии.

Институт государственной (муниципальной) гарантии не оценивается однозначно, его характеризуют как конструкцию либо публично-правовой<sup>7</sup>, либо частноправовой природы<sup>8</sup>. Думается, что на данном этапе относить институт государственных (муниципальных) гарантий исключительно к публично-правовым конструкциям преждевременно, т.к. правовое регулирование этого инструмента осуществляется системно и бюджетным, и гражданским законодательством. В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»<sup>9</sup> указывается, что государственная (муниципальная) гарантия представляет собой не поименованный в гл. 23 «Обеспечение исполнения обязательств» Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично. К правоотношениям с участием публично-правовых образований в силу п. 2 ст. 124 ГК РФ подлежат применению нормы ГК РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Соответственно к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных (муниципальных) гарантий, применяются нормы ст. 115–117 БК РФ, устанавливающие особенности правового регулирования указанных правоотношений и обуславливаемые спецификой их субъектного состава, общие положения ГК РФ о способах обеспечения исполнения обязательств (ст. 329 ГК РФ), а также в силу сходства данных правоотношений с отношениями, урегулированными нормами параграфа 5 гл. 23 ГК РФ, — нормы ГК РФ о договоре поручительства (п. 1 ст. 6). Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 февраля 2009 г. № 17 «О внесении дополнений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»<sup>10</sup> подчеркивается, что нормы БК РФ, вступившие в силу с 1 января 2008 г., более полно, по сравнению с ранее действующей редакцией БК РФ, регулируют соответствующие отношения, в связи с чем существенно сужена сфера применения норм параграфа 5 гл. 23 ГК РФ о договоре поручительства в порядке аналогии закона к правоотношениям, возникающим в связи с государственными (муниципальными) гарантиями.

Следует согласиться с выводом А.Н. Лысенко, что в силу отличий как от банковской гарантии, так и от поручительства государственная (муниципальная) гарантия действительно выступает самостоятельным способом обеспечения исполнения обязательств, однако ему требуется прямое легальное закрепление в этом качестве, т.к. судебное толкование не может подменять собой закон<sup>11</sup>.

Из характеристики государственной (муниципальной) гарантии, сформулированной Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ, на наш взгляд, следует, что она представляет собой «межотраслевое понятие»<sup>12</sup> и обладает смешанной правовой природой: имеет частноправовую сущность, скорректированную публично-правовым регулированием в силу закрепления финансово-правовых особенностей участия государства (муниципального образования) в отношениях поручительства. Этот вывод обуславливает необходимость рассмотрения юридического смысла аннулирования государственной (муниципальной гарантии), прежде всего, в аспекте частноправового знания.

Гражданское законодательство не оперирует термином «аннулирование договора», он используется лишь в ст. 61 Трудового кодекса, определяющей, что аннулированный трудовой договор считается незаключенным. Незаключенность договора означает отсутствие тех юридических последствий, на получение которых он был изначально направлен, т.е. его недействительность<sup>13</sup>.

В гражданско-правовой науке и практике понятие «аннулирование договора» не имеет четкого понимания. Как отмечает М.А. Егорова, зачастую аннулирование договора смешивается с категорией «расторжение договора»<sup>14</sup>. Фактически именно такой ракурс аннулирования государственной (муниципальной) гарантии предложен и в финансово-правовой теории, где подчеркивается, что аннулирование представляет собой одностороннюю отмену органом государственной власти заключенного договора государственной гарантии<sup>15</sup>. Однако с таким пониманием трудно согласиться, представляется правильным суждение о необходимости разграничения понятий «расторжение» и «аннулирование» договора, вытекающее из существенного их различия, прежде всего, правовых последствий<sup>16</sup>.

Отличие аннулирования договора от его расторжения достаточно четко выражено Высшим Арбитражным Судом РФ: аннулирование договора — это признание его недействительным, в то время как расторжение договора — это прекращение договора на будущее<sup>17</sup>. Главное отличие оснований применения аннулирования договора и его расторжения заключается в возможности расторжения договора в российском гражданском законодательстве даже при отсутствии нарушений его условий, тогда как основаниями аннулирования в большинстве случаев служат различные неисправности контрагентов договора<sup>18</sup>.

Применительно к договору государственной (муниципальной) гарантии эти разнопорядковые действия достаточно четко зафиксированы бюджетным законодательством. Так, возможность расторжения договора государственной гарантии до истечения срока его действия возможна в рамках его прекращения, что предусмотрено условиями самого договора: вследствие отказа бенефициара от своих прав по гарантии, а также в форме отзыва гарантии гарантом. Гарантия отзывается, если в кредитный договор вносятся изменения, влекущие неблагоприятные последствия для гаранта и не согласованные с ним; если в течение 10 дней после принятия закона о бюджете субъекта РФ не представлена выписка из закона о бюджете субъекта РФ, подтверждающая предусмотрение средств для исполнения обязательств по кредитному договору в законе о бюджете субъекта РФ на соответствующий год; если организацией-получателем гарантии аннулирован договор обеспечения или произошло другое событие, в результате которого произошла потеря обеспечения либо снижение цены обеспечения<sup>19</sup>.

Аннулирование договора государственной гарантии не предусматривается условиями договора, а фиксируется ст. 300 БК РФ как последствие несоблюдения порядка заключения данного договора. По общему правилу нарушения в порядке заключения договора (применительно к гражданско-правовым договорам обычно речь идет о заключении договора неуполномоченным лицом) является его недействительность, а не расторжение<sup>20</sup>.

Таким образом, аннулирование договора государственной (муниципальной) гарантии следует рассматривать в контексте недействительности данного договора с момента его заклю-

чения, а не его расторжения в рамках действия данного договора. Немаловажный аспект аннулирования договора государственной (муниципальной) гарантии — вопрос о субъекте, уполномоченном признавать данный договор недействительным (аннулированным). Бюджетное законодательство не фиксирует порядок аннулирования договора государственной (муниципальной) гарантии; полномочия по его аннулированию не предоставлены какому-либо субъекту. Поэтому в данном вопросе следует руководствоваться положениями гражданского законодательства, согласно практике применения которого устоявшимся считается правило, что обязательным условием недействительности оспоримой сделки является признание сделки недействительной только судом<sup>21</sup>.

В этой связи возникает вопрос о наличии оснований рассматривать констатацию судом недействительности договора и его аннулирование в качестве меры принуждения. На первый взгляд, основания для этого имеются, т. к. в гражданско-правовой науке господствующим является рассмотрение недействительных сделок как деяний противоправных<sup>22</sup>. Это мнение стало объектом анализа в «наиболее фундаментальном на сегодняшний день исследовании проблем теории недействительности сделок в российской цивилистике»<sup>23</sup> — монографии Д.О. Тузова, в которой предлагается всеобъемлющая аргументация ошибочности отнесения недействительных сделок к числу противоправных деяний. Один из аргументов может быть использован при исследовании аннулирования договора государственной (муниципальной) гарантии как формы недействительности данного договора. Д.О. Тузов, в частности, отмечает, что положения о форме сделок, равно как и о других предъявляемых к ним требованиях, не устанавливают ни обязанностей, ни санкций за их нарушение. Их выполнение — лишь необходимое условие действительности сделки и достижения соответствующего правового результата. Поскольку же само совершение сделок является правом, а не обязанностью, то невозможно говорить и о юридической обязанности соблюдать условия их действительности, иначе следовало бы признать, что лицо обязано перед самим собой. Поэтому пытаться соединить несоблюдение обязанности с невыполнением условий представляет не только извращение понятия «санкция», а, прежде всего, путаницу между двумя совершенно различными, даже формально, сферами<sup>24</sup>. Ненаступление желаемого результата по причине несоблюдения требуемых условий, по верному замечанию О.Э. Лейста, санкцией не является, поскольку «санкции направлены против правонарушений, а не против тех действий, совершение которых предоставлено усмотрению лица»<sup>25</sup>.

Думается, что понимание условий использования права как составной части именно права, а не обязанности субъекта верно и в отношении договора государственной (муниципальной) гарантии, несмотря на то, что в силу особенностей субъектного состава отношения по данному договору регламентируются не только диспозитивно, но и императивно — нормами БК РФ. Отнесение аннулирования государственной (муниципальной) гарантии к мерам принуждения затруднительно и из-за несоответствия сущности принудительных мер, которая заключается, на наш взгляд, в том, что они применяются к субъекту, нарушившему требования правовой нормы. В случае же несоблюдения порядка предоставления государственной гарантии уполномоченным органом мера принуждения (аннулирование договора) фактически применяется не к нарушителю, а к бенефициару, утрачивающему возможность возместить свои потери из-за несоблюдения принципалом условий кредитного договора в минимальные сроки и с минимальными затратами, т. е. негативный смысл аннулирования как меры принуждения обращается, прежде всего, против бенефициара, действиями которого никакого нарушения допущено не было.

На основании изложенного следует сделать вывод, что аннулирование государственной (муниципальной) гарантии не является мерой принуждения, применяемой за нарушение порядка предоставления государственной (муниципальной) гарантии, зафиксированного ст. 115–117 БК РФ. В этой связи нелогично включать указание на аннулирование государственной (муниципальной) гарантии в содержание ст. 300 БК РФ, предусматривающей именно меры принуждения за совершение нарушений бюджетного законодательства. Поскольку аннулирование государственной (муниципальной) гарантии фактически представляет собой констатацию факта недействительности данного договора в силу несоблюдения порядка его заключения, указание на такую возможность должно содержаться в ст. 115 БК РФ. Следует подчеркнуть,

что п. 3 ст. 115 БК РФ (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с изм. от 30 сентября 2010 г.<sup>26</sup>)) содержит указание на то, что несоблюдение письменной формы государственной или муниципальной гарантии влечет ее недействительность (ничтожность). На наш взгляд, это свидетельствует о некоторой незавершенности позиции законодателя, который, с одной стороны, совершенно оправданно отказался от нечеткого понятия «аннулирование договора», определив, что несоблюдение условий заключения договора означает недействительность данного договора и в сфере публичных отношений. При этом, с другой стороны, понятие «аннулирование договора» не было изъято из текста ст. 300 БК РФ, а недействительность договора в рамках ст. 115 БК РФ связана только с несоблюдением письменной формы договора. Подобное правовое регулирование создает предпосылки для ошибочного теоретического толкования различий между аннулированием и недействительностью договора государственной (муниципальной) гарантии в публичной сфере, между условиями, несоблюдение которых влечет недействительность договора, его аннулирование или ни того и ни другого. Избежать этого можно, исключив из текста ст. 300 БК РФ указание на аннулирование государственной (муниципальной) гарантии при корректировке действующей редакции п. 3 ст. 115 БК РФ. В частности, в данную статью можно включить положения о том, несоблюдение установленного порядка предоставления государственной (муниципальной) гарантии или несоблюдение письменной формы государственной (муниципальной) гарантии влечет ее недействительность (ничтожность).

<sup>1</sup> Подробнее о формах государственно-частного партнерства см.: *Постников А.Е., Павлушкин А.В., Помазанский А.Е.* О полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 7.

<sup>2</sup> Например, в 2011 г. в рамках федерального бюджета предусмотрено предоставление государственных гарантий на сумму более 420 млрд руб. и 3 млрд долл. США // Приложения 36, 40 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (с изм. от 20 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 51, ч. 3, ст. 6809.

<sup>3</sup> См., например: Приложения 36 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (с изм. от 20 июля 2011 г.); Приложение 20 Федерального закона от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (с изм. от 3 ноября 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 49, ч. 2, ст. 5869; Приложение 22 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (с изм. от 2 декабря 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 48, ч. 3, ст. 5499.

<sup>4</sup> См., например: *Тютин Ю.В.* Содержание финансово-правовой ответственности // Финансовое право. 2009. № 2; *Арсланбекова А.З.* Меры принуждения, применяемые за нарушения бюджетного законодательства // Административное и муниципальное право. 2009. № 1; *Архипенко Т.В., Макаров А.В.* Соотношение административной и бюджетной ответственности // Финансовое право. 2004. № 4; *Другова Ю.В.* Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 3.

<sup>5</sup> *Кузовков В.В.* Финансово-процессуальное принуждение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 127–128.

<sup>6</sup> См., например, ст. 7.2 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 19, ст. 2071; ст. 1441 ГК РФ; Постановление Правительства РФ от 22 октября 2008 г. № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 43, ст. 4953; Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 188 «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства или вида на жительство или разрешения на работу в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14, ст. 1286 и др.

<sup>7</sup> См., например: *Шохин С.О.* Правовое регулирование государственного и муниципального кредита // Финансовое право: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2008. С. 487–489; *Туктаров Ю.Е.* Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий // Журнал российского права. 1999. № 10; *Грачева И.В.* К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии // Налоги (газета). 2007. № 10.

<sup>8</sup> См.: *Паплинский В.В.* Гарантии и поручительства как правовые способы активизации инвестиционной деятельности. М., 2005. С. 12; *Рассказова Н.Ю.* Банковская гарантия по российскому законодательству. М., 2005. С. 23–24; *Торкин Д.А.* Непоименованные способы обеспечения обязательств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 14.

<sup>9</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 8.

<sup>10</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 5.

<sup>11</sup> См.: *Лысенко А.Н.* Легальные обеспечительные меры, не упомянутые в главе 23 Гражданского кодекса Российской Федерации: проблемы квалификации // Меры обеспечения и меры ответственности в гражданском праве: сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2010. С. 235–236.

<sup>12</sup> *Грачева И.В.* Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект // Юридический мир. 2007. № 1.

- <sup>13</sup> Подробнее о соотношении незаключенности и недействительности договора см.: Тузов Д.О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. М., 2007. С. 126–140.
- <sup>14</sup> Егорова М.А. Аннулирование договора в российском законодательстве // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 63.
- <sup>15</sup> См.: Кузовков В.В. Указ. соч. С. 127–128.
- <sup>16</sup> См.: Егорова М.А. Указ. соч. С. 63.
- <sup>17</sup> См.: Мельников В.С. Теоретические проблемы правового регулирования сделок: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 273–274.
- <sup>18</sup> См.: Егорова М.А. Указ. соч. С. 70.
- <sup>19</sup> См.: Приказ Минфина России от 31 июля 2003 г. № 233 «Об утверждении типовых форм Государственной гарантии Российской Федерации и Договора о предоставлении Государственной гарантии Российской Федерации по заимствованиям юридических лиц» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2003. № 9.
- <sup>20</sup> См.: Мельников В.С. Указ. соч. С. 274.
- <sup>21</sup> См.: Егорова М.А. Указ. соч. С. 73.
- <sup>22</sup> См., например: Иоффе О.С. Советское гражданское право: курс лекций. Л., 1958. С. 239; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 34; Хейфец Ф.С. Недействительность сделок по российскому гражданскому праву. М., 1999. С. 15.
- <sup>23</sup> Рудоквас А.Д. Opus magnum: монографии Д.О. Тузова о недействительности сделок в гражданском праве // Вестник гражданского права. 2009. № 2. С. 15.
- <sup>24</sup> См.: Тузов Д.О. Указ. соч. С. 50–51.
- <sup>25</sup> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 26.
- <sup>26</sup> См.: «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18, ст. 2117.

**Б.Б. Нургушиев**

## **ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛГОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Государственный долг, возникающий при отношениях государственного или муниципального кредита, играет роль важного рыночного механизма финансирования потребностей государства, субъекта РФ или муниципального образования, значение которого особенно возрастает в условиях экономического кризиса.

Государственный долг следует рассматривать как важнейший макроэкономический показатель в текущих рыночных условиях, который оказывает большое влияние на состояние национальной экономики страны. Сам по себе рынок долгов реагирует на экономические изменения как внутри страны, так и на тенденции международных финансовых рынков и всей международной финансовой системы. В то же время неэффективное управление государственным долгом, может привести к негативным последствиям развития экономики. В мировой практике наиболее известны следующие способы управления государственным (муниципальным) долгом:

рефинансирование — выпуск новых займов для покрытия задолженности ранее выпущенных долговых обязательств<sup>1</sup>;

конверсия — изменение условий предоставления кредита, форм, сроков его возвращения и процентных ставок<sup>2</sup>;

консолидация — изменение сроков ранее выпущенных займов. В соответствии со ст. 817 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)<sup>3</sup> изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается. Таким образом, согласование изменений сроков необходимо проводить с кредиторами. В данном случае принято учитывать положения ст. 414 и 818 ГК РФ о новации — прекращении обязательств по соглашению сторон о замене первоначального существовавшего обязательства другим новым обязательством, предусматривающим иной предмет и способ исполнения;

унифицирование — обмен нескольких выпущенных займов на один новый<sup>4</sup>;

© Нургушиев Булат Бегалиевич, 2012  
Коммерческий директор ООО «СК Эверест».



обмен облигаций по регрессивному соотношению — обмен нескольких ранее выпущенных облигаций на одну новую облигацию, проводится с целью сокращения государственного долга; отсрочка погашения — перенос срока платежа на более поздний период времени<sup>5</sup>; аннулирование займа — признание заимствования недействительным.

В кризисных и посткризисных условиях при управлении государственным долгом государство использует реструктуризацию. В соответствии со ст. 105 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ)<sup>6</sup> под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении погашение долговых обязательств путем осуществления новых заимствований, предусматривающих другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

В целях проведения эффективной политики в области государственного и муниципального долга государству в лице органов исполнительной власти необходимо придавать особое значение вопросам управления государственным и муниципальным долгом. Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством РФ, управление государственным долгом субъекта РФ — органом исполнительной власти субъекта РФ, управление муниципальным долгом — уполномоченным органом местного самоуправления.

В целях оптимизации расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации, своевременного выполнения Российской Федерацией обязательств перед внутренними и внешними кредиторами в Министерстве финансов РФ создана единая система управления государственным долгом Российской Федерации для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований<sup>7</sup>. Управление государственным долгом — один из самых важных элементов государственной финансовой политики, представляющее собой комплекс финансовых мероприятий правительства по следующим направлениям: обслуживание долгов посредством погашения основной суммы долга и выплат процентов кредитором; изменение условий выпущенных займов; согласование условий новых займов; мониторинг показателей объема долга и его сопоставление с показателями государственных финансов; поддержание взаимоотношений с кредиторами по вопросам урегулирования старых долгов и предоставления новых кредитов; реструктуризация долгов; рефинансирование долгов и т. д.<sup>8</sup>

При управлении государственным долгом необходимо достижение сбалансированности между бюджетной и долговой политикой государства, т. к. аккумулированные бюджетные активы следует грамотно распределить в процессе управления государственным долгом, которое осуществляет Правительство РФ, определяющее порядок условий выпуска и размещения долговых обязательств Российской Федерации и обеспечивающее ежегодное опубликование сведений о состоянии государственного долга за очередной финансовый год в срок не позднее мая следующего за отчетным годом.

В управлении государственным долгом участвует Центральный банк России, кредитные организации или другие специализированные финансовые организации, исполняющие функции генерального агента (агента) Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации. Центральный банк осуществляет функции генерального агента безвозмездно, тогда как другие агенты — на основе агентского договора за вознаграждение (ст. 119 БК РФ). Центральный банк России совместно с Правительством РФ вносит предложения по государственному кредиту представительному органу власти РФ для определения им политики в этой сфере. На Центральный банк РФ возложена функция обслуживания долговых обязательств, их погашение и выплата доходов кредиторам.

Министерство финансов РФ при участии Банка России реализует государственную политику в области эмиссии и размещения государственных ценных бумаг; выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг; осуществляет операции по обслуживанию государственного внутреннего долга<sup>9</sup>.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (п. 6 ст. 18, ст. 21) Внешэкономбанк осуществляет функции агента Правительства по вопросам учета использования, обслуживания и погашения государственного внешнего долга бывшего СССР и Россий-

ской Федерации, а также государственных кредитов, предоставленных бывшим СССР и Российской Федерацией иностранным государствам<sup>10</sup>.

Являясь специализированным государственным банком, Внешэкономбанк обладает полной и достоверной информацией о состоянии государственного внешнего долга; имеет большой опыт выверки, урегулирования и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации; обладает уникальными знаниями в области учета, расчетов и реорганизации самого широкого спектра категорий государственного долга, в частности:

официальной задолженности по кредитам, предоставленным или застрахованным уполномоченными организациями стран-членов Парижского клуба;

неофициальной задолженности перед частными коммерческими банками, объединенными в Лондонский клуб кредиторов, кредиты которых не находятся под защитой системы государственных гарантий и страхования;

коммерческой задолженности перед иностранными банками и фирмами по аккредитивам, инкассо, векселям, траттам, краткосрочным и среднесрочным коммерческим кредитам, контрактам с рассрочкой платежа и другим коммерческим обязательствам;

официальной задолженности вне рамок Парижского клуба по межправительственным соглашениям.

Специалисты Внешэкономбанка постоянно работают над повышением эффективности в области управления внешним долгом, в т. ч. путем активизации использования альтернативных форм его погашения, в частности поставок товаров российского производства, включая высокотехнологичную промышленную продукцию, и проведения различного рода конверсионно-обменных операций.

Одним из важнейших элементов системы управления государственным и муниципальным долгом в Российской Федерации является его учет и регистрация. Учет и регистрация долговых обязательств Российской Федерации осуществляются путем внесения уполномоченными органами информации в государственные долговые книги внутреннего и внешнего долга Российской Федерации (Государственная долговая книга Российской Федерации). Информация о долговых обязательствах субъекта РФ и муниципального образования отражается соответственно в государственной долговой книге субъекта РФ и в муниципальной долговой книге муниципального образования (ст. 120 БК РФ).

Ведение Государственной долговой книги осуществляет Министерство финансов РФ посредством внесения сведений об объеме долговых обязательств (в т. ч. гарантий) Российской Федерации, о дате возникновения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично и других сведений в течение 5 рабочих дней с момента поступления в Министерство финансов РФ соответствующих документов, подтверждающих возникновение указанных обязательств. Порядок внесения сведений в Государственную долговую книгу Российской Федерации определяется Министерством финансов РФ (ст. 121 БК РФ).

В целях совершенствования порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации министром финансов РФ 20 декабря 2007 г. был подписан Приказ № 140н «Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации», в соответствии с которым определяется процедура ведения Государственной долговой книги в Министерстве финансов РФ, а также закрепляется, что вся информация, находящаяся в Государственной долговой книге Российской Федерации, является конфиденциальной<sup>11</sup>.

Закрепление порядка отражения информации о состоянии долговых обязательств Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования в соответствующих долговых книгах — важный фактор при анализе долговых обязательств на всех уровнях бюджетной системы РФ.

В соответствии с БК РФ учет и регистрацию данных в долговых книгах субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовые органы субъектов РФ или муниципальные образования. В этой связи информацию о долговых обязательствах субъектов РФ и муниципальных образований Министерству финансов РФ оперативно отследить не представляется возможным.

При исследовании данного вопроса следует согласиться с мнением А.В. Карташова относительно создания Консолидированной долговой книги, которая будет обеспечивать более быстрый доступ к необходимой информации и позволит оперативно принимать решения в условиях постоянных экономических изменений. Дополнительно данная Консолидированная долговая книга позволит качественно осуществлять контроль над расходованием бюджетных средств<sup>12</sup>.

Думается, Министерству финансов РФ целесообразно создать единую электронную систему, в которой будут отражаться сведения о долговых обязательствах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Определенные инструменты для этого уже созданы. Так, например, согласно Приказу Министерства финансов РФ от 20 декабря 2007 г. № 140н «учет операций в Долговой книге ведется в электронном виде с использованием специально разработанного программного обеспечения в автоматизированной информационной системе Министерства финансов Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Подводя итог, следует отметить, что долговая политика страны заключается в поддержании необходимого и приемлемого для финансов страны баланса размера долга и ресурсов для его обслуживания. В этой связи особо актуальным представляется создание эффективной, прозрачной и всеобъемлющей системы управления, регистрации и учета долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

<sup>1</sup> См.: Финансы: учебник / под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М., 2005. С. 385.

<sup>2</sup> См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999. С. 160.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410.

<sup>4</sup> См.: Эриашвили Н.Д. Финансовое право: учебник. 3-е изд. М., 2008. С. 336.

<sup>5</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Указ. соч. С. 239.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10, ст. 1184.

<sup>8</sup> См.: Финансы: учебник / под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. С. 384.

<sup>9</sup> См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебно-методический комплекс / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 339–340.

<sup>10</sup> См.: Российская газета. 2010. 17 дек.

<sup>11</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 6.

<sup>12</sup> См.: Карташов А.В. Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов (финансово-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12.

<sup>13</sup> Пункт 10 Порядка ведения государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 140н.

**Д.А. Мусабилова**

## **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ**

Наиболее известными формами организации финансовых ресурсов в общегосударственном (территориальном) масштабе федеративного государства выступают федеральный (общегосударственный), региональные и местные бюджеты. Обособленные таким образом средства позволяют выполнять все стоящие перед государством задачи в соответствии с четко определенным планом. Поскольку бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней, задачи, связанные с бюджетным финансированием, решаются органами власти не только федерального уровня: огромную работу в этом направлении осуществляют власти субъектов РФ, основной задачей которых является повышение уровня жизни населения, решение социальных проблем, выработка механизмов эффективного использования бюджетных средств.

В то же время каждое государство определяет для себя особые, приоритетные направления расходования бюджетных средств, для финансирования которых на всех уровнях бюд-

© Мусабилова Динара Анваровна, 2012

Ассистент кафедры частного права (Филиал Казанского (Приволжского) федерального университета в г. Набережные Челны).

жетной системы в Российской Федерации создаются отдельные, обособленные (внутри бюджета) фонды денежных средств — бюджетные фонды. При этом региональный бюджетный фонд представляется возможным охарактеризовать как обособленный внутри бюджета субъекта РФ фонд денежных средств, создаваемый на основе нормативных актов субъектов РФ и расходующийся на финансирование установленных расходов бюджета, средства которого находятся в распоряжении соответствующего субъекта РФ либо уполномоченного органа, прямо указанного соответствующим субъектом РФ.

До принятия Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) региональные власти активно использовали рассматриваемую форму обособления публичных финансов. После вступления в силу указанного акта количество бюджетных фондов начало сокращаться, что, кроме введения казначейской системы исполнения бюджетов, было вызвано снижением остроты социальных проблем и общей стабилизацией финансовой базы государства. Однако фондовая форма обособления средств активно используется и на современном этапе, о чем свидетельствует создание в структуре бюджетов, помимо существующих, новых видов фондов, в частности, Резервного фонда РФ, Фонда национального благосостояния, Инвестиционного фонда, резервных фондов субъектов РФ. Кроме того, в дальнейшем планируется создание бюджетных фондов — Федерального дорожного фонда и региональных дорожных фондов (ст. 179.4 БК РФ), причем, поскольку формирование средств этих фондов планируется за счет четко обозначенного круга источников (п. 3 ст. 179.4 БК РФ) и собираемых для аккумулирования в соответствующих фондах, можно утверждать, что новые фонды будут являться целевыми бюджетными фондами. Следовательно, на современном этапе существуют две встречные тенденции использования конструкции как бюджетных фондов вообще, так и региональных фондов как их разновидности: с одной стороны, наблюдается частичный отказ от использования фондовой формы обособления средств, с другой стороны, для финансирования приоритетных направлений расходования бюджетных средств создаются новые виды бюджетных фондов.

Таким образом, изучение правового режима региональных бюджетных фондов не теряет своей актуальности.

Несмотря на широкое использование термина «правовой режим» как в учебной, так и научной литературе, единой трактовки его понимания до настоящего времени не сложилось. Так, С.С. Алексеев, один из первых исследовавший природу данного явления, отмечает, что под этим термином в самом общем виде понимается «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»<sup>1</sup>.

Н.И. Матузов и А.В. Малько указывают, что правовой режим представляет собой «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъекта права»<sup>2</sup>.

В качестве порядка законодательно урегулированной деятельности, действий или поведения субъектов предлагает понимать изучаемое явление Э.Ф. Шамсумова<sup>3</sup>.

Как «результат регулятивного воздействия на общественные отношения определенной системы юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса правовых отношений», рассматривают правовой режим Л.А. Морозова и О.С. Родионов<sup>4</sup>.

В литературе рассматриваемый термин также употребляется для обозначения особого порядка правового регулирования<sup>5</sup> или системы правового воздействия<sup>6</sup>.

В отсутствие общих теоретических разработок о конструкции правового режима в праве изучение правового режима региональных бюджетных фондов представляется затруднительным. В связи с этим представляется возможным использовать понимание дефиниции «правовой режим» как «закрепленного правовыми нормами и обеспеченного совокупностью юридических средств положения некоторого объекта»<sup>7</sup>.

Правовые режимы устанавливаются в самых разных сферах и для обозначения правового состояния разнородных объектов, поэтому режим конкретного объекта в первую очередь обусловлен спецификой конкретного объекта — носителя режима.

Во-первых, региональные бюджетные фонды представляют собой лишь совокупность материальных средств и, соответственно, являются объектом права.

Во-вторых, исследуемая конструкция представляет собой лишь часть средств бюджета, поэтому средствам бюджетных фондов присущи все признаки бюджетных средств. Следовательно, правовой режим региональных бюджетных фондов следует рассматривать как составную часть общего правового режима бюджетных средств.

В-третьих, оформление бюджетных средств в фондovou оболочку обусловливается наличием конкретного целевого назначения их расходования. Так, вновь создаваемые дорожные фонды должны будут аккумулировать средства, подлежащие использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования.

В-четвертых, специфическим является круг субъектов, уполномоченных аккумулировать, распределять и использовать денежные средства региональных бюджетных фондов.

В-пятых, определенными особенностями обладает режим выделяемых средств, а также условия их распределения и выделения.

Кроме того, установление любого правового режима преследует какую-либо цель, под которой понимается будущий результат, к которому стремится субъект. В отношении правового режима региональных бюджетных фондов его целью следует считать такое воздействие правовых средств на общественные отношения, которое приводит к установлению положения региональных бюджетных фондов, в наибольшей степени способствующее достаточному и своевременному финансированию приоритетных направлений расходования бюджетных средств.

Указанные особенности правового режима обуславливают специфическое содержание комплекса правовых средств, устанавливающего правовой режим региональных бюджетных фондов. Следует отметить, что категория «правовые средства» используется правоведами весьма широко и представляет собой собирательное понятие. В частности, к их числу могут быть отнесены: юридические нормы, нормативные правовые акты, принципы права, правоотношения, юридические факты, субъективные права и обязанности, акты реализации прав и обязанностей, правоприменительные акты, правосознание, режим законности, договоры и др.

Воздействуя на правовую действительность, юридические средства объединяются в определенную систему, которая образует механизм правового регулирования, т. е. «систему юридических средств, организованных последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права»<sup>8</sup>. В литературе чаще всего выделяются следующие элементы механизма правового регулирования: нормы права, юридические факты или фактические составы, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, охранительные правоприменительные акты<sup>9</sup>. Именно сочетаясь определенным образом, правовые средства «выступают основными работающими частями (элементами) действия права, механизма правового регулирования, правовых режимов (т. е. функциональной стороны права)»<sup>10</sup>.

Поскольку важнейшим свойством правового регулирования является его нормативность, то именно нормы права представляют собой основу, при помощи которой вводится тот или иной режим; именно «на уровне нормативно-правового регулирования задаются единые общие масштабы поведения, предусматриваются все те последующие юридические средства, которые будут задействованы в механизме правового регулирования»<sup>11</sup>.

Следовательно, правовые предписания образуют базовый уровень правовых средств, устанавливающих основные правила формирования и использования региональных бюджетных фондов, и закрепляют все иные правовые средства, формирующие вторичный уровень. При этом правовые средства базового уровня могут быть разделены в зависимости от территории действия в пространстве на федеральные, т. е. закрепленные в правовых предписаниях общегосударственных нормативных актов, и региональные, зафиксированные в нормотворчестве субъектов РФ. Так, поскольку по смыслу ст. 7 БК РФ бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти заключаются в наделении федерального центра правом определения основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений, установления общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов, первая группа

правовых средств устанавливает общие положения о региональных бюджетных фондах и закрепляет следующие аспекты: правовую сущность бюджетных фондов; целевую направленность финансирования средств (с обозначением целевого назначения либо без такового); положения об органах, управляющих средствами фонда; общие правила о формировании, распределении и использовании средств фонда, а также отчета об использовании средств; предельный размер средств фонда; формы трансфертов, выделяемых из фонда.

Правовые средства второй группы включают в себя правовые средства, предусмотренные применительно к конкретному фонду в соответствующем субъекте. Региональное законодательство, как правило, содержит нормы, закрепляющие правила о конкретной целевой направленности<sup>12</sup>; положения, регулирующие конкретный порядок и методику использования средств фонда<sup>13</sup>; формы заявок на получение и отчетов об использовании средств фонда<sup>14</sup>; круг получателей средств<sup>15</sup> и др.

Совокупность нормативных предписаний закрепляет иные правовые средства, участвующие в установлении правового режима региональных бюджетных фондов, образующих вторичный (т. е. представляющий собой вторую ступень по составу, по сложности, в отличие от первичной<sup>16</sup>) уровень правовых средств, составляющих правовой режим региональных бюджетных фондов. К нему могут быть отнесены юридические факты, правоотношения, правоприменительные акты, акты реализации прав и обязанностей и иные правовые средства.

Конкретный набор правовых средств вторичного уровня, закрепленных в правовых нормах, определяется в первую очередь целевым назначением средств фонда и особенностями их распределения и использования. Следовательно, правовой режим региональных бюджетных фондов неоднороден по своему содержанию и включает в себя ряд субрежимов — правовых режимов отдельных видов региональных бюджетных фондов (региональных резервных фондов, региональных фондов компенсаций, региональных фондов софинансирования, региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных образований и в дальнейшем — региональных дорожных фондов).

Кроме того, поскольку региональные бюджетные фонды представляют собой комплексное, межотраслевое образование в системе права, нельзя не отметить, что правовой режим региональных бюджетных фондов оформляется за счет нормативных предписаний не только бюджетного, но и иных отраслей права, что позволяет сделать вывод о межотраслевом характере режима региональных бюджетных фондов.

Таким образом, под правовым режимом региональных бюджетных фондов следует понимать закрепленное правовыми нормами и обеспеченное совокупностью юридических средств положение обособленной части бюджетных средств субъектов РФ, направленное на обеспечение нормального процесса собирания, распределения и использования денежных средств, обособленных с определенным целевым назначением и обеспечивающих бесперебойное функционирование приоритетных задач субъектов РФ.

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 243.

<sup>2</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 17–18.

<sup>3</sup> См.: Шамсумова Э.Ф. Категория «правовой режим» в юриспруденции. Екатеринбург, 2003. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Морозова Л.А., Родионов О.С. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

<sup>5</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 17–18.

<sup>6</sup> См.: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 16.

<sup>7</sup> Исаков В.Б. Механизм правового регулирования. М., 1987. С. 258–259.

<sup>8</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2005. С. 457.

<sup>9</sup> См.: Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учебное пособие. М., 2007. С. 119.

<sup>10</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 361.

<sup>11</sup> Бакулина Л.Т., Горбачев И.Г., Горшунов Д.Н. и др. Правовое регулирование и правореализация / науч. ред. Ю.С. Решетов. Казань, 2008. С. 30.

<sup>12</sup> См., например: Постановление Администрации Архангельской области от 2 июня 2009 г. № 142-па/23 «Об утверждении Положения о порядке использования средств резервного фонда по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения» // Волна. 2009. № 25.

<sup>13</sup> См., например: Постановление Правительства Мурманской области от 18 января 2008 г. № 5-ПП «Об утверждении Положения о порядке расходования средств Резервного фонда Правительства Мурманской обла-

сти» // Мурманский вестник. 2008. № 13; Постановление администрации Тульской области от 27 октября 2005 г. № 771 «Об образовании комиссии по рассмотрению вопросов выделения средств из резервного фонда администрации Тульской области по заявлениям органов государственной власти и заявкам органов местного самоуправления» // Вестник администрации Тульской области. 2005. № 4(32).

<sup>14</sup> См., например: Постановление Правительства Республики Алтай от 18 марта 2003 г. № 224 «О Порядке использования резерва средств Территориального дорожного фонда на финансирование работ, проводимых на территориальных автомобильных дорогах Республики Алтай и необходимых для их содержания имущественных комплексах, подвергшихся разрушению в результате обстоятельств непреодолимой силы» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2003. № 11(17). С. 67.

<sup>15</sup> См., например: Постановление Администрации Псковской области от 10 июля 2007 г. № 303 «О Порядке расходования средств резервного фонда Администрации области по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // Псковская правда. 2007. № 148.

<sup>16</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 124.

**Е.А. Мурысева**

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>1</sup> предусматривает такую форму адвокатского образования, как адвокатский кабинет. По данным Федеральной палаты адвокатов РФ, на начало 2010 г. создано 15978 адвокатских кабинетов, что составляет 25 % от их общей численности. За 5 лет численность адвокатских кабинетов выросла на 4037 (11941 — в 2005 г.). Соотношение адвокатов-кабинетчиков с общей численностью адвокатов субъекта РФ увеличилось с 20,6 % в 2005 г. до 25,0 % в 2009 г. По административно-территориальному признаку адвокатские кабинеты в большинстве своем расположены в областном (краевом, республиканском) центре — 6361 (59,96 %) адвокатский кабинет. В других городах (за исключением столицы субъекта) находится 3166 (29,84 %) адвокатских кабинетов и 1082 (10,20 %) адвокатских кабинета учреждены в сельской местности. В качестве адвокатского офиса адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, используют нежилые (служебные) помещения — 2738 адвоката (25,96 %); жилые помещения — 7807 адвокатов (74,04 %). Адвокаты, работающие в адвокатских кабинетах, участвуют в оказании квалифицированной юридической помощи гражданам Российской Федерации следующим образом: по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда — 4711 (51,76 %) адвокатских кабинетов; бесплатно — 4391 (48,24 %) адвокатский кабинет<sup>2</sup>.

После вступления в силу Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» законодателем неоднократно предпринимались попытки совершенствования налогового законодательства в отношении адвокатов и адвокатских образований. В итоге частично нормы Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) приведены в соответствие с изменениями в структуре адвокатуры и статусе адвоката, разрешены некоторые вопросы по администрированию адвокатской деятельности. Однако появились нормы, изначально противоречащие законодательству и существу адвокатской деятельности, порождающие серьезные налоговые последствия, отражающиеся не на всех адвокатах, а лишь части адвокатского сообщества. При создании и функционировании адвокатских кабинетов возникает много проблемных вопросов в области налогообложения их деятельности. В связи с тем, что адвокатский кабинет не является юридическим лицом, формальные основания для отнесения его к специальной категории налогоплательщиков — организациям отсутствуют<sup>3</sup>.

Адвокатский кабинет — это форма организации физическим лицом (адвокатом) индивидуальной адвокатской деятельности. Налоговое законодательство выделяет адвокатов в отдельную категорию налогоплательщиков, отличную от налогообложения адвокатских образований — юридических лиц. Их налоговый режим во многом совпадает с системой нало-

© Мурысева Екатерина Александровна, 2012

Соискатель кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия).

гообложения предпринимателей. Таким образом, налогообложение профессиональной деятельности адвоката персонифицировано<sup>4</sup>.

Персонификация деятельности адвокатского кабинета порождает дискуссии по вопросу его налогово-правового статуса. Так, остается спорным вопрос о том, до какой степени в целях налогообложения статус адвоката может быть приравнен к статусу индивидуального предпринимателя. Согласно абз. 4 п. 2 ст. 11 НК РФ (с изм. от 27 июня 2011 г.) к индивидуальному предпринимателю в целях налогообложения приравнивались адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (в ред. от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ)<sup>5</sup> адвокаты, осуществляющие предпринимательскую деятельность в адвокатском кабинете, приравниваются в отношении порядка ведения учета хозяйственных операций к гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Следует отметить, что ранее действовавшее положение подп. 2 п. 1 ст. 235 НК РФ приравнивало адвокатов к индивидуальным предпринимателям вне зависимости от того, в рамках какой организационной формы адвокаты осуществляли свою деятельность.

В силу ст. 2 и 21 Федерального закона об адвокатской деятельности адвокатская деятельность не относится к предпринимательской, а адвокатский кабинет не приобретает статуса юридического лица, поэтому предоставлять информацию об открытии (закрытии) счета адвокатским кабинетам не требуется. Соответственно общие обязанности об уведомлении налоговых органов об открытии (закрытии) счетов в силу ст. 22, 23 НК РФ распространяются и на адвокатов, учредивших адвокатский кабинет.

В некоторых случаях, исходя из судебной практики, адвокатов, учредивших адвокатский кабинет, приравнивают к индивидуальным предпринимателям. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. № 116-О не было усмотрено в таком подходе нарушения каких-либо конституционно значимых принципов и, более того, он трактовался как своеобразный технико-юридический прием<sup>6</sup>.

Кроме того, в определениях Конституционного Суда РФ № 65-О, № 67-О и № 70-О указывается, что адвокаты осуществляют свободно избранную ими деятельность на основе частной собственности на свой страх и риск<sup>7</sup>. Данная трактовка практически аналогична п. 1 ст. 2 ГК РФ, где дается следующее определение предпринимательской деятельности: «...Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке...». На практике данная норма проявилась в виде попыток налоговых органов привлекать адвокатское образование в т. ч. и кабинеты, к ответственности за неприменение контрольно-кассовых машин<sup>8</sup>.

Безусловно, известное сходство с индивидуальными предпринимателями придает совокупность некоторых признаков. При этом следует учитывать существенные характеристики адвокатской деятельности, а именно: некоммерческий характер и выполнение адвокатами публично-правовых функций. Видимо, из этого исходил законодатель, приравнивший в целях упрощения учета адвокатов, осуществляющих деятельность в адвокатском кабинете, к гражданам, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица только в отношении порядка ведения учета хозяйственных операций. Но даже такой подход, по нашему мнению, требует соответствующих корректировок и разъяснений налоговых органов, потому что по сути он противоречит принципам осуществления адвокатской деятельности в Российской Федерации, а также Федеральному закону об адвокатской деятельности (п. 2 ст. 1). В связи с этим адвокатская деятельность не должна приравниваться к предпринимательской, т.к. имеет свои особенности. Так, адвокат, учредивший адвокатский кабинет, признается налогоплательщиком — физическим лицом.

При постановке на налоговый учет адвокатов, учредивших адвокатский кабинет, возникает множество проблем, одна из которых — открытие счета в банке для осуществления налоговых и других расчетов<sup>9</sup>.



Адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, согласно п. 4 ст. 21 Закона об адвокатуре обязаны открывать счета в банках в соответствии с законодательством, иметь печать, штампы и бланки с адресом и наименованием адвокатского кабинета.

Единственным документом, подтверждающим статус адвоката, является удостоверение, в котором указываются фамилия, имя, отчество адвоката, его регистрационный номер в региональном реестре. В удостоверении должна быть фотография адвоката, заверенная печатью территориального органа юстиции. Таким образом, по формальному признаку никаких отличий в статусе адвокатов, осуществляющих адвокатскую деятельность в различных формах адвокатских образований, не имеется<sup>10</sup>.

В связи с постановкой на учет в налоговых органах возникают 3 основания налогообложения индивидуальной адвокатской деятельности: 1) непосредственно доходы адвоката, 2) сама адвокатская деятельность и 3) наем адвокатом физических лиц<sup>11</sup>.

Исходя из оснований налогообложения возникает обязанность уплачивать предусмотренные НК РФ налоги<sup>12</sup>. В случаях, если адвокат использует труд персонала, он обязан уплатить не только налоги, в связи со своей профессиональной деятельностью, но и платежи во внебюджетные фонды как работодатель (например, страховые взносы в пенсионный фонд согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (в ред. от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ)<sup>13</sup>.

На адвоката возлагаются и обязанности налогового агента по исчислению и удержанию налога на доходы физических лиц из заработной платы персонала<sup>14</sup>.

Проблемой налогообложения доходов адвоката, учредившего адвокатский кабинет, является налогообложение в случаях, когда между адвокатом и доверителем заключаются соглашения о юридической помощи, в которых размер гонорара определяется в зависимости от исхода дела<sup>15</sup>. Практика заключения таких договоров возникла на основании Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 сентября 1999 г. № 48 «О некоторых вопросах судебной практики, возникающих при рассмотрении споров, связанных с договорами на оказание правовых услуг»<sup>16</sup>. При этом многие авторы справедливо отмечают, что указанный вопрос является спорным и затрагивает многие аспекты финансово-правового статуса адвокатов, в т. ч. и их налогообложение<sup>17</sup>. На основе мирового опыта можно заключить, что существуют аргументы как в пользу такой формы оплаты правовых услуг, так и против нее<sup>18</sup>. Решение же данного вопроса позволит снять многие проблемы в области налогообложения рассматриваемого договора оказания правовых услуг.

Касаясь вопроса возможности заключения таких договоров, следует отметить, что в данном случае результат (выигранное дело) является объектом в правоотношениях. Действительно, в ряде случаев этот результат действий можно обособить от действий (деятельности) лишь теоретически, поскольку сама деятельность и ее результат образуют единое целое<sup>19</sup>. При этом, как справедливо отмечает А.В. Мицкевич, объект и содержание правоотношения совпадают<sup>20</sup>.

В связи с изложенным представляется возможным сделать ряд выводов:

1) адвокатский кабинет — это форма организации физическим лицом (адвокатом) индивидуальной адвокатской деятельности, которую история российской адвокатуры еще не знала;

2) налоговый режим адвокатов во многом совпадает с системой налогообложения как физических лиц, так и предпринимателей, налогообложение профессиональной деятельности адвоката персонафицировано от деятельности иных адвокатских образований — юридических лиц, налоговое законодательство выделяет их в отдельную категорию налогоплательщиков;

3) организация новой формы адвокатского образования — адвокатских кабинетов — породила немало вопросов, в т. ч. и в налогообложении их деятельности. Сегодня ждет своего разрешения проблема, связанная со статусом адвокатского кабинета, который выпадает из состава традиционных участников налоговых правоотношений;

4) в целях налогообложения юридическая помощь, оказываемая адвокатами, признается услугой (работой). Но в то же время адвокатское сообщество обладает налоговыми преференциями. Так, в соответствии с подп. 14 п. 3 ст. 149 НК РФ оказание услуг адвокатами в связи с осуществлением ими профессиональной деятельности освобождается от обложения НДС. А ведь адвокаты не признаются плательщиками указанного налога (ст. 143 НК РФ) по юридическому статусу, а, значит, и предоставление этих льгот теряет смысл. В указанном

случае требуется упорядочение нормативно-правовых и иных подзаконных актов, затрагивающих данную проблему.

Представляется, что в настоящее время требуются определенные усилия по гармонизации различных регулирующих эту сферу адвокатской деятельности нормативно-правовых актов, количество которых возрастает практически в геометрической прогрессии, а также упорядочение и обновление методико-правовой базы Минфина России и ФНС России по этим вопросам.

<sup>1</sup> Федеральный закон 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2011 г. № 326-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2011, № 48, ст. 6727.

<sup>2</sup> См.: Справка по адвокатским кабинетам Федеральной адвокатской палаты. URL: www.fpaaf.ru (дата обращения: 10.12.2011).

<sup>3</sup> См.: *Гладышева Ю.П.* Налогообложение адвокатов // Право и экономика. 2005. № 5. С. 12.

<sup>4</sup> См.: *Грузин П.П.* Обложение доходов адвокатов единым социальным налогом // Налоговый вестник. 2006. № 8. С. 32.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 48, ст. 5369; 2010. № 19, ст. 2291.

<sup>6</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. № 116-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Притулы Галины Юрьевны на нарушение ее конституционных прав положениями абзаца четвертого пункта 2 статьи 11, статей 39, 143 и 235 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 1.

<sup>7</sup> См. определения Конституционного Суда РФ: от 19 апреля 2001 г. № 65-О «По ходатайству Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения конституционного суда российской федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 4; от 1 марта 2001 г. № 67-О «По запросу Центрального районного суда города Челябинска о проверке конституционности статей 239.1 и 239.4 Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 4; от 7 февраля 2003 г. № 70-О «По запросу Благовещенского городского суда Амурской области о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 241 и пункта 1 статьи 245 Налогового кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> В Письме Минфина России от 6 мая 2004 г. № 04-01-14/2-59 однозначно было указано, что «адвокатские образования (в том числе адвокатские кабинеты) не подпадают под сферу действия Федерального закона от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23, ст. 1957) и не должны использовать при осуществлении такой деятельности контрольно-кассовые машины».

<sup>9</sup> См.: *Злобин В.А., Шубин Д.А.* Общие положения о налогообложении адвокатской деятельности // Адвокат. 2002. № 10. С. 5.

<sup>10</sup> См.: *Левадная Т.Ю.* Налогообложение доходов адвокатов // Налоговый вестник. 2005. № 2. С. 7.

<sup>11</sup> См.: *Репина Т.К.* Налоговые аспекты деятельности адвокатских образований // Консультант бухгалтера. 2007. № 5. С. 9.

<sup>12</sup> См.: *Голубчикова С.А.* Изменения, внесенные в обложение единым социальным налогом с 2008 года // Налоговый вестник. 2008. № 6. С. 19.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4832; 2011. № 29, ст. 4291.

<sup>14</sup> См.: *Левадная Т.Ю.* Как учитывать расходы адвокатов // Российский налоговый курьер. 2008. № 17. С. 8.

<sup>15</sup> См.: *Репина Т.К.* Указ. соч. С. 10.

<sup>16</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 11.

<sup>17</sup> См., например: *Трухтанов А.С.* Еще раз о запрете гонорара успеха // Адвокат. 2007. № 5. С. 11.

<sup>18</sup> См.: *Гладышева Ю.П.* Указ. соч. С. 8.

<sup>19</sup> См.: *Мицкевич А.В.* Общая теория советского права. М., 1966. С. 314.

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 315.

Л.А. Тимофеев

**К АНАЛИЗУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО ЕДИНСТВА  
СОДЕРЖАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ,  
ИСПОЛЪЗУЕМЫХ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОТНОШЕНИЙ ПО ДОБЫЧЕ, ПЕРЕРАБОТКЕ И ОХРАНЕ  
ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ**

Вполне естественно, что на начальной стадии исследования, внимание автора привлекают вопросы терминологии, применяемой при обсуждении проблем правового регулирования отношений по использованию и охране водных биологических ресурсов. По меткому замечанию О.С. Колбасова, «развитие права всегда сопряжено с обсуждением и формированием терминологии. Право как регулятор человеческого поведения тем эффективнее выполняет свою роль, чем более верно концептуально и лингвистически выражены его констатации, предписания, дозволения и запреты. Необходимость осмысления юридической терминологии существует всегда. Но знание этой необходимости повышается в периоды, когда происходят существенные структурные изменения в праве, обусловленные историческими потребностями. В эти периоды приходится особенно тщательно обдумывать и смысл происходящих перемен, и значение сопутствующих им терминологических преобразований»<sup>1</sup>. Можно утверждать, что в наши дни формируется именно такая ситуация. 27 мая 2010 г. на заседании Президиума Госсовета Президент РФ заявил, что в первую очередь необходимо привести в нормальное состояние природоохранное законодательство. «Сегодня природоохранные отношения регулируются целым рядом несвязанных, зачастую противоречащих друг другу законов», — подчеркнул Президент. «Необходимо завершить кодификацию законодательства об охране окружающей среды и как минимум в юридическом плане покончить с экологическим нигилизмом, — поставил очередную задачу глава государства. — Нужен и план конкретных действий, и пакетный режим подготовки соответствующих нормативных правовых актов»<sup>2</sup>.

При этом важно помнить, что в правовых конструкциях недопустима произвольная терминология, каждое понятие связано с возникновением конкретных юридических последствий в реальных правоотношениях<sup>3</sup>.

Примечательно, что на волне модернизации российского законодательства, столь характерной для начала третьего тысячелетия, одной из первых ласточек указанной деятельности справедливо называют Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», в содержание которого введена статья «Основные понятия»<sup>4</sup>. По мнению С.А. Боголюбова, указанная статья имеет «принципиальное значение, так как данные в Законе определения приобретают обязательный характер для всех, а научные дискуссии о понятиях остаются уде-

© Тимофеев Лев Александрович, 2012

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

лом науки. Приветствовать узаконение определений можно и нужно, важно лишь, чтобы каждое из них тщательно обсуждалось, выверялось и признавалось большинством профессионалов, поскольку от их содержания зависят многие правовые и материальные последствия»<sup>5</sup>.

Воздавая должное обоснованности указанного суждения, автор настоящей статьи намерен вскрыть корни возникновения термина «рыбохозяйственный комплекс», который в настоящее время получает все большее распространение в содержании нормативных правовых актов.

Прежде всего, обращает на себя внимание экономическая «окраска» прилагательного «рыбохозяйственный», что означает конкретное направление именно хозяйственной деятельности государства, товаропроизводителей и всех заинтересованных лиц. Это очевидная истина, не требующая доказательств, поскольку в практике законодательства сравнительно недавнего прошлого превалировала дефиниция «рыбное хозяйство». В связи с этим мы не можем согласиться с выводами авторов словарей, в которых, хотя и содержится около 27 000 научных терминов, употребляемых при работе со специальной литературой по проблемам рыбного хозяйства и океанографии, но, по их убеждению, не имеющих отечественных аналогов<sup>6</sup>.

На наш взгляд, заслуживает критического отношения позиция законодателя, изложенная при разработке и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (далее — ОКВЭД). ОКВЭД используется при решении задач, связанных со следующими действиями:

классификацией и кодированием видов экономической деятельности, заявляемых хозяйствующими субъектами при регистрации;

определением основного и других фактически осуществляемых видов экономической деятельности хозяйствующих субъектов;

разработкой нормативных правовых актов, касающихся государственного регулирования отдельных видов экономической деятельности;

осуществлением государственного статистического наблюдения по видам деятельности за развитием экономических процессов;

подготовкой статистической информации для сопоставлений на международном уровне;

кодированием информации о видах экономической деятельности в информационных системах и ресурсах, едином государственном регистре предприятий и организаций, других информационных регистрах;

обеспечением потребностей органов государственной власти и управления в информации о видах экономической деятельности при решении аналитических задач.

Объектами классификации в ОКВЭД являются виды экономической деятельности. Экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (оказание услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство, процессом производства и выпуском продукции (оказанием услуг)<sup>7</sup>. Обращает на себя внимание тот факт, что в указанном документе рассматриваемый вид экономической деятельности обозначен следующим образом:

#### «Раздел В. Продукция и услуги рыболовства

- 0500000 Продукция рыболовства, рыбопитомников и рыбных ферм; услуги, связанные с рыболовством
- 0510000 Улов рыбы, китов, ракообразных, моллюсков и добыча прочих морепродуктов
- 0511000 Рыба живая, свежая или охлажденная
- 0511010 Рыба живая [0511100] – [0511109]
- 0511020 Рыба свежая или охлажденная [0511110] – [0511990]
- 0512000 Киты, дельфины, ракообразные, моллюски и морепродукты, добываемые прочие
- 0512010 Киты, дельфины [0512120] – [0512145]
- 0512020 Ракообразные, устрицы, водные беспозвоночные свежие прочие [0512160] – [0512312]
- 0512030 Морепродукты, добываемые прочие [0512410] – [0512520]
- 0513000 Продукция рыбоводства, выращивания водорослей и морепродуктов прочих

- 0513010 Продукция рыбоводства прудового, озерного, речного, морского [0513110] – [0513420]  
 0513020 Продукция рыбоводства прочая [0513500] – [0513690]  
 0520000 Услуги, связанные с рыболовством  
 0520010 Услуги, связанные с рыбоводством, рыбоохраной и рыбнадзором [0520100] – [0520300]  
 0520020 Услуги, связанные с ловом, транспортированием и хранением рыбы [0520400] – [0520700]»

Руководствуясь содержанием изложенного фрагмента ОКВЭД, можно высказать по этому поводу вполне обоснованные, на наш взгляд, замечания:

во-первых, для обозначения конкретного вида экономической деятельности законодатель упоминает лишь его классификационные признаки: «рыболовство», «рыбоводство» и «услуги рыболовства». По нашему мнению, в заглавие раздела «В» целесообразно включить термин «рыбное хозяйство», который бы выступал в роли общего знаменателя для обозначаемых ниже классификационных признаков;

во-вторых, сложные размышления вызывает упоминание в разделе «В» услуг рыбоохраны и рыбнадзора. Дело в том, что таковые услуги по своей сути экономическими не являются, но оказывают существенное влияние на состояние и охрану рыбных запасов, рыбохозяйственных водоемов, практику ведения промысла и т.п. Следует также учитывать необходимость бюджетного финансирования указанной деятельности, в основу которой заложены экологические приоритеты.

Нельзя не признать, что рыбное хозяйство в России является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом. Именно такие взгляды в недавнем прошлом публиковались в различных изданиях, где обсуждались вопросы терминологии, используемой в рыбной отрасли<sup>8</sup>. Главная особенность указанных публикаций состояла в том, что авторы акцентируют внимание только на дефинициях «рыболовство» и «рыбоводство», считая их главными элементами в понятии рыбного хозяйства. Кстати, эти воззрения сохраняются вплоть до наших дней<sup>9</sup>.

В экономике страны рыбное хозяйство играет важную роль поставщика пищевой, кормовой и технической продукции (рыбной муки и жира, кормовой рыбы, различных биологически активных веществ). В общем балансе потребления животных белков доля рыбных белков составляет около 10 %, а в мясорыбном балансе — около 25 %. Указанные мотивы в достаточной мере учитывались законодателем. Так, в целях решения первоочередных проблем по в нормотворческой деятельности, обеспечения населения пищевой рыбной продукцией, поставок рыбного сырья и полуфабрикатов различным отраслям народного хозяйства РФ Правительство РФ постановило:

1. Министерству финансов РФ, Министерству экономики РФ и Министерству сельского хозяйства РФ выделить в 1992 г. Комитету рыбного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства РФ из республиканского бюджета РФ ассигнования:

на строительство береговых предприятий, содержание органов рыбоохраны, учебных заведений и капитальный ремонт основных фондов отраслевых бюджетных организаций;

на приобретение рыбопромысловых судов — в размере 1300 млн руб. за счет капитальных вложений, выделяемых на развитие агропромышленного комплекса.

Министерству экономики РФ, Министерству внешних экономических связей РФ и Министерству сельского хозяйства РФ предлагалось предусматривать с 1992 г. выделение Комитету рыбного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства РФ за счет привлекаемых иностранных кредитов, средств на закупку запасных частей, оборудования и комплектующих изделий для судов, строящихся на отечественных предприятиях, с последующим погашением кредитов за счет средств предприятий и организаций рыбного хозяйства.

Министерству сельского хозяйства РФ, Министерству промышленности РФ совместно с Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ и другими заинтересованными министерствами и ведомствами предписывалось в 2-месячный срок разработать Государственную программу развития рыбного хозяйства РФ на период до 1995 г., предусмотрев в ней в

качестве приоритетных направлений ускоренное развитие марикультуры, товарного рыбодства, а также развитие отечественного судостроения для рыбной промышленности, проектирование и производство комплектующего оборудования на предприятиях, осуществляющих конверсию.

Строительство рыбопромысловых судов и производство комплектующего оборудования необходимо осуществлять за счет кредитов банков в соответствии с программой конверсии.

Министерству экономики РФ, Министерству финансов РФ и Государственному комитету РФ по экономическому сотрудничеству с государствами-членами Содружества совместно с Комитетом рыбного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства РФ при проведении переговоров о торгово-экономическом сотрудничестве с Украиной, Литовской Республикой и Республикой Грузией предусматривать поставки из этих стран судов для рыбной промышленности Российской Федерации, а также выполнение судоремонтных работ в согласованных объемах.

Министерству иностранных дел РФ, Министерству внешних экономических связей РФ совместно с Комитетом рыбного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства РФ необходимо было обеспечить оптимальные условия для продолжения работы рыбопромыслового флота РФ в 200-мильных зонах иностранных государств на основе действующих межправительственных соглашений и в открытых районах Мирового океана в соответствии с международными конвенциями и иными договоренностями<sup>10</sup>.

На рубеже двух последних столетий законодатель дополняет определения понятия «рыбное хозяйство»<sup>11</sup> новыми сущностными гранями, такими как:

«рыбохозяйственная деятельность на промысловых судах и в береговых перерабатывающих организациях;

искусственное воспроизводство рыбных запасов;

выращивание прудовой товарной рыбы и рыбовосадочного материала;

добыча и переработка водорослей и морских млекопитающих»<sup>12</sup>.

В этой связи заслуживает внимания утвержденная Постановлением Правительства РФ 7 декабря 2001 г. Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)»<sup>13</sup>, включавшая в себя подпрограмму «Водные биологические ресурсы и аквакультура». Целью подпрограммы являлось сохранение и воспроизводство водных биологических ресурсов, их эффективное использование для удовлетворения платежеспособного спроса внутреннего рынка на рыбные товары. Для достижения указанной цели необходимо было решить следующие задачи:

развитие и совершенствование законодательной базы в области использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов;

совершенствование системы управления водными биологическими ресурсами поверхностных водных объектов, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, их рационального использования и сохранения;

модернизация и качественное обновление основных производственных фондов отрасли, прежде всего, рыбопромыслового флота и перерабатывающих мощностей;

развитие прибрежного рыболовства как одной из перспективных составляющих экономики рыбохозяйственных комплексов приморских регионов;

развитие отечественного рыболовства в исключительных экономических зонах иностранных государств и открытой части Мирового океана за пределами национальной юрисдикции;

развитие аквакультуры;

увеличение поставок рыбных товаров на внутренний рынок;

расширение научных исследований и разработок в области водных биологических ресурсов и рыбного хозяйства<sup>14</sup>.

Очевидно, что в указанной Программе наряду с ранее использовавшимися терминами «рыболовство», «рыбное хозяйство», «аквакультура» (ранее упоминалось — «марикультура») получает определение «рыбохозяйственный комплекс».

Разумеется, что постоянно увеличивающееся терминологическое наполнение содержания нормативных актов, используемых для правового регулирования отношений в рыбной отрасли, побуждает законодателя к закреплению более четких и обоснованных формулировок по-

нятий в текстах принимаемых документов. В пользу такого вывода свидетельствуют поэтапные корректировки первоначальной редакции Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части терминологии: «Рыбное хозяйство — виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, рыбоводству, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов»<sup>15</sup>. И лишь спустя два года, указанное понятие было изложено в современной редакции: «Рыбное хозяйство — виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, аквакультуре, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов»<sup>16</sup>.

Кроме того, указанная тенденция наглядно проявляется при регламентации отношений и в иных сферах природопользования. В качестве иллюстрации целесообразно сослаться на Водный кодекс РФ, в котором предусматривается, что «водное хозяйство — деятельность в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод» (ст. 1)<sup>17</sup>.

Иная ситуация в современном лесном законодательстве. В Лесном кодексе РФ отсутствует специальная статья, посвященная изложению понятий, применяемых в этом законоположении<sup>18</sup>. Тем не менее, термин «лесное хозяйство» имеет хождение в текстах официальных документов последних лет<sup>19</sup>.

Вряд ли можно признать случайной ситуацию, когда в современном российском природоресурсном законодательстве уделяется столь явное внимание терминологическому аппарату. На наш взгляд, частичное объяснение этому можно получить в результате анализа содержания Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.). В документе отмечалось, что природные ресурсы используются государством недостаточно эффективно. Отсутствуют четкие, прозрачные условия доступа природопользователей к ресурсам. Интересы государства как собственника зачастую не защищены в полной мере, а у пользователей природных ресурсов, в свою очередь, отсутствуют стимулы к их эффективному использованию. При этом структура исчерпываемых природных ресурсов имеет устойчивую тенденцию к ухудшению.

Для решения указанных проблем необходимо: а) в сфере природопользования: закрепить в федеральной собственности основные виды природных ресурсов, четко разграничить полномочия федерального центра и регионов по вопросам распоряжения ресурсами; внедрить гражданско-правовые начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов, что позволит обеспечить стабильность режима пользования и прозрачность имущественных отношений; законодательно закрепить взимание платы за предоставление права пользования природными ресурсами природопользователю; разработать технические регламенты в природопользовании, новую систему классификации и государственного учета природных ресурсов, гармонизированную с международными правилами; усилить роль государства в регулировании рационального пользования и устойчивого воспроизводства природных ресурсов, в частности, создать эффективную систему контроля<sup>20</sup>.

К сожалению, Федеральный закон «О рыболовстве и о сохранении водных биологических ресурсов»<sup>21</sup> не предлагает легального определения понятия «рыбохозяйственный комплекс» и в этой связи терминологические изыскания автору приходится продолжать, исходя из анализа научных источников и содержания иных нормативных правовых актов. Можно частично согласиться с выводом о том, что рыбное хозяйство России представляет собой сложный взаимосвязанный производственно-хозяйственный комплекс с развитой многоотраслевой кооперацией и международными связями, глубоко интегрированный как в экономику России, так и в мировое рыболовство. Его состояние во многом определяется складывающейся в стране и мире политической и экономической ситуацией<sup>22</sup>. Думается, что предложенный вариант нуждается в некоторых корректировках. Так, по мнению Е.А. Романова, современное состояние экономических знаний еще не привело к достаточному единству взглядов по одним и тем же понятиям: экономика рыбной промышленности, экономика предприятий рыбного хозяйства, экономика рыбной отрасли и т. д. Поэтому необходимо уточнять понятия и термины, которыми оперируют специалисты. Применительно к теме исследования указанный автор полагает: «Рыбохозяйственный комплекс представляет собой сложный, многоотраслевой производственно-хозяйственный организм, призванный решать вопросы по

обеспечению продовольственной безопасности страны, физиологической нормы потребления рыбной продукции населением, исследований и использованию водных биоресурсов в Мировом океане, занятости в рыбном секторе и созданию мотивационных структур к развитию рыболовства. В рыбохозяйственный комплекс входят предприятия и организации, занятые добычей, выращиванием и переработкой водных биоресурсов, а также хозяйственные структуры по обслуживанию этих предприятий и организаций»<sup>23</sup>. Таким образом, позиция ученого сводится к следующему: современный рыбохозяйственный комплекс есть не что иное, как рыбное хозяйство в широком смысле. Последнее, как нам представляется, вовсе не означает только расширения масштабов, увеличения объемов промысла либо многообразия (многоаспектности) рыбной отрасли. Именно это имел в виду законодатель в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.: «Рыбохозяйственный комплекс включает широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы до организации торговли рыбной продукцией в России и за рубежом. Рыбохозяйственный комплекс имеет сложный состав и многоотраслевую структуру. Кроме собственно рыбопромышленных подотраслей и производств (рыбодобыча, рыбопереработка, охрана и воспроизводство рыбных ресурсов) он включает целый ряд вспомогательных и обслуживающих отраслей и производств, а также элементы производственной и социальной инфраструктуры. Наиболее важными из них являются судоремонт, строительство, транспорт, портовое хозяйство, тарное и сетевязальное производство»<sup>24</sup>.

Независимо от этого заслуживает внимания позиция Ю.И. Кокорева, который полагает, что властью допускается недооценка специфических особенностей функционирования и развития рыбного хозяйства страны. По его мнению, «отраслевая специфика связана с эксплуатацией природного самовозобновляемого ресурса, каким являются гидробионты»<sup>25</sup>.

Вылов рыбы и других морепродуктов, их первичная обработка и транспортировка для доставки на берег не менее чем на 80 % производятся за пределами территории России и, наряду с отечественным законодательством, регламентируются нормами международного права.

В свою очередь, водные биоресурсы также обладают специфическими особенностями, такими как подвижность, неопределенность поведения, малая изученность и прогнозируемость состояния, сезонность промысла, рассредоточенность в районах Мирового океана и т.д.

В целях устойчивой эксплуатации гидробионтов, максимально возможной автономности осуществления промысловой деятельности в нашей стране, как и в ведущих мировых рыболовных державах, создана горизонтально-интегрированная структура, производственная и непромышленная инфраструктура, формирующие рыбохозяйственный комплекс (далее — РХК). Последний является многоотраслевым организационно-структурным образованием, представленным различными видами деятельности: от учебных и научных учреждений, предприятий, организаций и хозяйств, занятых эксплуатацией гидробионтов, рыбозаведением и выращиванием товарной рыбы, сохранением и воспроизводством рыбных запасов, ремонтом и строительством флота, проектированием и изготовлением орудий лова, производством тары и тароупаковочных материалов, морскими рыбными портами, холодильниками до продвижения рыботоваров к конечному потребителю.

Организационно и экономически объединяет весь этот широкий спектр предприятий, организаций и учреждений необходимость решения генеральной цели, стоящей перед РХК — обеспечение рыбой и морепродуктами населения и технической продукцией других отраслей экономики страны<sup>26</sup>.

Если руководствоваться научными разработками отечественных ихтиологов и иных специалистов, то к основным элементам (признакам, характерным чертам) понятия «современный рыбохозяйственный комплекс», помимо ранее изложенных, следует отнести его системность, а также экологические аспекты организации его деятельности. Именно указанные основополагающие признаки, по нашему мнению, должны получить свое правовое закрепление в содержании современных документов, имеющих отношение к обсуждаемой проблеме. В плане системного, комплексного подхода к изложению терминологического понимания отрасли показательна позиция В.А. Зубкова, который пишет: «Рыбное хозяйство Российской Федерации представляет собой многоотраслевой комплекс, включающий широкий спектр видов деятельности. Это добыча водных биоресурсов, переработка и транспортиров-



ка рыбопродукции, обеспечение безопасности мореплавания, научно-исследовательские и проектно-конструкторские работы, сохранение и воспроизводство биоресурсов, производство орудий лова, машиностроение, судоресонт и судостроение, изготовление тары, материально-техническое снабжение, торговля и сбыт, подготовка кадров и другие виды деятельности»<sup>27</sup>.

Думается, что следует продолжить обсуждение вопроса относительно понятия «прибрежное рыболовство», которому ученые и практики уделяли серьезное внимание и ранее<sup>28</sup>. Отправной точкой для полемики послужило следующее легальное понятие, изложенное в первой редакции Концепции: «...Рыболовство в пределах внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации». Как справедливо отмечает И.А. Иванович<sup>29</sup>, признаком для разработки понятия выступают внутренние морские воды и территориальное море<sup>30</sup>. Можно предположить, что неудовлетворенность содержанием официальной позиции послужила основой для изложения доктринальных точек зрения по обсуждаемому вопросу:

а) Концепция развития рыбного хозяйства Приморского края на период до 2010 г.: «прибрежное рыболовство — изъятие водных биологических ресурсов, которые на протяжении всего или части жизненного цикла (нерест, миграция нагул) привязаны к прибрежной полосе морских вод»<sup>31</sup>;

б) «Прибрежное рыболовство — вылов (добыча) водных биологических ресурсов, осуществляемый в прибрежной рыболовной зоне как с берега, так и с использованием маломерных и малых рыбопромысловых судов, и доставка уловов в свежем или охлажденном виде на территорию Российской Федерации, прилегающую к району промысла»<sup>32</sup>.

Законодатель с должным пониманием воспринял этот научный посыл при изложении соответствующей дефиниции в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»: «Прибрежное рыболовство — промышленное рыболовство, целью которого является доставка уловов свежих или охлажденных водных биоресурсов для переработки и реализации на территории Российской Федерации» (п. 11 ст. 1). Между тем такую трактовку понятия прибрежного рыболовства И.А. Иванович считает слишком упрощенной и ограниченной и в то же время противоречащей некоторым предписаниям Концепции, а именно:

а) «стимулирование развития береговой инфраструктуры в процессе организации и развития прибрежного рыболовства;

б) использование различных форм культивирования водных биоресурсов, способствующих увеличению объемов производства рыбной продукции»<sup>33</sup>.

Следуя логике его суждений, прибрежное рыболовство в России следует понимать не только как промысел, а значительно шире — как рыбохозяйственную деятельность, направленную на обеспечение социально-экономического обустройства береговых поселений.

Научно обоснованные рекомендации в значительной мере способствовали внесению необходимых изменений в перечень основных понятий, содержащихся в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». В современный период прибрежное рыболовство определяется как «предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, приемке, обработке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов в определенных органами государственной власти прибрежных субъектах Российской Федерации места доставки на территориях этих субъектов, в том числе в морские порты Российской Федерации»<sup>34</sup>.

Сам факт упорядочения терминологического-понятийного аппарата еще не означает автоматического решения всех проблем правового регулирования отношений по осуществлению прибрежного рыболовства. Некоторые исследователи полагают, что в «Федеральном законе «О рыболовстве...» (с учетом всех поправок) в отношении прибрежного рыболовства до сих пор нет четкого определения ни районов лова (имеется в виду удаление береговой черты), ни используемых судов, ни применение орудий лова»<sup>35</sup>. С подобными утверждениями вряд ли можно согласиться по ряду причин.

Во-первых, ст. 20 «Прибрежное рыболовство» Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» изложена в новой редакции:

«Прибрежное рыболовство осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 16 настоящего Федерального закона с использованием или без использования судов рыбопромыслового флота. Для осуществления

прибрежного рыболовства используются суда, которым предоставлено право плавания под Государственным флагом Российской Федерации и которые оснащены техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна, и другими техническими средствами контроля. Технические средства контроля в обязательном порядке устанавливаются на осуществляющие рыболовство самоходные суда с главным двигателем мощностью более пятидесяти пяти киловатт и валовой вместимостью более восьмидесяти тонн» (ч. 1 в ред. Федерального закона от 3 декабря 2008 г.)<sup>36</sup>.

Во-вторых, конкретика правового регулирования таких вопросов предусматривается ч. 3 ст. 20: «Типы судов, орудия и способы добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства определяются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства»<sup>37</sup>.

В-третьих, указанное предписание дало возможность Росрыболовству приказом от 17 июня 2008 г. утвердить «Типы судов, орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства»<sup>38</sup>.

Что касается уточнения мест и районов лова, то ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусматривает: «Прибрежное рыболовство допускается осуществлять с предоставлением рыбопромыслового участка во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, а также без предоставления рыбопромыслового участка в определенных Правительством Российской Федерации районах континентального шельфа Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации». В целях реализации требований указанного законоположения Правительство РФ 26 ноября 2008 г. приняло Постановление «Об определении районов континентального шельфа Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации, в которых допускается осуществление прибрежного рыболовства»<sup>39</sup>.

На наш взгляд, в научных изысканиях А.М. Васильева и В.А. Затхоевой можно отметить следующие, заслуживающие внимания суждения: « В российских нормативных актах эти два разных вида деятельности (океанический лов и прибрежное рыболовство. — Л.Т.) уравниваются по экономическим критериям, техническим и другим признакам. Имеющееся в прежних документах положение о реализации продукции только в охлажденном виде в новой редакции Федерального закона «О рыболовстве...» убрано. Если это упущение не будет срочно исправлено, то нынешние суда будут замещаться морозильными, как это произошло с океаническими судами. В результате прибрежный промысел... может утратить свое право на существование»<sup>40</sup>.

Нельзя не отметить кризисную ситуацию с браконьерским выловом краба на Дальнем Востоке. В связи с этим на VI Международном конгрессе рыбаков (Владивосток, 6–7 сентября 2011 г.) отмечалась необходимость законодательного разграничения понятий «браконьерство» и «нарушение правил рыболовства» для упорядочения добычи водных биоресурсов<sup>41</sup>. Следовательно, вполне целесообразны дальнейшие научные поиски совершенствования терминологического понятийного аппарата, используемого в юридических конструкциях, призванных регулировать отношения в сфере рыбохозяйственного комплекса.

<sup>1</sup> Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27.

<sup>2</sup> Кузьмин В. Неотвратимая экология // Российская газета. 2010. 28 мая.

<sup>3</sup> См.: Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 3.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2004. № 35, ст. 3607; 2005. № 1, ч. 1, ст. 25; № 19, ст. 1752; 2006. № 1, ст. 10; № 52, ч. 1, ст. 5498; 2007. № 7, ст. 834; № 27, ст. 3213; 2008. № 26, ст. 3012; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 2, ст. 3616; 2009. № 1, ст. 17; № 52, ч. 1, ст. 6450; 2011. № 1, ст. 54; № 29, ст. 4281; № 30, ч. 1, ст. 4590, 4591.

<sup>5</sup> Боголюбов С.А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 58–62.

<sup>6</sup> См.: Михлина К.М., Агафонова Т.Б. Англо-русский словарь терминов по рыбному хозяйству и океанографии. М., 2000.

<sup>7</sup> Разработан Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации (далее — Минэкономразвития России), Центром по экономическим классификациям. Введен в действие с 1 января 2003 г. Постановлением Госстандарта от 6 ноября 2001 г. «О принятии и введении в действие ОКВЭД).

<sup>8</sup> См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1899. С. 418–432; Большая советская энциклопедия. М., 1975. С. 443 и т. д.

- <sup>9</sup> См.: *Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Современная версия. М., 2006. С. 507.
- <sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1992 г. «О неотложных мерах по государственной поддержке рыбного хозяйства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1992. № 7, ст. 395; 1995. № 20, ст. 1804.
- <sup>11</sup> См.: *Азизов А.М., Студенецкий С.А., Шпаченков Ю.А.* Рыбное хозяйство России на рубеже веков. М., 2000.
- <sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. «О перечнях сезонных отраслей и видов деятельности, применяемых для целей налогообложения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 15, ст. 1827; 2001. № 37, ст. 3692; 2003. № 43, ст. 4239; 2009. № 25, ст. 3054; 2010. № 37, ст. 4692.
- <sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 2, ст. 4973. Следует иметь в виду, что распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. реализация Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» была завершена в 2005 году (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 48, ст. 5060).
- <sup>14</sup> Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2004 г. принято решение о завершении реализации отдельных подпрограмм, входящих в Федеральную целевую программу «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 38, ст. 3807).
- <sup>15</sup> Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49, ст. 5748.
- <sup>16</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 32.
- <sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; № 50, ст. 5279; 2007. № 26, ст. 3075; 2008. № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 2, ст. 3616; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6441; 2011. № 1, ст. 32; № 29, ст. 4281; № 30, ч. 1, ст. 4590, 4594.
- <sup>18</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2008. № 20, ст. 2251; № 30, ч. 1, ст. 3597, 3599; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 52, ч. 1, ст. 6236; 2009. № 11, ст. 1261; № 29, ст. 3601; № 30, ст. 3735; № 52, ч. 1, ст. 6441; 2010. № 30, ст. 3998; 2011. № 1, ст. 54; № 25, ст. 3510; № 27, ст. 3880; № 29, ст. 4291; № 30, ч. 1, ст. 4590.
- <sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. «О перечнях сезонных отраслей и видов деятельности, применяемых для целей налогообложения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 15, ст. 1827; 2001. № 37, ст. 3692; 2003. № 43, ст. 4239; 2009. № 25, ст. 3054; 2010. № 37, ст. 4692; Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации до 2010 года: одобрена Распоряжением Правительства РФ от 18 января 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 4, ст. 364; 2007. № 41, ст. 4919.
- <sup>20</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 5, ст. 589.
- <sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5270; 2006. № 1, ст. 10; № 23, ст. 2380; № 52, ч. 1, ст. 5498; 2007. № 1, ст. 23; № 17, ст. 1933; № 50, ст. 6246; 2008. № 49, ст. 5748; 2011. № 1, ст. 32; № 50, ст. 7343, 7351.
- <sup>22</sup> См.: *Ларичев В.Д., Варанкина Ю.С.* Криминогенная ситуация и проблемы борьбы с преступлениями в сфере оборота водных биологических ресурсов // Общество и право. 2009. № 3. С. 156–166.
- <sup>23</sup> *Романов Е.А.* Экономика рыбного хозяйства. М., 2005. С. 17.
- <sup>24</sup> Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 4, ст. 421.
- <sup>25</sup> См.: *Кокорев Ю.И.* Восстановление целостности управления отечественным рыбным хозяйством // Рыбное хозяйство. 2009. № 2. С. 34.
- <sup>26</sup> См.: Там же.
- <sup>27</sup> *Зубков В.А.* Роль государства в развитии рыбохозяйственного комплекса России // Рыбоводство и рыболовство. 2011. № 2. С. 3.
- <sup>28</sup> См.: *Акулин В.Н.* Тенденция развития прибрежного рыболовства в Приморье. Приморский край. Уроки рыночных реформ. Владивосток, 1997; *Жук А.П.* К вопросу формирования эколого-экономически согласованной прибрежной рыбохозяйственной деятельности // ДВ-регион: рыбное хозяйство. Владивосток, 2004.
- <sup>29</sup> *Иванович И.А.* Развитие прибрежного рыболовства — важнейшего направления рационального использования водных биологических ресурсов // Рыбное хозяйство. 2008. № 3. С. 18–22.
- <sup>30</sup> Видимо, указанный автор в своих суждениях руководствуется Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3833; 2003. № 17, ст. 1556; № 27, ч. 1, ст. 2700; № 46, ч. 1, ст. 4444; 2004. № 35, ст. 3607; 2007. № 46, ст. 5557; 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616; № 49, ст. 5748; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6440; 2011. № 15, ст. 2021; № 27, ст. 3880; № 30, ч. 1, ст. 4590, 4594.
- <sup>31</sup> «Концепция развития рыбного хозяйства Приморского края на период до 2010 года»: разработана учеными ФГУП «ТИНРО», 2004 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>32</sup> Там же.
- <sup>33</sup> *Иванович И.А.* Указ. соч. С. 19, 21.
- <sup>34</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49, ст. 5748; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6440; 2010. № 48, ст. 6252.
- <sup>35</sup> *Васильев А.М., Затхеева В.А.* Прибрежное рыболовство в системе федеральных решений // Рыбное хозяйство. 2009. № 2. С. 41.
- <sup>36</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49, ст. 5748; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6440; 2010. № 48, ст. 6252.
- <sup>37</sup> Там же.
- <sup>38</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 30.
- <sup>39</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 48, ст. 5628; 2009. № 46, ст. 5490.
- <sup>40</sup> *Васильев А.М., Затхеева В.А.* Указ. соч. С. 40.
- <sup>41</sup> URL: [dv-reclama.ru/dvbussines/delovoy/detail.php](http://dv-reclama.ru/dvbussines/delovoy/detail.php) (дата обращения: 15.02.2008).

## ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ТРУДА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ И ИХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Социальное партнерство, включая участие работников, работодателей, а также их представителей в коллективно-договорном регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений — одно из важнейших направлений современной международной<sup>1</sup> и национальной правовой политики в сфере труда, принцип российского трудового права (ст. 2, 24 Трудового кодекса РФ<sup>2</sup> (далее — ТК РФ)).

Органы социального партнерства в сфере труда — источник формирования и проведения этой политики в жизнь. Они являются правовой формой взаимодействия социальных партнеров, в рамках которой осуществляется согласование их позиций и выработка взаимоприемлемых решений по наиболее важным и имеющим коллективное значение вопросам организации труда, управления трудом, установления и применения труда работников. Органы социального партнерства, создаваемые и действующие на уровне Российской Федерации, субъекта РФ во многом определяют содержание мер социально-правовой защиты работников, а зачастую и населения тех или иных регионов, территорий.

Заметим, что, признавая фундаментальную роль органов социального партнерства в трудовой сфере жизни общества, а также, предоставляя данным органам серьезные полномочия в части влияния на принимаемые в этой сфере правовые решения, российский законодатель до настоящего времени не определил само понятие «орган социального партнерства в сфере труда».

Анализ ст. 35 и 35.1 ТК РФ позволяет сделать вывод о том, что органами социального партнерства в рассматриваемой сфере признаются комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, создаваемые для ведения коллективных переговоров и подготовки проектов коллективных договоров, соглашений, заключения коллективных договоров, соглашений, а также для организации и осуществления контроля за их выполнением.

Избранный законодателем подход к формальному определению интересующих нас органов представляется чересчур узким. Вряд ли правильно понятие и соответственно систему органов социального партнерства ограничивать исключительно рамками коллективных переговоров. Очевидно, предназначение органов социального партнерства как коллективных субъектов трудового права не сводится к указанным выше функциям и затрагивает куда более широкий спектр отношений, в т. ч. регулируемых нормами трудового права.

Нормы ТК РФ, ориентированные на принятие тех или иных трудово-правовых решений не единолично государственным органом или работодателем, а с паритетным участием работников (представителей работников), убеждают в том, что социальное партнерство не сводится к согласованию позиций сторон при принятии тех или иных правовых актов. Это существенно меняет и понимание, и место органов социального партнерства в трудовом праве России.

Поскольку деятельность органов социального партнерства в сфере труда не ограничивается собственно коллективно-договорным регулированием трудовых и непосредственно связанных с ними отношений, а включает и участие в формировании направлений (программ, концепций, стратегии) правовой регламентации труда и занятости, охватывает и область применения норм трудового права и социально-партнерских соглашений, разрешения возникающих при этом разногласий, носящих не индивидуальный характер, само понятие «орган социального партнерства в сфере труда» объективно не может быть ограничено лишь трехсторонними комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений.

Широкое понимание роли (места) органов социального партнерства в сфере труда, объективно вытекающее из смысла и содержания трудового права, позволяет считать таковыми все созданные социальными партнерами на добровольных и паритетных началах форми-

© Молотилина Алёна Геннадьевна, 2012

Аспирант кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия).

рования, призванные регулировать труд и устанавливать меры социальной защиты работников (населения), а также участвовать в решении иных вопросов организации и применения труда работников.

В целях законодательного определения исследуемого понятия «орган социального партнерства в сфере труда» можно предложить норму следующего содержания: «Орган социального партнерства в сфере труда — это коллегиальный орган, образованный из числа представителей работников, работодателей (объединений работодателей), органов государственной или муниципальной власти (коллективный субъект трудового права) для участия в формировании и реализации государственной политики в сфере труда, ведения коллективных переговоров, разработки и заключения коллективных договоров и соглашений, контроля за их выполнением, а также для решения иных неиндивидуальных вопросов организации труда, установления, применения условий труда и социальной защиты сторон социально-партнерских отношений, включая разрешение коллективных трудовых споров путем проведения установленных законом примирительных процедур. Орган социального партнерства в сфере труда создается на добровольной и паритетной основе в соответствии с принципами социального партнерства, предусмотренными настоящим Кодексом. Органы социального партнерства в сфере труда могут создаваться (создаются) в форме комиссий, комитетов, советов и иных формально обособленных образований, осуществляющих полномочия, указанные в части первой настоящей статьи и иные полномочия по выработке и реализации актов социального партнерства в отношениях, регулируемых нормами трудового права Российской Федерации».

В развитие предлагаемой нами концепции формально-юридического определения «орган социального партнерства», система такого рода органов включает: во-первых, органы социального партнерства в сфере труда *общей компетенции*, участвующие в решении не ограниченного законодателем круга вопросов, касающихся формирования направлений правового регулирования труда; во-вторых, органы социального партнерства *специальной компетенции*, которые обеспечивают взаимодействие социальных партнеров либо в рамках одного или нескольких конкретизированных законом или решением об их создании видов отношений, либо в той или иной степени осуществляют правоприменительные функции в сфере организации и (или) применения труда работников. Органами социального партнерства *общей компетенции* являются трехсторонние или двусторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, общие правила создания и деятельности которых предусмотрены ст. 35, 35.1 ТК РФ и нормами иных законодательных актов РФ, а также субъектов РФ<sup>3</sup>.

Комиссии, обладающие общей компетенцией, в соответствии с нормами ТК РФ создаются и действуют на следующих уровнях социального партнерства: федеральном, межрегиональном, региональном, территориальном, отраслевом, локальном.

И.И. Бородин справедливо указывает на отсутствие логики в данном разграничении, поскольку названы уровни, одновременно дифференцированные по двум, не связанным между собой классификационным признакам (основаниям): территориальному и отраслевому<sup>4</sup>.

Более последовательной представляется система органов социального партнерства, учитывающая все создаваемые на практике социально-партнерские структуры, дифференцированные с учетом уровня социально-партнерских отношений и степени общности того или иного социально-партнерского объединения.

На уровне Российской Федерации создаются и реально участвуют в социально-трудовых отношениях федеральные общероссийские, межотраслевые, отраслевые комиссии, на региональном — общерегиональные, межотраслевые, отраслевые комиссии, на территориальном — общетерриториальные и отраслевые комиссии, на локальном — обычно создается одна комиссия для разработки коллективного договора либо одновременно с ней могут быть образованы иные органы социального партнерства для решения частных внутриорганизационных вопросов труда и социальной защиты работников.

Отраслевые органы социального партнерства создаются в большинстве случаев на двух уровнях: российском и субъекта РФ. Отраслевые комиссии могут создаваться как на двух, так и на трехсторонней основе, т. е. с участием представителей соответствующих органов государственной исполнительной власти. Однако, как показывает практика, представители исполнительной власти, хотя формально и участвуют в таких органах (ст. 45 ТК РФ), но в боль-

шинстве случаев не принимают на себя каких-либо достаточно конкретизированных дополнительных обязательств, предусматривающих соответствующее бюджетное финансирование<sup>5</sup>.

Анализ ныне действующих отраслевых соглашений, заключенных, как на уровне РФ, так и субъекта РФ, показывает, что они в большинстве случаев проходят процедуру утверждения либо во властных структурах, либо в отраслевых профсоюзных объединениях<sup>6</sup>.

Совершенно очевидно, что такое «санкционирование» противоречит природе и юридически закрепленным принципам социального партнерства в сфере труда (ст. 24 ТК РФ). Все акты, принимаемые органами социального партнерства — результат взаимного соглашения сторон, оформленного подписями полномочных представителей и они, разумеется, не могут и не должны утверждаться кем бы то ни было дополнительно.

Статья 35 ТК РФ, называя виды комиссий, не согласуется с положениями ст. 26 того же Кодекса, поскольку не предусматривает создание комиссии на межрегиональном уровне социального партнерства. Представители сторон социального партнерства вправе принять решение о создании такой комиссии для ведения коллективных переговоров, подготовки проекта межрегионального соглашения и организации контроля за его выполнением<sup>7</sup>.

Также не предусмотрены законодателем социально-партнерские отношения на уровне объединения организаций. Это органы социального партнерства, создаваемые для принятия соглашений по социально-трудовым вопросам, действие которых охватывает нескольких работодателей. Такого рода органы образуются в холдингах, финансово-промышленных группах и иных структурах, централизовавших все или несколько функций совместной производственной или иной деятельности.

С.Ю. Чуча предлагает включить в перечень социально-партнерских отношений международный уровень. Правовое регулирование отношений социального партнерства на этом уровне осуществляется преимущественно международными договорами Российской Федерации с учетом норм коллизионного трудового права<sup>8</sup>.

И.И. Бородин отмечает появление на практике двух- или трехсторонних соглашений, отражающих единые направления трудо-правовой политики в том или ином федеральном округе, и на этой основе предлагает предусмотреть в законе федерально-окружной уровень социального партнерства в сфере труда<sup>9</sup>.

Не комментируя приведенные мнения, заметим, что более плодотворным представляется вариант недополнения закона новыми элементами системы социального партнерства, а легализация открытого перечня уровней социального партнерства в ст. 26 ТК РФ. Полагаем, что стороны вправе создавать органы социального партнерства, вести коллективные переговоры и принимать соответствующие решения, не выясняя вопроса, какому законодательно предусмотренному уровню их взаимоотношения соответствуют.

К группе органов социального партнерства *специальной компетенции* следовало бы отнести:

а) координационные комитеты содействия занятости населения, деятельность которых регламентируется Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 22 июля 2010 г.)<sup>10</sup> а также иными нормативно-правовыми актами РФ. Координационные комитеты содействия занятости создаются в целях выработки и осуществления политики занятости населения. Городские и районные координационные комитеты содействия занятости созданы во многих регионах России<sup>11</sup>. Координационный комитет содействия занятости населения действует в г. Саратове<sup>12</sup>;

б) комитеты (комиссии) по охране труда (ст. 218 ТК РФ), организующие совместные действия работодателя и работников по обеспечению требований охраны труда, предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, а также проведение проверок условий и охраны труда; осуществляющие сбор предложений к разделу коллективного договора (соглашения) об охране труда. Типовое положение о комитете (комиссии) по охране труда утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда<sup>13</sup>;

в) комиссии по социальному страхованию, образуемые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (в ред. от 19 ноября 2008 г.)<sup>14</sup> для обеспечения контроля за правиль-

ным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию, проведением оздоровительных мероприятий. Фондом социального страхования РФ по согласованию с Министерством труда РФ разработано Типовое положение о комиссии (уполномоченном) по социальному страхованию<sup>15</sup>;

г) примирительные комиссии (ст. 401, 402 ТК РФ), создаваемые в целях разрешения коллективного трудового спора. С.Ю. Чуча относит к органам социального партнерства также посредников и трудовые арбитражи<sup>16</sup>, что вряд ли правильно, поскольку отсутствует признак паритетности представительства, и как таковые коллективные переговоры в отношениях с участием посредника или трудовых арбитров не осуществляются. Также вряд ли можно считать органами социального партнерства комиссии по трудовым спорам. Хотя они и образуются из представителей работников и работодателей (ст. 384 ТК РФ), но принимают решения большинством голосов и обладают юрисдикционными полномочиями в отношении работодателя.

В связи с изложенным предлагаем предусмотреть в гл. 5 ТК РФ широкое, учитывающее любые виды коллективно-договорной деятельности понятие «орган социального партнерства в сфере труда», а также более точно определить систему таких органов, оставив открытым перечень уровней, форм социального партнерства в сфере труда, наименований интересующих нас органов.

<sup>1</sup> См., в частности: Конвенция № 150 Международной организации труда «О регулировании вопросов труда: роль, функции и организация» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50, ст. 4651.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3.

<sup>3</sup> См.: Сафонов В.А. Комментарий к главе 5 Трудового кодекса Российской Федерации // Головина С.Ю., Гребенщиков А.В., Иванкина Т.В. и др. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. 2-е изд., доп. М., 2007. С. 68.

<sup>4</sup> См.: Бородин И.И. Понятие, система, стороны и субъекты социального партнерства (сравнительно-правовое исследование) // Трудовое право. 2006. № 1. С. 18.

<sup>5</sup> См.: Нуртдинова А.Ф. Комментарий к главе 5 Трудового кодекса Российской Федерации // Абрамова О.В., Бочарникова М.А., Виноградова З.Д. и др. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Ю.П. Орловского. 5-е изд., испр., перераб. и доп. М., 2009. С. 39.

<sup>6</sup> См.: Отраслевое соглашение по атомной энергетике, промышленности и науке на 2009–2011 годы: утв. 13 февраля 2009 г. (в ред. от 15 июля 2010 г.). Регистрационный номер 123/09-11 от 16 апреля 2009 г. // Труд и страхование. 2009. № 5–6; Федеральное отраслевое соглашение по радиоэлектронной промышленности Российской Федерации на 2009–2011 годы. Регистрационный номер 120/09-11 от 13 марта 2009 г. // Труд и страхование. 2009. № 5–6.

<sup>7</sup> См.: Сафонов В.А. Указ. соч. С. 69.

<sup>8</sup> См.: Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 19.

<sup>9</sup> См.: Бородин И.И. Указ. соч. С. 18.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. -1996. -№ 17, ст. 1915.

<sup>11</sup> См.: Нуртдинова А.Ф. Объединения работодателей: их права и обязанности в системе социального партнерства. Материал подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2003.

<sup>12</sup> См.: Постановление мэра г. Саратова от 2 сентября 1999 г. № 739 «О координационном комитете содействия занятости населения города» (в ред. от 8 октября 1999 г.). Материал подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2009.

<sup>13</sup> См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 29 мая 2006 г. № 413 «Об утверждении Типового положения о комитете (комиссии) по охране труда» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2006. № 6.

<sup>14</sup> Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8, ст. 599.

<sup>15</sup> См.: Типовое положение о комиссии (уполномоченном) по социальному страхованию (утв. Фондом социального страхования РФ от 15 июля 1994 г. № 556а) // Образование в документах. 1997. № 16.

<sup>16</sup> См.: Чуча С.Ю. Становление и перспективы развития социального партнерства в Российской Федерации // Москва: Вердикт-1М, 2001. С. 41.

М.В. Шугуров

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ  
В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО  
НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

*(Окончание. Начало в № 6 2011 г.)*

Исходное значение для функционирования международно-правового механизма регулирования международного научно-технологического сотрудничества имеет принятие государствами соответствующих международно-правовых обязательств и их имплементация. Объем обязательств государств в различных сферах международного научно-технологического сотрудничества внушительен. Остановимся на характеристике наиболее общих обязательств, которые можно рассматривать как международно-правовые принципы международного научно-технологического сотрудничества.

Как уже отмечалось, анализируемая сфера международного сотрудничества подчиняется не только комплексу норм, предусмотренных конкретными отраслями международного права (международного морского, космического, ядерного, экологического, экономического), но и регулируется целой системой принципов — общих и специальных. Общие принципы международного научно-технологического сотрудничества пронизывают собой те отрасли международного права, в которых предусматривается регулирование международного сотрудничества в сфере науки, техники и технологии. Данные принципы представлены двумя уровнями. основополагающее значение имеет целый ряд общих императивных принципов международного права *jus cogens*: принцип сотрудничества, принцип добросовестного выполнения обязательств, принцип суверенного равенства государств, принцип уважения и соблюдения достоинства человека, его прав и свобод.

Указанные принципы находят свое закрепление и развитие в общих международно-правовых принципах международного научно-технологического сотрудничества, которые задают правовой формат регулирования взаимодействия не только государств, но и международных организаций, а также частных лиц. При этом на уровне конкретной отрасли международного права можно говорить о спецификации данных принципов. Это хорошо заметно на примере международного морского права. Например, ст. 240 КМП содержит перечень общих принципов проведения морских научных исследований. Одновременно с этим в Конвенции расшифровываются общие принципы осуществления международного научно-технологического сотрудничества в данной сфере.

Как известно, универсальным принципом международного права, который распространяется на взаимодействие во всех сферах международной жизни, является принцип сотрудниче-

© Шугуров Марк Владимирович, 2012

Доктор философских наук, профессор кафедры философии (Саратовская государственная юридическая академия).



ства. В условиях современной цивилизации, которая во многом обязана научно-техническому прогрессу, одним из приоритетных становится международное научно-техническое сотрудничество, которое теснейшим образом связано с сотрудничеством в сфере экономики торговли и образования.

Принципиальная обязанность государств осуществлять и развивать международное сотрудничество в научно-технологической сфере конкретизируется в принципе участия на равной, справедливой и взаимовыгодной основе с учетом равномерного распределения благ от НТП. В общем виде в отношении исследования Луны данный принцип закреплен в преамбуле Соглашения о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. Наиболее отчетливо принцип сотрудничества, а точнее обязательство государств и международных организаций по содействию сотрудничеству, получил закрепление в ст. 242 «Содействие международному сотрудничеству». При этом он оказался удачно сбалансированным с *принципом суверенного равенства государств*. Пункт 1 анализируемой статьи закрепляет обязательство государств и международных организаций содействовать международному сотрудничеству в области морских исследований в мирных целях в соответствии с принципом уважения суверенитета и на взаимовыгодной основе.

С доктринальной точки зрения государства не только имеют право на участие в научно-техническом прогрессе и использование его результатов, но и должны стремиться к выполнению соответствующей обязанности — участвовать сами и допускать на равной и справедливой основе участие других государств в научно-технологическом прогрессе. Таков способ обеспечения со стороны государств осуществления прав народов и личности на участие и использование результатов научно-технологического прогресса.

Принадлежащее одним государствам право на доступ к участию в НТП и использованию вытекающих из него благ порождает обязанность других государств предоставить им такой доступ. Каждое государство должно стремиться к созданию условий для развития другими государствами их научно-технологического и инновационного потенциала. Такое должностовование можно рассматривать как ценностный идеал современного международного права. Рассматриваемый принцип распространяется также на сферу трансфера знаний и технологий, что предполагает обязательства развитых стран по содействию научно-технологическому прогрессу развивающихся государств.

Все возрастающее значение для формирования и содержательного наполнения международно-правовых обязательств государств в сфере международного научно-технологического развития имеют положения международного права в сфере поощрения и защиты прав человека, концентрирующиеся вокруг императивного *международно-правового принципа всеобщего уважения и соблюдения прав и свобод человека*. Так, в настоящее время большую актуальность, например, на уровне ЮНЕСКО приобрели исследования выполнения государствами своих обязательств в свете положений ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП). В подп. *b*) п. 1 ст. 15 МПЭСКП признается право каждого человека на пользование результатами научного прогресса и их практическое применение. В расширенной формулировке это положение предполагает право человека и народов на пользование преимуществами, предоставляемыми достижениями науки и техники. Для государств признание этого права (в общепринятой терминологии — REBSP) означает целый ряд обязательств как на международной арене, так и в пространстве их внутренней компетенции.

Следует отметить, что бенефициариями права на участие в НТП и соответственно — в международном научно-технологическом сотрудничестве выступают не только индивиды и народы, но и государства, играющие ведущую роль в условиях научно-технологического сотрудничества и развития.

Правам государств в данной сфере в свете прав человека и народов на участие и использование достижений результатов НТР коррелирует появление целого ряда обязанностей, тесно связанных с выполнением их научно-технологической функции. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 15 МПЭСКП государства должны принимать меры по охране, развитию и распространению достижений науки и культуры, а также уважать свободу, безусловно, необходимую для научных исследований и творческой деятельности (п. 3 ст. 15 МПЭСКП). В целом

государства можно рассматривать в качестве субъектов, которые несут главную ответственность за осуществление политики в сфере обеспечения и реализации права на доступ к научной информации, научным знаниям и технологиям. Однако это не должно истолковываться как отсутствие данной ответственности у человека и народов как бенефициариев рассматриваемого права.

К числу общих принципов международного права научно-технологического развития, безусловно, относится *принцип суверенного равенства государств*. Несмотря на формирование рамок глобального научно-технологического развития, его важным структурным элементом по-прежнему остается научно-технологический прогресс на национальном уровне. В этом случае государства являются гарантами суверенного технологического развития народов.

Основные целевые координаты государственной научно-технологической и инновационной политики зафиксированы в доктринальных документах как особых политико-правовых актах, которые можно рассматривать как идеологические источники права. Вполне очевидно, что государственная политика не может опираться только на законодательные акты: она должна также базироваться на документах программного и стратегического характера (концепции, основы, стратегии, прогнозы), рассчитанных на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу. Комплекс подобных документов повсеместно представлен в государствах современного мира<sup>1</sup>. Особенность данных документов заключается в том, что эффективность их реализации определяется обеспеченностью соответствующими правовыми механизмам.

В современных условиях наукоемкие высокотехнологичные отрасли экономики требуют не просто использования имеющегося научно-технологического потенциала, но и его развития в инновационном ключе. Они могут развиваться только в процессе интеграции на международном уровне. Поэтому в таком документе, как Основные направления политики РФ в области развития инновационной системы на период до 2010 г., утвержденные Письмом Председателя Правительства РФ 5 августа 2005 г. № 2473п-П<sup>2</sup> приводятся некоторые критерии инновационной системы с учетом международного сотрудничества: доля внутренних затрат на исследования и разработки в валовом внутреннем продукте; доля предприятий, осуществляющих инновационную деятельность, в общем числе предприятий в Российской Федерации; доля инновационной продукции в общем объеме продаж продукции на внутреннем и мировом рынках; сальдо экспорта-импорта технологий. Обращает на себя тот факт, что количественные показатели не определены. Это приводит к размытости задач, на которые должна ориентироваться государственная политика в области развития инновационной системы. Данные показатели важны по той причине, что они задают такие количественные рамки, которые позволили бы констатировать, что инновационная система сложилась, функционирует и интегрирована в глобальную инновационную систему. Большую помощь в количественном определении таких показателей может сыграть учет опыта тех государств, в которых инновационная система активно функционирует. Общество с такой системой может быть названо в полном смысле инновационным.

В документах программно-стратегического характера намечены меры, направленные на продвижение российского научно-технологического потенциала «вглубь» международной интеграции в целях его развития и совершенствования. Документом, который был полностью посвящен международному аспекту научно-технологического и инновационного развития России, являлась Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества на период 2000–2005 гг., одобренная Правительством РФ 20 января 2000 г.<sup>3</sup>, которая продолжает сохранять непреходящую ценность программно-стратегического документа.

Для достижения указанных целей каждое суверенное государство выбирает приоритетные направления развития науки и технологии, а также комплекс критических технологий. Однако приоритетные направления научно-технологического потенциала объективным образом предопределяются технологической глобализацией, которая задает приоритетный характер технологий, которые войдут в новый технологический уклад мировой экономики.

В процессе сочетания международно-правовых и национально-правовых инструментов государство призвано регулировать процесс не только продвижения технологической продукции национальных разработчиков на международные рынки, но и обеспечивать изна-

чальную их вовлеченность в международное инновационное сотрудничество. Государство оказывает управляющее воздействие на данные процессы через деятельность своих соответствующих органов, регулируя тем самым производство, обмен, распределение и потребление данного товара.

Потребность в интеграции и сотрудничестве в сфере создания и трансфера технологий дополняет потребность в их эффективном использовании. В частности, функционирует значительное количество организаций, занимающихся социально-экономическим применением ИКТ. Данный вектор не только претендует на коренное изменение облика общества, но и открывает дальнейшие перспективы развития международного права и создает все условия для повышения его социальной ценности.

К субъектам рынка технологий и высокотехнологичной продукции можно отнести государства, хозяйствующие субъекты, международные организации. Мировой инновационный процесс, заключающийся в создании новшеств и их вовлечении в мировой хозяйственный оборот, предполагает не только совершенствование национального инновационного законодательства, сложившегося в развитых государствах мира, но и совершенствование международно-правового механизма регулирования данной сферы, которая представлена многообразием форм и видов сотрудничества<sup>4</sup>.

Ни одно государство без ущерба для своих национальных научно-технологических интересов не может оставаться в стороне от формирования механизмов международного научно-технологического и инновационного сотрудничества и их совершенствования. Доступ к механизмам выработки, принятия и осуществления решений, по сути, означает доступ и равноправное участие в соответствующих международных организациях, что означает наличие международной дееспособности в данной сфере. В этом случае важную роль приобретает реализация на практике принципа суверенного равенства государств как инструмента продвижения к научно-технологическому равенству.

В частности, Доктрина развития российской науки 1996 г. как один из документов программно-стратегического характера<sup>5</sup> интересна тем, что она представляет собой документ, обозначающий не только принципы регулирования научной деятельности, но и принципы государственной научной и связанной с ней инновационно-технологической политики. Анализируя принципы данной политики, можно констатировать, что она рассчитана на развитие именно национального, а не зарубежного научного потенциала. Это свидетельствует о суверенной научной политике, т.е. о политике, проводимой суверенным государством («опора на отечественный научный потенциал», «сохранение и развитие ведущих отечественных научных школ», «создание условий для организации научных исследований и разработок в целях обеспечения необходимой обороноспособности и национальной безопасности страны»).

Несмотря на важность проведения суверенной научной, технологической и инновационной политики, каждое государство не может игнорировать происходящих в современном мире глобализационных процессов, в т. ч. в научно-технологической и инновационной сферах. Глобализация, движимая активным процессом вовлечения в хозяйственный оборот технологических инноваций, предполагает активизацию государственной политики по интеграции в мировую (глобальную) инновационную систему (ГИС), в рамках которой происходит создание, передача и распространение технологий по всем миру и в мировое научно-технологическое развитие.

Таким образом, важнейшим направлением деятельности современного государства становится обеспечение инновационной модернизации экономики и общества в целом *на основе интеграции в международное научное, технологическое и инновационное сотрудничество, характеризующееся интенсивными обменными процессами*. В условиях глобализации мирового научно-технологического и инновационного развития государственная политика в данной сфере осуществляется с учетом необходимости повышения эффективности международного научно-технологического сотрудничества и обеспечения его взаимовыгодного характера на региональном и универсальном уровнях. С этой целью государство исходит из стратегического видения своего участия в международной научно-технологической и инновационной интеграции.

Прогрессирующая в условиях глобализации взаимозависимость государств не только в экономической, но и в научно-технологической сфере способствует дальнейшему развитию концепции государственного суверенитета. Как верно отмечает Н.Б. Пастухова, «суверенитет в его классическом международно-правовом понимании как полная и нераздельная государственная власть корректируется современным политическим, экономическим и технологическим развитием, новыми правилами конституционного и международного права»<sup>6</sup>. В этом смысле многочисленные международно-правовые обязательства, возникающие из участия государств в многочисленных соглашениях в сфере международного научно-технологического сотрудничества, не следует рассматривать как ограничение суверенитета. Вне участия в таком сотрудничестве суверенитет государства не будет выполнять функции гаранта национального технологического и экономического развития.

*Международно-правовые обязательства государств в сфере международного научно-технического сотрудничества: система общих принципов.* Если говорить об общих принципах международного научно-технологического сотрудничества второго порядка, то важнейшим документом, содержащим целый ряд общих принципов международного научно-технологического сотрудничества, является Декларация об использовании научно-технического прогресса в интересах мира и на благо человечества 1975 г.<sup>7</sup> Декларация затрагивает вопросы международного сотрудничества, связанные с развитием науки и техники. В ст. 1 закреплено обязательство государств содействовать международному сотрудничеству в целях использования результатов научно-технического прогресса, в интересах укрепления мира и безопасности, свободы и независимости, экономического и социального развития народов и обеспечения прав и свобод человека. Последний нюанс отражен в ст. 7, в соответствии с которой государства призваны осуществлять соответствующие меры для того, чтобы использование результатов НТП способствовало обеспечению полного осуществления всех основных прав и свобод человека. В тесной связи с этим обстоятельством находится признание важности сотрудничества государств в направлении развития потенциала развивающихся стран во имя ускорения осуществления ими социальных и экономических прав (ст. 6).

Большое внимание Декларация уделяет совместным действиям государств в целях использования достижений науки и техники для удовлетворения потребностей всех слоев населения. Можно резюмировать, что Декларация связывает использование достижений НТП с реализацией права на развитие, которое является правом человека и правом народов. Поэтому в ней большое внимание уделяется обеспечению межгосударственными усилиями позитивной направленности НТП. Хотя в Декларации и не провозглашается в явной форме право человека и народов на участие в НТП и использование его результатов, весь ее пафос свидетельствует о подтверждении значимости данного права в современных условиях.

Итак, ввиду потенциально противоречивого характера НТП существенное значение имеет принцип осуществления научно-технологического прогресса в интересах мира и на благо человечества. Так, п. 1 ст. 143 КМП предусматривает осуществление морских научных исследований в Районе исключительно в мирных целях и на благо всего человечества в соответствии с ч. XIII «Морские научные исследования». Это положение нашло свое подтверждение и в п. а) ст. 240 КМП, затрагивающего общие принципы проведения научных исследований, а также в п. 1 ст. 242 КМП.

Рассматриваемый принцип сформулирован и в Преамбуле Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. Провозгласив свободу космоса для исследований и использования<sup>8</sup>, Договор, в Преамбуле, а также в ст. 1 закрепил, что исследование и использование космического пространства на благо всех стран и народов, независимо от степени их экономического или научного развития, будучи достоянием всего человечества, а также в мирных целях (Преамбула и ст. XI Договора). В дальнейшем в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 38/80 от 15 декабря 1983 г. «Международное сотрудничество в использовании космического пространства в мирных целях» были намечены конкретные шаги по развитию международного сотрудничества по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях и по предоставлению всем государствам получаемых от этого выгод. Следует

согласиться с выводом Б. Ченга о том, что содержание понятия «мирное использование космоса» предполагает не только его использование в неагрессивных, но и в невоенных целях<sup>9</sup>.

Принципиальная ориентация международного научно-технического сотрудничества на достижение мирных целей послужила основой Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительства Федеративной республики Бразилии о сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях 1997 г. Следует учитывать, что общие принципы имеют свойство конкретизировать друг друга. Например, если проанализировать п. 1 ст. 242 «Содействие международному сотрудничеству», то можно заметить, что речь в нем идет о содействии сотрудничеству в области морских научных исследований в мирных целях.

Хорошо известно, что весомый объем научно-технологических разработок проводится именно в военной сфере, что приводит к дивергенции НТП и потребностей человечества в мире. Как отмечает И.А. Умнова, «мир является ценностью глобального значения. Поэтому для спасения мира необходимы совместные действия всех, кто заинтересован в сохранении плодов и усилий человеческой жизнедеятельности, независимо от убеждений и политических взглядов»<sup>10</sup>. На наш взгляд, делу мира может способствовать более интенсивная ориентация науки и технологии на удовлетворение первейших потребностей человечества, на достижение целей развития. Это предполагает последовательное принятие и имплементацию государствами соответствующих международно-правовых обязательств.

С рассмотренным принципом тесно связан *принцип безопасного научно-технологического развития*. Еще в 60-х гг. XX в. в американской международно-правовой доктрине отмечалось, что прогресс науки и технологии в течение нескольких десятилетий ускорил возрастание значения международного права как креативной силы в организации и регулировании проектов между нациями. Помимо этого, международное право поддерживает контроль за потенциально деструктивными тенденциями технологической революции<sup>11</sup>. Как видится, наиболее эффективным способом предотвращения негативных последствий НТП является стимулирование его позитивной направленности посредством имплементации соответствующих обязательств.

Современное международное право выработало значительный комплекс инструментов, гарантирующих уважение и соблюдение достоинства человеческой личности, ее прав и свобод в условиях динамичного развития науки и технологий, особенно биомедицинских (Всеобщая декларация ЮНЕСКО о геноме человека и правах человека 1997 г.; Всеобщая декларация ЮНЕСКО о биоэтике и правах человека 2005 г.; Декларация Генеральной Ассамблеи ООН о клонировании человека 2005 г.; Конвенция Совета Европы о защите прав человека и достоинства человеческого существа в связи с использованием достижений биологии и медицины 1997 г. и дополнительные протоколы к ней). Вместе с тем разработка международно-правовых инструментов, позволяющих обеспечить «безопасность человека», идея которой согласно п. 25 Итогового документа пленарного заседания высокого уровня 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН<sup>12</sup> должна стать предметом дальнейших обсуждений, еще впереди.

В условиях экологизации международных отношений и международного права важное значение имеют *принципы предосторожности (precautionary principle) и должной осмотрительности (due diligence)* применительно к использованию и разработке технологий. Можно считать, что данные принципы, нацеленные на предотвращение ущерба окружающей среде (environment), направлены на безопасное развитие науки, техники, технологий и, безусловно, безопасность человека. Из этого принципа вытекает обязывающая норма о необходимости контроля со стороны государств за использованием технологий, способных принести вред морской среде (п. 1 ст. 196 КМП). Данные принципы распространяются и на проведение собственно морских научных исследований, что прослеживается в п. d) ст. 240 КМП, говорящей о таком принципе, как принцип проведения научных исследований с соблюдением всех правил, касающихся защиты и сохранения морской среды.

При рассмотрении следующего принципа укажем, что приобретение современным международным инновационным процессом глобального характера предполагает осмысление значимости и направлений развития международно-правового регулирования в сфере научно-технического, инновационного и экономического сотрудничества, которые оди-

наковым образом пронизаны трансферными (обменными) процессами. Повышение эффективности международно-правового регулирования трансфера технологий, имеющего ключевую роль для диффузии технологий во всемирном масштабе и обладающего целой системой форм и механизмов<sup>13</sup>, предполагает формирование и имплементацию обязательств государств в этой сфере международного экономического и научно-технологического сотрудничества.

Необходимость придания международному научно-техническому сотрудничеству иного характера нашла свое отражение в форме *принципа обмена знаниями, информацией и технологиями*. Распространение научных данных, информации и передача знаний, полученных в результате морских научных исследований индивидуальными усилиями государств или в сотрудничестве с международными организациями, предусматривается ст. 244 КМП «Публикация и распространение информации и знаний». Большое внимание уделяется обмену научно-технической информацией (ст. 4 Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., п. 2 ст. 17 «Обмен информацией» Конвенции о биоразнообразии 1992 г., подп. h) ч. 1 ст. 4 «Обязательства» Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.), а также предоставлению информации о научно-технической деятельности, научно-технических программах и т.д. (п. 2 ст. 14 «Научные технические исследования» Протокола 1996 г. к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.).

Статья 200 КМП предусматривает обязательства государств по сотрудничеству в сфере исследовательских работ, обмена знаниями и информацией о загрязнении окружающей среды. Об обязательстве государств в данной сфере говорит и ст. 242 КМП. Существенный акцент на предоставлении информации и техническом сотрудничестве с целью минимизации отходов и организации экологически чистых производственных процессов сделан в подп. 3 п. 1 ст. 13 Протокола 1996 г. к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. В подп. 4 п. 1 ст. 13 Протокола предусматривается сотрудничество в информационной и технической сферах, относящихся к удалению и переработке отходов, а также предотвращению, сокращению и ликвидации загрязнения, вызываемого сбросами. Следует особо выделить обязательство по обмену информацией относительно техники и технологии, касающейся, например, вопросов сокращения загрязнения воздуха (п. с) ст. 8 Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.).

Если говорить о передаче (трансфере) технологий, то зачастую обязательства государств в данной сфере интегрированы с обязательствами по предоставлению (обмену) информации и знаний. В «чистом» виде обязательство по передаче технологии предусмотрено разд. 5 «Передача технологии» Соглашения 1994 г. об осуществлении ч. XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. Это сравнительно редкое явление. Наибольшее распространение получило закрепление «комплексных» обязательств. Если обратиться к ст. 144 КМП, то здесь комплексное обязательство включает в себя передачу технологии и научных знаний, относящихся к деятельности в Районе.

Анализ подп. 5 п. 1 ст. 13 «Техническое сотрудничество и помощь» Протокола 1996 г. к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. показывает, что, во-первых, передача экологически безопасных технологий развивающимся странам и странам с переходной экономикой «соединена» с передачей соответствующих практических знаний. Во-вторых, передача технологий и знаний «связана» с обеспечением доступа к ним. При этом смысловой акцент поставлен на доступе к технологиям и знаниям, который обеспечивается передачей технологий и знаний. С нашей точки зрения, в данном случае имеет место верная международно-правовая логика. Право государств и народов на участие в НТП, использование его результатов и их практическое применение (в нашем случае — технологий), опосредуется через предоставление доступа. Однако предоставленные технологии не будут «разупаковываны», если не будет соответствующих практических знаний и умений, которые также следует передавать, активизируя другие формы международного научно-технологического сотрудничества, — подготовку кадров, содействие внедрению разработок, помощь в укреплении национального научно-технологического потенциала и т. д. Отмеченные закономерности детерминировали «интегративные» международно-правовые обязательства государств по трансферу технологии и научных знаний (ст. 144 КМП).

Обязательства государств в сфере трансфера технологий предполагают сотрудничество в сфере их совместной разработки, применения и совершенствования (подп. с) п. 2 ст. 10 Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и удалением 1989 г.). Аналогичное постановление содержится в Конвенции о биоразнообразии (далее — КБР), п. 4 ст. 18 которой предусматривает поощрение и разработку форм сотрудничества в области создания и использования технологий, включая подготовку кадров и обмен специалистами. В п. 5 ст. 18 КБР предусматривается создание совместных научно-исследовательских программ и совместных предприятий для разработки технологий.

Есть все основания считать, что принцип сотрудничества государств в научно-технологической сфере предполагает комплексное обязательство по координации разработки, передачи (трансфера), распространения (диффузии) и использования различной техники и технологии. Данное обязательство зафиксировано в подп. с) п. 1 ст. 4 «Обязательства» Рамочной конвенции ООН по изменению климата 1992 г. Здесь нашло свое закрепление обязательство государств по содействию и сотрудничеству в разработке, применении, распространении, включая передачу технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Киотском протоколе 1997 г. появляется термин «инновационные технологии». В подп. iv) ст. 2 Протокола содержатся обязательства государств по проведению исследовательских работ, содействию внедрения, разработке и более широкому использованию новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий.

Безусловно, к перечню рассматриваемых принципов следует отнести *принцип свободы научных исследований*, вытекающий из обязательств государств уважать свободу, безусловно, необходимую для научных исследований и творческой деятельности (п. 3 ст. 15 МПЭСКП). Большое значение свободе научных исследований придается в международном морском праве (ст. 87 КМП), предусматривающем также передачу научной информации (п. 2 ст. 119 КМП). Вполне очевидно, что в основе данного принципа лежит закрепленное в обычном и договорном международном морском праве право государств на проведение подобных исследований. Статья 238 ч. XIII КМП провозглашает право всех государств, равно и международных организаций, независимо от их географического расположения, проводить морские научные исследования при одновременном соблюдении прав и обязанностей других государств. Разумеется, что данная свобода не является безграничной, поэтому содержание данного принципа соотносится с содержанием других принципов, например, с принципом проведения исследований в мирных целях. В международном праве проведение морских научных исследований в территориальном море других государств требует согласия со стороны последних (ст. 245, п. 2 ст. 246 КМП) и предусматривает целый ряд обязанностей (ст. 249 КМП) как государств, так и международных организаций, проводящих такие исследования. Одновременно с этим на практике приходится констатировать, что «некоторые страны вопреки ст. 239 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., призывающей к поощрению и облегчению развития и проведения морских научных исследований, не поощряют, а усложняют деятельность НИС (научно-исследовательских судов. — *М.Ш.*). Например, они требуют для захода в порты НИС предварительного уведомления о таком заходе (от четырех недель до трех месяцев)»<sup>14</sup>.

С учетом неравномерности научно-технологического развития зачастую обязанной стороной выступают преимущественно развитые государства, которые должны оказывать содействие и помощь развивающимся государствам, наиболее уязвимым в «водоворотах» глобального трансфера знаний и технологий. Это означает, что развивающиеся государства являются управомоченной стороной. Так, ст. 203 Конвенции ООН по морскому праву предусматривает предоставление развивающимся странам *преимуществ при распределении соответствующих фондов и оказании технической помощи*. Предоставление преимуществ развивающимся государствам, в частности, предусматриваемое ст. 203 КМП, оборачивается финансовым обременением развитых стран. Это находит свое выражение в наложении на развитые государства обязательств по предоставлению необходимых, а также новых и дополнительных

финансовых ресурсов и распределению между ними финансового бремени. В частности, такое обязательство закреплено в подп. а) п. 2 ст. 11 Киотского протокола 1997 г.

Следует отметить также, что обязательства в сфере трансфера технологии, а также передачи научных знаний формулируются в современном международном праве на основе *принципа содействия и помощи развивающимся странам в их научно-технологическом развитии*, имеющем вполне определенное закрепление в современном международном праве (ст. 144 КМП, ч. 1 разд. 5 Соглашения об осуществлении части IX Конвенции ООН по международному праву от 10 декабря 1982 г.). Одновременно с этим такой фундаментальный принцип международного трансфера технологии, обеспечивающий доступ к ней, как *передача на справедливых и равных условиях* (подп. а) п. 2 ст. 144 «Передача технологии» КМП), распространяется на отношения между всеми государствами, а не только на отношения между развитыми и развивающимися, хотя именно в последнем случае реализация данных принципов вызывает наибольшее число вопросов.

Данный принцип нашел свое отражение в ст. 202 «Научная и техническая помощь развивающимся государствам» КМП, предусматривающей помощь со стороны государств как в индивидуальном порядке, так и через международные организации по оказанию научной и технической помощи развивающимся государствам. Здесь в детальной и системной форме закреплены разнообразные формы помощи, начиная от содействия программам развивающихся государств в области науки, образования и техники и заканчивая помощью в подготовке экологических оценок. Далее он находит свое подтверждение с дальнейшей конкретизацией в форме обязательств государств в п. 2 ст. 244, ст. 144 КМП, в подп. а), в) п. 1 разд. 5 Соглашения 1994 г. об осуществлении ч. XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г.

Большое значение обеспечению приоритетного доступа развивающихся стран к биотехнологиям, основанным на генетических ресурсах, а также к исследованиям в этой области с целью приобщения развивающихся государств к выгодам от использования результатов данных исследований и технологий придается в п. 2 ст. 19 «Применение биотехнологии и распределение связанных с ней выгод» КБР. Оказание научно-технологической помощи предполагает облегчение доступа развивающихся стран к соответствующим технологиям (ч. 1–4 ст. 16 «Доступ к технологии и ее передача» Конвенции о биоразнообразии 1992 г.).

Обеспечение доступа к экологически безопасным технологиям и соответствующим практическим знаниям и их передача развивающимся странам и странам с переходной экономикой на благоприятных (льготных и преференциальных) условиях предусмотрено подп. 5 п. 1 ст. 13 Протокола 1996 г. к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. Аналогичное обязательство закреплено в подп. с) п. 3 ст. 25 «Формы сотрудничества с развивающимися странами» Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. Здесь предусматривается не только предоставление доступа к технологии и оборудованию, но и содействие в наращивании самостоятельных возможностей на местном уровне. Это означает, что парадигмой помощи развивающимся странам является не только облегчение их доступа к новейшим технологиям и знаниям, но и укрепление их собственного научно-технологического и инновационного потенциала, включая, как нам представляется, разработку инноваций на основе традиционных технологий.

Принцип помощи и содействия развивающимся странам в их научно-технологическом прогрессе распространяется не только на передачу технологии и обеспечение ее доступа, но и на передачу научных знаний. Как следует из п. 2 ст. 244 КМП, государства в индивидуальном порядке или в форме сотрудничества с другими государствами и компетентными организациями содействуют передаче научных знаний и информации, полученных в ходе морских исследований в особенности развивающимся странам, а также содействуют укреплению способности развивающихся страна самостоятельно проводить морские научные исследования. Для достижения этой цели наиболее оптимальной выступает такая форма международного научно-технологического сотрудничества, как осуществление программ по подготовке технических и научных кадров.



Осуществляя свою научно-технологическую функцию в сфере международного научно-технологического сотрудничества, государства в рамках пространства международного сотрудничества призваны предпринимать меры по *гармонизации мирового технологического развития*, а также по обеспечению научно-технологической основы для решения глобальных проблем современности. Думается, это является предметом вполне самостоятельного международно-правового обязательства государств принципиального характера, предполагающего меры по сокращению глобального научно-технологического и инновационного разрыва, а также меры по усилению кооперации в области науки, технологий, инноваций в целях решения глобальных проблем современности.

Таким образом, в условиях научно-технологического прогресса у современного государства увеличивается объем ответственности. Это непосредственным образом относится к Российскому государству, которое исходит из того, что отечественная наука и технологии могут внести существенный вклад как в решение национальных социально-экономических проблем, так и в решение современных глобальных проблем. Для этого необходимы оптимальные стратегии поддержки развития науки и технологий на государственном уровне с учетом решения задач интеграции в мировое научное пространство.

Возрастание взаимозависимости государств в сфере научно-технологического развития в одинаковой степени затрагивает страны, обладающие разным научно-технологическим потенциалом. Однако такая взаимозависимость остается во многом асимметричной, поэтому можно говорить о формировании новых зависимостей в сфере науки и технологических разработок. В этом случае конкретизацией функции государств поощрению и развитию международных научных контактов является необходимое участие в формировании *механизмов научно-технологического и инновационного развития*, которые осуществляются в рамках международных организаций, способствующих обеспечению доступа к иностранным ресурсам и технологиям в целях выравнивания научно-технологического уровня.

В заключение следует отметить, что участие современных государств в разного рода международных соглашениях, содержащих положения о международном научно-технологическом сотрудничестве, влечет за собой принятие международно-правовых обязательств по содействию данному направлению международного сотрудничества. Принятие и выполнение данных обязательств создает благоприятную среду для достижения устойчивого характера глобального научно-технологического развития, одновременно демонстрируя ключевую роль современных государств в управлении научно-технологическим прогрессом на международном уровне.

<sup>1</sup> См.: *Филь М.М.* Государственное регулирование в научно-технологической сфере за рубежом // Законодательство о науке: Современное состояние и перспективы развития / отв. ред. В.В. Лапаева. М., 2004. С. 284.

<sup>2</sup> URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow-DocumID\\_103596.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow-DocumID_103596.html) (дата обращения: 01.07.2011).

<sup>3</sup> URL: <http://www.minstp.ru/011.htm> (дата обращения: 16.06.2011).

<sup>4</sup> Более более подробно об этом см.: *Герчикова И.Н.* Международные экономические организации: регулирование мирохозяйственных связей и предпринимательской деятельности. М., 2000. С. 485–486.

<sup>5</sup> См.: Доктрина развития российской науки: утверждена Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 (в ред. Указа Президента РФ от 23 февраля 2006 г. № 169 с изм., внесенными Указом Президента РФ от 1 августа 2003 г. № 866 и от 25 августа 2004 г. № 1114). // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 3005.

<sup>6</sup> *Пастухова Н.Б.* Проблемы государственного суверенитета. М., 2006. С. 216.

<sup>7</sup> См.: Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. 2-е изд. М., 2002. С. 362–363.

<sup>8</sup> Данный принцип закреплен также в Преамбуле Конвенции о передаче и использовании данных дистанционного зондирования Земли из Космоса 1978 г.

<sup>9</sup> *Cheng B.* Studies in International Space Law. Oxford; New York, 1997. P. 515.

<sup>10</sup> *Умнова И.А.* Право мира: курс лекций. М., 2010. С. 18.

<sup>11</sup> *Seneker II C.* Symposium: The Impact of Science and Technology on International Law // California Law Review. 1967. Vol. 55. № 2. P. 419.

<sup>12</sup> Док. ООН A/Res/65/1 от 22 сентября 2010 г. «Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации Тысячелетия».

<sup>13</sup> См.: *Бертош Е.* Механизмы международного трансфера технологий // Журнал международного права и международных отношений. 2010. № 2. С. 79.

<sup>14</sup> *Гуреев С.А., Зенкин И.В., Иванов Г.Г.* Указ. соч. С. 300.

## ПРАВА НА СЛУЖЕБНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КОЛЛИЗИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

В праве различных государств отдельные результаты интеллектуальной деятельности, созданные наемными работниками в процессе выполнения трудовой функции, признаются служебными и на них распространяется особый правовой режим. Так, российскому гражданскому законодательству известны институты служебных произведений (ст. 1295 ГК РФ), служебных изобретений, полезных моделей и промышленных образцов (ст. 1370 ГК РФ), служебных селекционных достижений (ст. 1430 ГК РФ), служебных топологий (ст. 1461 ГК РФ). В ст. 1320 ГК РФ раскрываются особенности правовой охраны исполнения, созданного в порядке выполнения служебного задания, а в ст. 1470 ГК РФ закрепляется право на служебный секрет производства. При этом следует учитывать, что секреты производства не относятся к результатам интеллектуальной деятельности. Закон не признает в отношении этого объекта интеллектуальной собственности права авторства, а охраняет только исключительное имущественное право.

Как отмечает Э.П. Гаврилов, служебный результат отличается от «неслужебного» двумя особенностями: некоторые права на служебный результат принадлежат не его создателю, а иному лицу — работодателю; само содержание прав на служебный результат в некоторых случаях отличается от содержания прав на «неслужебный» результат<sup>1</sup>. Например, в отношении таких служебных результатов, как произведения, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, российским законодательством предусмотрено особое право автора на вознаграждение за использование соответствующего служебного результата интеллектуальной деятельности. В отношении служебных произведений, охраняемых авторским правом, автору не принадлежит право на отзыв.

Правовая природа правоотношений, связанных с созданием и использованием служебных результатов интеллектуальной деятельности, является предметом дискуссий. По мнению В.А. Дозорцева, условия об изобретении могут быть как предметом трудового, так и гражданско-правового договора, однако право на получение патента имеет гражданско-правовую природу<sup>2</sup>.

С.И. Крупко полагает, что правоотношения, связанные с созданием и использованием служебных изобретений, имеют смешанную правовую природу<sup>3</sup>. Работник и наниматель состоят в трудовых отношениях, а служебное изобретение является следствием выполнения работником трудовой функции. В то же время гражданско-правовая природа института служебных изобретений подтверждается гражданско-правовым характером прав и обязанностей работника-изобретателя и его работодателя (право на получение патента, исключительное право, право на вознаграждение, право на компенсацию).

Следует обратить внимание на формулировки статей ГК РФ, посвященных служебным произведениям и служебным изобретениям. В соответствии с п. 1 ст. 1370 изобретение признается служебным, когда оно создано работником в связи с выполнением им своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя. Служебным произведением считается произведение науки, литературы или искусства, созданное в пределах, установленных для работника (автора) трудовых обязанностей (п. 1 ст. 1295). Применительно к исполнению как объекту смежного права в Законе используется фраза «исполнение, созданное в порядке выполнения служебного задания» (ст. 1320).

Различие в формулировках в отношении служебных изобретений и служебных произведений («в связи», «в пределах»), как отмечает Э.П. Гаврилов, имеет принципиальное значение

© Шугурова Ирина Викторовна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия).

ние. В сфере патентного права термин «служебный» применяется в более широком смысле, служебными могут признаваться «объекты, которые созданы в связи с трудовой функцией работника, хотя и вне рамок этой трудовой функции». По мнению Э.П. Гаврилова, «трудо-вые обязанности не могут заключаться в создании изобретений; конкретное задание не может обязать работника создать изобретение»<sup>4</sup>. Поэтому использование в законе выражения «в связи с выполнением трудовых обязанностей» вполне оправданно.

Вопрос о праве, подлежащем применению в целях регулирования отношений, связанных с правами на служебные результаты интеллектуальной деятельности, имеет важное практическое значение. От его правильного решения зависит, кому принадлежат те или иные права на соответствующий объект — работнику или работодателю, каков объем этих прав, могут ли они передаваться и т. д. В данной области отношений внутригосударственные законы различных стран могут по-разному определять, кому принадлежит первоначальное право на произведение, изобретение или иной результат интеллектуальной деятельности, в какой момент времени и какие конкретно права переходят от автора-работника к работодателю, и какие остаются за автором. Различными являются также правила, касающиеся права на вознаграждение за использование служебного результата интеллектуальной деятельности. Поэтому коллизионное решение всех возникающих здесь вопросов — задача, значение которой трудно переоценить.

Обычно автором является сам создатель произведения (автором произведения науки, литературы и искусства признается гражданин, творческим трудом которого оно создано (ст. 1257 ГК РФ); автором изобретения полезной модели или промышленного образца признается гражданин, творческим трудом которого создан соответствующий результат интеллектуальной деятельности (ст. 1347 ГК РФ). Однако известно, что в странах, придерживающихся традиции общего права, первоначальным правообладателем (и даже — автором) произведения, созданного наемным работником, может признаваться его работодатель, в качестве которого зачастую выступает юридическое лицо. Как отмечает Е.И. Каминская, «в не-малой степени это связано с менее важной (по сравнению с континентальной правовой системой) ролью, которая отводится в праве Англии и США “моральным” правам»<sup>5</sup>.

Учитывая подобные различия в определении автора произведения, российский законодатель включил в ст. 1256 ГК РФ специальную коллизионную норму, отсылающую к праву страны, которую принято называть страной происхождения произведения (*lex originis*). Однако страна происхождения в доктрине и в праве различных государств понимается по-разному. В контексте трудовых правоотношений страна происхождения часто соответствует другим коллизионным привязкам. Страна первой публикации произведения — это обычно страна, где работодатель-издатель имеет свое коммерческое предприятие; это также может быть страна местожительства или гражданства служащих по найму. Если применяется одна из дополнительных коллизионных привязок, то предпочтительнее, как считает Дж. Гинсбург, чтобы это была страна, в которой трудовой контракт локализован в целом<sup>6</sup>.

В связи с неоднозначным толкованием в национальных законодательствах и международных соглашениях понятия «страна происхождения» в российском законе используется более конкретное правило. В соответствии с п. 3 ст. 1256 ГК РФ при предоставлении на территории России охраны произведению в соответствии с международными договорами Российской Федерации автор произведения или иной первоначальный правообладатель определяется по закону государства, на территории которого имел место юридический факт, послуживший основанием для приобретения авторских прав. Следовательно, если такой юридический факт имел место в США, где первоначальным правообладателем может признаваться юридическое лицо, то в России будет применяться право этой страны. Применение иностранного права в целях установления автора или иного первоначального правообладателя должно осуществляться с учетом правил разд. VI «Международное частное право» ч. 3 ГК РФ.

С учетом сказанного представляется необходимым исследовать вопросы разграничения прав на служебные результаты интеллектуальной деятельности в национальном праве разных стран. Так, автором произведения, созданного в процессе выполнения служебного задания в США, Англии и Японии считается не служащий, его создавший, а наниматель. Автором произведения, созданным служащим в ходе работы по трудовому договору, считается

работодатель и в праве Нидерландов. Во Франции автором программ для ЭВМ признается их заказчик или работодатель, если эти программы были созданы в ходе работы по трудовому найму. Кроме того, в этой стране в качестве автора «коллективного произведения» рассматривается юридическое лицо, которое довело произведение до всеобщего сведения<sup>7</sup>. Законодательство ФРГ закрепляет переход имущественного права к работодателю в отношении компьютерных программ, созданных служащим по найму, если иное не установлено договором между работником и работодателем.

Во многих странах авторство на некоторые произведения (например, на кинофильмы) традиционно закрепляется за организациями, которые их создают<sup>8</sup>. В праве США и Англии автором аудиовизуальных произведений, фонограмм, теле- и радиопередач признается продюсер, т. е. лицо, принявшее на себя инициативу по организации создания таких произведений. Аналогичное правило закрепляет и Директива Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. о сроках охраны авторских и определенных смежных прав (Directive 2006/116/EC<sup>9</sup>). В п. 2 ст. 2 Директивы предусматривается, что режиссер кинематографического или аудиовизуального произведения рассматривается в качестве его автора или одного из соавторов (государства-члены могут предусмотреть, что другие лица рассматриваются в качестве соавторов). В США автором созданных по заказу фотографий и произведений изобразительного искусства считается заказчик, автором компьютерных программ признается работодатель, если они были созданы служащим, работающим по найму.

Таким образом, достаточно характерной тенденцией становится наделение первоначальными авторскими правами нетворческих субъектов (юридических лиц) не только в англосаксонских странах, но и в странах континентального права. По всей видимости, это объясняется влиянием коммунитарного законодательства Европейского Союза на внутригосударственное законодательство стран-членов ЕС. Многие директивы и регламенты ЕС регулируют распределение прав на различные результаты интеллектуальной деятельности между их создателями и иными лицами, в т. ч. и в случае создания того или иного объекта служащим по найму. В соответствии со ст. 14 Регламента Совета от 12 декабря 2001 г. № 6/2002 о промышленном образце Сообщества<sup>10</sup> правом на промышленный образец обладают дизайнер либо его правопреемник. Если же образец разработан работником при исполнении или должностных обязанностей, или в рамках указаний, даваемых работодателем, право на промышленный образец будет принадлежать работодателю, если соглашением (положениями применимого национального законодательства) не предусмотрено иное.

Директива Европейского парламента и Совета ЕС от 23 апреля 2009 г. «О правовой охране компьютерных программ» (кодифицированная версия) в ст. 2 закрепляет общее правило, согласно которому автором компьютерной программы считается физическое лицо или группа физических лиц, которые создали программу. В качестве автора может рассматриваться и юридическое лицо, если это допускается национальным законодательством государства-члена ЕС. Имущественными правами на программу, созданную в рамках осуществления работником своих должностных обязанностей или инструкций, данных ему работодателем, обладает исключительно работодатель, если иное не установлено в контракте<sup>11</sup>.

В соответствии с другим актом ЕС — Директивой Совета 87/54/ЕЕС от 16 декабря 1986 г. о правовой охране топологий полупроводниковых изделий (интегральных микросхем) — страны-участницы могут самостоятельно определять, кто считается автором микросхемы, если она создается в ходе выполнения работником его трудовой функции либо работы по договору, иному, чем трудовой договор.

Коллизионные вопросы о праве, подлежащем применению к правам на служебные результаты интеллектуальной деятельности, а также к договорам относительно служебных произведений и изобретений, находят свое решение не во всех национальных законодательствах. В частности, в российском законодательстве такие нормы в настоящее время отсутствуют. Между тем законы о международном частном праве отдельных европейских государств включают специальные коллизионные нормы, касающиеся прав на служебные результаты интеллектуальной деятельности. Например, австрийский закон не разграничивает сферу авторского права и промышленной собственности, а предусматривает коллизионные нормы для договоров в отношении прав на нематериальное имущество в целом. При этом основное коллизион-

ное правило — применение права государства, в котором право передается или предоставляется. В случае если договор относится к нескольким государствам, то применяется право того государства, в котором имеет местопребывание приобретатель. Характерно, что австрийский закон предусматривает коллизионное регулирование и для договора в отношении прав на нематериальное имущество, связанных с трудовыми отношениями наемного работника. Определяющей здесь является отсылочная норма, действующая для трудового отношения.

Так, Закон Австрии «О международном частном праве» в п. 2 § 34 предусматривает, что «к правам на нематериальное имущество, которые связаны с деятельностью наемного работника в рамках его трудового отношения, является определяющей в отношениях между работодателем и наемным работником отсылочная норма, действующая применительно к трудовому отношению (§ 44)»<sup>12</sup>. В § 44 Закона предусматривается, что при отсутствии соглашения сторон о праве, применимом к трудовому договору, между автором и нанимателем компетентным является право того государства, в котором работник обычно выполняет свою работу; если работник будет направлен на рабочее место в другое государство, то компетентным признается право того государства, в котором работник обычно выполняет свою работу; если работник обычно выполняет свою работу в нескольких государствах или не имеет обычного места работы, то компетентным является право того государства, в котором работодатель имеет свое обычное место нахождения, а если работодатель осуществляет предпринимательскую деятельность, право того государства, на территории которого работодатель имеет свое обзаведение, в рамках которого заключен договор с работником.

Таким образом, австрийскому законодателю, как отмечает С.И. Крупко, удалось избежать расщепления статуса правоотношений, связанных с созданием и использованием служебных изобретений<sup>13</sup>. Применение специальных коллизионных норм австрийского Закона в отношении прав на служебные изобретения и в отношении договора, касающегося служебного изобретения, гарантирует, что компетентным будет один и тот же правопорядок.

Следует отметить, что в сфере авторского права отсылка Закона Австрии к праву страны обычного места работы автора позволяет применить закон той страны, где было создано произведение, а следовательно, где оно приобретает безусловную правовую охрану в соответствии с национальным законом. Действительно, можно предположить, что служебный результат интеллектуальной деятельности (произведение) может быть создано, прежде всего, в том государстве, где работник обычно выполняет свои трудовые обязанности.

Специальные коллизионные нормы, посвященные служебным результатам интеллектуальной деятельности, содержатся также в Законе Швейцарии «О международном частном праве», в соответствии с п. 3 ст. 122 которого «к договорам, заключаемым между нанимателем и работником по поводу прав интеллектуальной собственности на изобретения, созданные работником при исполнении трудовых обязанностей, применяется право, применимое к трудовому договору»<sup>14</sup>. Право, применимое к трудовому договору, определяется на основании ст. 121: «(1) к трудовому договору применяется право того государства, в котором работник обычно выполняет свои трудовые обязанности. (2) Если работник обычно выполняет свои трудовые обязанности в нескольких государствах, к трудовому договору применяется право места делового обзаведения либо, при отсутствии такового, право места жительства или обычного пребывания нанимателя. (3) Стороны могут подчинить трудовой договор праву страны обычного пребывания работника либо праву страны места делового обзаведения, места жительства или обычного пребывания нанимателя»<sup>15</sup>.

Закон Лихтенштейна «О международном частном праве» 1996 г., помимо коллизионного регулирования возникновения, содержания и погашения прав на нематериальное имущество, содержит также коллизионные нормы, касающиеся трудовых отношений. В соответствии с пп. 2 и 3 ст. 38 Закона «в отношении прав на нематериальное имущество, которые связаны с деятельностью наемного работника в рамках его трудового отношения, является определяющей в отношениях между работодателем и наемным работником отсылочная норма, действующая применительно к трудовому отношению (статья 48). Если работник обычно выполняет свою работу в Княжестве Лихтенштейн или там же находится нанимающее на работу обзаведение, применяется лихтенштейнское право. Выбор права всегда следует принимать во внимание»<sup>16</sup>. Таким образом, закон позволяет сторонам трудового договора выбрать по со-

глашению между собой право, определяющее их права и обязанности, тем самым распространяя принцип автономии воли на трудовые договоры, которыми могут регулироваться в т. ч. и отношения, связанные со служебными результатами интеллектуальной деятельности.

Помимо национального коллизионного права, коллизионное регулирование отношений, осложненных иностранным элементом, по поводу прав на служебные результаты интеллектуальной деятельности, в ряде случаев содержится и в международных договорах. Однако это, скорее, исключение, чем общее правило. Например, коллизионные нормы, касающиеся служебных изобретений, содержат Европейская и Евразийская патентные конвенции. Так, ст. 60 Конвенции о выдаче европейских патентов (Мюнхен, 1973 г.) предусматривает следующее. Если изобретатель является наемным работником, то право на европейский патент определяется по праву того государства, в котором наемный работник преимущественно занят; если невозможно определить место, в котором наемный работник преимущественно осуществляет свою трудовую деятельность, то применяется право страны, в которой наниматель располагает предприятием, к которому относится наемный работник<sup>17</sup>. Следовательно, независимо от выбора права, сделанного сторонами трудового договора — нанимателем и работником — право на получение европейского патента определяется посредством коллизионной привязки *lex loci laboris*, под которой понимается право места осуществления трудовой деятельности, а субсидиарно применяется право страны места нахождения предприятия работодателя.

В п. 1 ст. 7 Евразийской патентной конвенции предусматривается следующее: «Если изобретатель является служащим, то право на евразийский патент определяется в соответствии с законодательством государства, в котором служащий имеет основное место службы. Если государство, в котором служащий имеет основное место службы, не может быть определено, применяется законодательство того государства, в котором работодатель занимается предпринимательской деятельностью, с которой связан служащий»<sup>18</sup>.

Вашингтонский Договор о патентной кооперации от 19 июня 1970 г. содержит отсылку к национальному закону государства, указанного в международной патентной заявке. В соответствии со ст. 27 Договора, если заявитель в любом указанном государстве не имеет права, согласно национальному законодательству этого государства, подавать национальную заявку потому, что он не является изобретателем, указанное ведомство может отклонить международную заявку<sup>19</sup>.

Вместе с тем в других международных договорах, как региональных, так и многосторонних, соответствующие коллизионные нормы отсутствуют. Международные соглашения затрагивают в основном процесс признания прав интеллектуальной собственности за иностранцами и облегчают его осуществление в нескольких государствах. Затем большинство вопросов — объем охраны, продолжительность действия прав, средства правовой защиты — регулируются национальным правом.

Коллизионные нормы, определяющие правопорядок, применимый для установления прав на служебные результаты интеллектуальной деятельности, могут содержаться в таких источниках коммунитарного права ЕС, как регламенты. В частности, в соответствии с проектом Регламента о патенте Сообщества от 1 августа 2000 г.<sup>20</sup> (проект Регламента был исправлен и дополнен в 2009 г.<sup>21</sup>) право на получение патента Сообщества имеют изобретатель либо его правопреемники. В случае, если изобретателем является работник, право на получение патента Сообщества определяется согласно законодательству страны-участницы ЕС, на территории которой работник осуществляет свою основную трудовую деятельность. В том случае, если такое государство не может быть определено, подлежит применению право того государства, на территории которого находится предприятие работодателя, к которому определен работник (ст. 4). Поскольку Регламент так и не был принят, в настоящее время ведется работа, связанная с принятием Регламента о едином патенте Европейского Союза<sup>22</sup>.

Регламент ЕС о праве, применимом к договорным обязательствам (Рим I)<sup>23</sup> включает в сферу своего применения индивидуальные трудовые договоры, которыми регулируются трудовые отношения наемных работников (ст. 8). По общему правилу трудовой договор регулируется правом, выбранным сторонами. При отсутствии такого выбора договор регулируется правом страны, в которой работник обычно выполняет свою работу (даже если работа временно выполняется в другой стране). Если подлежащее применению право не может быть

определено на основании данных правил, то договор регулируется правом страны, где находится учреждение, нанявшее работника. Если из всех обстоятельств дела следует, что договор имеет явно более тесную связь с другой страной, то применяется право этой страны. Таким образом, Регламент Рим I не регулирует непосредственно отношений по поводу служебных результатов интеллектуальной деятельности. Однако в трудовом договоре между работником и нанимателем могут предусматриваться условия о правах на такие результаты, следовательно, они будут подчиняться праву страны, применимому к трудовому договору.

В условиях отсутствия специальных коллизионных норм во внутригосударственном законодательстве различных государств и в большинстве международных соглашений с соответствующими предложениями выступают представители доктрины. Так, Дж. Гинсбург анализирует несколько возможных коллизионных привязок. По ее мнению, в отношении права, применимого для определения первоначального обладателя авторских прав в случае, когда создатели являются работающими по найму, некоторые из следующих применимых законов могут быть компетентными: 1) личный закон (закон места жительства или местонахождения, закон гражданства); 2) личный закон работодателя (местонахождения, гражданства, domicilia, места ведения бизнеса — если работодатель юридическое лицо); 3) право, применимое к трудовому договору, если договор содержит выбор права; или право страны, в которой договор «локализован»; 4) право страны происхождения (первого опубликования произведения); 5) право страны суда, который обычно является остаточным указанием на выбор права<sup>24</sup>.

Вполне можно согласиться с мнением С.И. Крупко, которая полагает, что статут служебного изобретения должен совпадать со статутом трудовых отношений: «Трудовые правоотношения наиболее тесно связаны с правом государства, в котором работник обычно выполняет свою работу, даже если он временно выполняет работу в другом государстве; с правом того государства, в котором работодатель имеет свое обычное место нахождения или в котором находится предприятие работодателя, принявшее работника, если работник обычно выполняет работу в нескольких государствах или не имеет обычного места работы»<sup>25</sup>.

Таким образом, осложненные иностранным элементом правоотношения, связанные с созданием и использованием служебных результатов интеллектуальной деятельности, соотносятся с несколькими видами коллизий. Прежде всего, возникает коллизия между законами различных государств, к которым принадлежат работник и работодатель, т. е. коллизия между правовыми системами. Вместе с тем существует и межотраслевая коллизия в рамках национального права, поскольку в разных странах отношения, касающиеся служебных произведений, изобретений или других результатов интеллектуальной деятельности, могут регулироваться трудовым и гражданским правом. Проблема разрешения коллизий осложняется отсутствием специальных норм, разграничивающих данные отношения и отсылающих к праву определенного государства. Коллизионные нормы, регулирующие трансграничные отношения по поводу прав на служебные результаты интеллектуальной деятельности, содержатся лишь в немногих национальных законодательствах в сфере международного частного права и в отдельных международных соглашениях.

<sup>1</sup> См.: Гаериллов Э.П. Права на служебные результаты интеллектуальной деятельности и секреты производства // Хозяйство и право. 2007. № 10. С. 107.

<sup>2</sup> См.: Дозорцев В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. М., 2003. С. 294, 303.

<sup>3</sup> См.: Крупко С.И. Институт служебных изобретений. Новеллы и проблемы правового регулирования // Интеллектуальная собственность в России и ЕС: правовые проблемы: сборник статей. М., 2008. С. 137–138.

<sup>4</sup> Гаериллов Э.П. Указ. соч. С. 105, 114.

<sup>5</sup> Гражданское и торговое право зарубежных государств. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2 / отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. М., 2006. С. 453 (автор главы — Е.И. Каминская).

<sup>6</sup> Ginsburg J.C. The Private International Law of Copyright // Recueil des cours, Collected Courses. Academie de Droit international de la Haye. 1999. P. 355.

<sup>7</sup> См.: Гражданское и торговое право зарубежных государств. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2 / отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. С. 453 (автор главы — Е.И. Каминская).

<sup>8</sup> См.: Зенин И.А. Гражданское и торговое право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2008. С. 151.

<sup>9</sup> Directive 2006/116/EC of the European Parliament and the Council of 12 December on the term of protection of copyright and certain related rights (codified version) // Official Journal of the European Union. L 372/13.

<sup>10</sup> Council Regulation (EC) № 6/2002 of 12 December 2001 on Community designs // OJ L 3,5.1.2002.

<sup>11</sup> Directive 2009/24/EC of the European Parliament and the Council of 23 April 2009 on the legal protection of computer programs (Codified version). URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:111:0016:0022:EN:PDF> (дата обращения: 05.07.2011).

<sup>12</sup> Международное частное право: Иностранное законодательство / предисл. А.Л. Маковского; сост. и науч. ред. А.Н. Жильцов, А.И. Муранов. М., 2000. С. 166.

<sup>13</sup> См.: Крупко С.И. Указ. соч. С. 176.

<sup>14</sup> Международное частное право: Иностранное законодательство / предисл. А.Л. Маковского; сост. и науч. ред. А.Н. Жильцов, А.И. Муранов. С. 652.

<sup>15</sup> Там же. С. 653.

<sup>16</sup> Там же. С. 412–413.

<sup>17</sup> См.: Конвенция о выдаче европейских патентов, подписанная в Мюнхене в 1973 г. // Европейская патентная конвенция. М., 1988.

<sup>18</sup> Евразийская патентная конвенция от 9 сентября 1994 г., Москва // Интеллектуальная собственность: в 2 кн. Кн. 2: Промышленная собственность / сост. и коммент. В.Ф. Чигир. Минск, 1997. С. 296–313.

<sup>19</sup> См.: Договор о патентной кооперации (Вашингтон, 1970 г.). URL: <http://www.wipo.int/export/sites/www/pct/ru/texts/pdf/pct.pdf> (дата обращения: 05.07.2011).

<sup>20</sup> Proposal, of 1 August 2000 for a Council Regulation on the Community patent. COM (2000) 412 final // OJ C 337 E of 28.11.2000.

<sup>21</sup> Revised proposal for a Council Regulation on the Community patent. Brussels, 7 April 2009. URL: <http://documents.epo.org/projects> (дата обращения: 05.07.2011).

<sup>22</sup> Следует отметить, что в июле 2010 г. было выдвинуто предложение (предварительный проект) по Регламенту о патенте Европейского Союза (European Union patent). Вместе с тем, поскольку Совет не смог единогласно прийти к применимому языковому режиму, в декабре 2010 г. Комиссия выдвинула новое предложение, открывающее путь для более тесного взаимодействия в данной области.

<sup>23</sup> Регламент (ЕС) № 593/2008 Европейского Парламента и Совета от 17 июня 2008 о праве, применимом к договорным обязательствам («Рим» I). URL: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/collision/dogovornoe.htm> (дата обращения: 05.07.2011).

<sup>24</sup> Ginsburg J.C. Op. cit. P. 355.

<sup>25</sup> Крупко С.И. Указ. соч. С. 179–180.

**А.В. Колокольцев**

## **ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Проблема безработицы в наши дни приобретает значительные масштабы. Гражданину Российской Федерации сейчас трудно найти работу, которая соответствует его специальности, полученной в вузе.

Уровень безработицы в России, определяемый как отношение численности безработных к численности экономически активного населения, в марте 2010 г. составил 8,6 %; уровень занятости населения — отношение численности занятого населения к общей численности населения соответствующего возраста — составил 61,2 %<sup>1</sup>.

Численность экономически активного населения в России в марте 2010 г. составила, по предварительным итогам обследования населения по проблемам занятости, 74,6 млн чел., или более 52 % от общей численности населения страны<sup>2</sup>.

Таким образом, более 47 % населения нашей страны являются экономически неактивными. Этот фактор оказывает неблагоприятное воздействие на экономическое положение нашего государства. Кроме того, наряду с официальной статистикой безработных, существует категория граждан, не состоящих на учете в центре занятости населения, а также лиц без гражданства и иностранных граждан, прибывших трудиться в нашу страну. В этой связи хотелось бы затронуть тему мигрантов, прибывших в Россию, чтобы наряду с гражданами Российской Федерации работать в нашей стране. Поскольку Российская Федерация является участницей Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств, российским властям также необходимо учитывать и трудящихся-мигрантов, выступающих как субъектом трудового права Российской Федерации.

Во-первых, необходимо отметить, что поскольку данная Конвенция подписана следующими сторонами: Азербайджанской Республикой, Республикой Молдова, Республикой Ар-

© Колокольцев Алексей Владимирович, 2012

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия).



меня, Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Таджикистан, Грузией, Туркменистаном, Республикой Казахстан, Республикой Узбекистан, Кыргызской Республикой, Украиной, она распространяется на граждан только этих государств. Во-вторых, понятие «трудящийся-мигрант» закреплено в актах ООН, МОТ, а также актах региональных международных организаций. В соответствии со ст. 1 Конвенции «трудящийся-мигрант» — лицо, являющееся гражданином одной из Сторон, а также лицо без гражданства, постоянно проживающее на территории одной Стороны, законно находящееся и на законном основании занимающееся оплачиваемой трудовой деятельностью на территории другой Стороны, гражданином которой оно не является и на территории которой постоянно не проживает<sup>3</sup>. Таким образом, Конвенция определяет специальный субъект российского трудового законодательства, наделенный своими правами и обязанностями.

Исходя из смысла данного определения, можно выделить две важные характеристики трудящихся-мигрантов, отражаемые в Конвенции. Во-первых, подчеркивается, что статус «трудящегося-мигранта» распространяется не только на работающих или работавших ранее лиц, но и на лиц, только собирающихся приступить к работе. Во-вторых, что к трудящимся-мигрантам относятся и нелегальные мигранты, т. к. в определении нет уточнения, что к данной категории лиц могут быть отнесены только лица, законно осуществляющие трудовую деятельность.

Данная Конвенция была ратифицирована необходимым количеством государств только в 2003 г. и тогда же вступила в силу. Следует отметить, что она распространяет понятие «трудящийся-мигрант» на наиболее широкий круг лиц, по сравнению со всеми иными международно-правовыми договорами и актами. Очевидно, незначительное количество ратификаций обусловлено распространением понятия «трудящийся-мигрант» и на нелегальных мигрантов.

Интересную позицию по вопросу ратификации данной Конвенции занимают В.М. Лушников и М.В. Лушникова. Они утверждают, что «экономически развитые страны в части своей не способны или не желают принимать на себя ответственность за соблюдение трудовых прав мигрантов. Достаточно сказать, что Конвенцию ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятую в 1990 г., с трудом ратифицировали 20 минимально необходимых государств, и она вступила в силу только с 1 июля 2003 г.»<sup>4</sup>.

Нельзя не согласиться с тем, что В.М. Лушников и М.В. Лушникова справедливо отмечают, что Конвенция в максимальной степени защищает права всех трудящихся-мигрантов. Однако следует заметить, что незначительное количество ратификаций — следствие не столько нежелания принимающих государств брать на себя ответственность за соблюдение прав трудящихся-мигрантов, сколько необходимость защиты национальных трудовых ресурсов.

Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 20 марта 2011 г. № 42-ФЗ) устанавливает, что предложения об установлении ежегодной квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений в целях осуществления трудовой деятельности формируются на основе принципа приоритета национальных трудовых ресурсов<sup>5</sup>.

Вместе с тем Конвенция ООН 1990 г. распространяет понятие «трудящийся-мигрант» и на нелегальных мигрантов и, кроме того, устанавливает весьма широкий круг прав для этой категории лиц. Например, устанавливается такое условие, что обвиняемые трудящиеся-мигранты и члены их семей должны быть отделены от осужденных лиц и им должен быть предоставлен отдельный режим, соответствующий их статусу неосужденных лиц, а также условие, что трудящийся-мигрант, задержанный в государстве транзита или в государстве работы по найму за нарушение положений о миграции, должен по возможности содержаться отдельно от осужденных лиц или лиц, находящихся под стражей в ожидании суда. Безусловно, такие нормы создадут существенные трудности для государств, сталкивающихся с нелегальной миграцией.

Проблема нелегальной миграции в Российской Федерации стоит достаточно остро. В.М. Лушников и М.В. Лушникова отмечают, что «неконтролируемая трудовая миграция в Россию... не поддается учету. Даже по официальным оценочным данным число нелегальных мигрантов доходит до 5 млн чел.»<sup>6</sup>.

По иным оценкам, в настоящий момент в Российской Федерации находятся до 15 млн нелегальных трудящихся-мигрантов<sup>7</sup>.

По этим причинам Конвенцию ратифицировали по большей части государства, заинтересованные в экспорте, а не в импорте рабочей силы. По этим же соображениям Конвенция не может быть ратифицирована и Российской Федерацией, по крайней мере, в ближайшем будущем, т. к. это противоречило бы нашей миграционной политике, направленной на борьбу с нелегальной миграцией.

В рамках нормативных актов, принимаемых МОТ, также можно найти определение понятия «трудящийся-мигрант». Так, Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения»<sup>8</sup> определяет, что термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за собственный счет, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве трудящегося-мигранта. Данная конвенция исключает из понятия «трудящийся-мигрант» трудящихся приграничных районов; артистов и представителей свободных профессий, въехавших в страну на короткий срок; моряков; лиц, приезжающих с целью получения образования; лиц, въехавших на определенный срок для выполнения конкретной работы, которые обязаны выехать из страны после ее выполнения.

Следует отметить, что исходя из данного определения для признания лица трудящимся-мигрантом и, следовательно, для распространения на него прав и гарантий относительно равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий требуется, чтобы данное лицо въехало в страну осуществления работы на законных основаниях.

Аналогичное определение «трудящийся-мигрант» содержится в ст. 11 Конвенции МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах»<sup>9</sup>: это лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе, чем за собственный счет, и допускается в соответствии с законом в качестве трудящегося-мигранта. Указанная Конвенция не распространяет понятие «трудящийся-мигрант» на пограничных работников, лиц свободных профессий, артистов и моряков.

Определение понятия «трудящийся-мигрант» содержится также в Европейской Конвенции «О правовом статусе трудящихся-мигрантов»<sup>10</sup>. Для целей этой Конвенции термин «трудящийся-мигрант» означает гражданина Договаривающейся Стороны, которому разрешено другой Договаривающейся Стороной проживать на ее территории для выполнения оплачиваемой работы. Кроме того, данная Конвенция также не распространяется на приграничных трудящихся, артистов и лиц свободных профессий, моряков, лиц, проходящих обучение, сезонных работников, а также на трудящихся, которые, будучи гражданами одной Договаривающейся Стороны, выполняют конкретную работу на территории другой Договаривающейся Стороны от имени предприятия, имеющего зарегистрированный офис за пределами этой Договаривающейся Стороны (т.е. выполняющие работу в филиале одного договаривающегося государства, находящегося на территории другого договаривающегося государства)<sup>11</sup>.

Важно подчеркнуть, что исходя из содержания данной статьи, а также иных норм, оперирующих исключительно понятием «трудовой контракт», из сферы действия Конвенции исключается какая бы то ни было возможность осуществления трудовой деятельности на основании гражданско-правовых договоров.

Если вышеуказанные международно-правовые акты могут служить лишь ориентирами для формирования российского законодательства, поскольку до ратификации не являются обязательными для исполнения нашей страной, то акты СНГ имеют обязательную силу. Так, термин «трудящийся-мигрант» содержится и в нормативных актах Содружества Независимых Государств. В соответствии с Соглашением от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм. на 1 июня 2007 г.)<sup>12</sup> трудящимся-мигрантом признается лицо, постоянно проживающее на территории Стороны выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в Стороне трудоустройства.

Таким образом, в современном международном праве отсутствует единое определение понятия «трудящийся мигрант», что затрудняет осуществление государствами сотрудничества в

области установления правового статуса соответствующих лиц и может негативно сказаться на реализации и защите их прав.

<sup>1</sup> URL: <http://www.prime-tass.ru/news/0/%7BCBBD0D31-77D5-4D0C-A425-7711805B80CD%7D.uif> (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>2</sup> URL: <http://top.rbc.ru/economics/19/04/2010/396402.shtml> (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>3</sup> См.: Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml) (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>4</sup> Лушникова М.В., Лушников А.М. Очерки теории трудового права. СПб., 2006. С. 118–119.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

<sup>6</sup> Лушникова М.В., Лушников А.М. Указ. соч. С. 119.

<sup>7</sup> Nicolaus von Twickel. A law draft could privatize migration // The Moskow Times. 2007. 13–15 july.

<sup>8</sup> URL: <http://lawbelarus.com/repub2008/sub44/text44698.htm> (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>9</sup> URL: [http://www.iomrussia.ru/russian/Legislation/ILO97\\_ru.pdf](http://www.iomrussia.ru/russian/Legislation/ILO97_ru.pdf) (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>10</sup> URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01908&all=all> (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>11</sup> См.: Конвенция от 24 ноября 1977 г. «Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов». URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01908&all=all> (дата обращения: 11.04.2011).

<sup>12</sup> URL: <http://pravo.kulichki.com/megd2007/bz04/dcm04243.htm> (дата обращения: 11.04.2011).

## ПРОФЕССОРУ Н.А. БАРИНОВУ — 90

«Мое жизненное кредо:  
служить отечеству  
и делать людям добро!»

*Н.А. Баринов*

В феврале 2012 г. научная юридическая общественность России и Саратовской области отмечает 90-летие со дня рождения, 60-летие юридической практики, 45-летие научно-педагогической деятельности видного ученого-цивилиста, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного юриста Российской Федерации, Заслуженного работника высшей школы Российской Федерации, участника Великой Отечественной войны и Ветерана труда — Николая Алексеевича Баринова.

Н.А. Баринов — ведущий ученый, крупный специалист в области гражданского, предпринимательского и международного частного права, имеющий богатый опыт научно-исследовательской, преподавательской, практической и общественной деятельности, достижения в разработке и внедрении инновационных приоритетных (новых) направлений юридической науки, создании своей научной школы и подготовке научных кадров высшей квалификации. Его имя и труды известны не только юридической общественности России, но и Всемирной ассоциации юристов, ближнему и дальнему зарубежью.

Николай Алексеевич Баринов родился 25 февраля 1922 г. Его жизненный путь охватывает непростые периоды:

школьные годы, когда закладывались прочные знания и воспитание в духе патриотизма и служения Отечеству;

Великая Отечественная война 1941–1945 гг.: Н.А. Баринов сначала воевал на Крымском фронте, где был дважды ранен, а затем — на Закавказском. В группе военных Н.А. Баринов был направлен и обеспечивал безопасность на одном из участков (секторов) г. Тегерана во время прохождения Тегеранской конференции глав государств антигитлеровской коалиции; в 1944 г. дважды в группе военных обеспечивал безопасность шаха Ирана Пехлеви-младшего при посещении им нашей воинской части; в конце 1945 г. участвовал в ликвидации враждебных воинских формирований в Северном Иране и приграничных районах нашей страны; послевоенная служба в органах МВД — в управлении пожарной охраны (безопасности), ныне — МЧС России; учеба в экстернатуре Юридического института;

работа в органах прокуратуры — борьба с преступностью, так же как и на войне, связанная с опасностью для жизни и здоровья;

вся вторая половина жизни Н.А. Баринова связана с Саратовской государственной юридической академией, в частности его активная научно-преподавательская деятельность на кафедрах гражданского права, международного частного права и арбитражного процесса. И, как говорит юбиляр, «всему, что мне удалось сделать — обязан Академии, ее руководству, всему коллективу, без которых не было бы того, что сделано и которым я благодарен».

За выполнение боевых заданий в годы Великой Отечественной войны пулеметчик морской пехоты Н.А. Баринов отмечен более чем 20-ю государственными и общественными наградами: Орденом Отечественной войны I степени, Орденом «За вклад в победу 1939–1945 гг.», Орденом «За мужество и гуманизм II степени», награжден Европейским Георгиевским Комитетом-Крестом Международного Ордена «Георгиевская Слава» «Мужество. Мудрость. Благородство»; медалями: «За боевые заслуги», «За оборону Кавказа», «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.», медалью Жукова, медалью «Ветеран труда», более чем 10-ю юбилейными медалями.

В Саратовский юридический институт Н.А. Баринов поступил в 1949 г. и закончил его экстерном в 1952 г. С 1954 г. по май 1957 г. — он работник органов прокуратуры (следователь районной, а затем городской прокуратуры г. Кулебаки Горьковской (ныне Нижегородской) области).

В 1957 г. Н.А. Баринов был переведен в прокуратуру Саратовской области. До января 1959 г. работал в прокуратуре Екатериновского района, сначала — следователем, затем — помощником прокурора района. Работая следователем прокуратуры Екатериновского района, принимал (в составе бригады) участие в расследовании известного дела Муромцева, совершившего убийство работника милиции и похитившего комплект пистолетов и боеприпасов из отдела милиции. С января 1959 г. по июнь 1961 г. — прокурор отдела по надзору за местами лишения свободы прокуратуры Саратовской области, затем до апреля 1963 г. — прокурор следственного отдела. В апреле 1963 г. был назначен на должность старшего помощника прокурора Саратовской области по кадрам.

За многолетний добросовестный труд в прокуратуре Н.А. Баринов неоднократно поощрялся генеральным прокурором СССР, прокурором РСФСР и прокурором Саратовской области.

В сентябре 1967 г. советник юстиции Н.А. Баринов в порядке перевода перешел на преподавательскую работу в Саратовский юридический институт. Начался активный творческий период его научно-педагогической деятельности в институте.

В декабре 1970 г. Н.А. Баринов успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Ответственность сторон по договору бытового заказа», а в сентябре 1988 г. — докторскую диссертацию на тему: «Гражданско-правовые проблемы удовлетворения имущественных потребностей советских граждан» в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова.

За время работы в СЮИ–СГАП–СГЮА проявил себя высококвалифицированным, творческим работником, читает лекции по гражданскому праву, предпринимательскому праву, коммерческому праву, международному гражданскому процессу, международному частному праву. Курс международного частного права был введен в СГЮА в 1993 г. и в течение 5 лет Н.А. Баринов был первым и единственным лектором.

Н.А. Баринов является участником более 70 международных, всероссийских, региональных и других научно-практических конференций, научных форумов, «круглых столов», где выступал с научными докладами и сообщениями, являлся научным редактором многих опубликованных научных сборников.

20 мая 2010 г. принял участие в работе Международного «круглого стола» на тему: «Современные проблемы демократического развития государств и средства их реализации» с участием ученых-юристов из штата Флорида США.

Научные статьи Н.А. Баринова публиковались в российских научных и научно-практических журналах: «Государство и право», «Правоведение», «Советская юстиция», «Закон», «Право и политика», «Законы России: опыт, анализ, практика», «Цивилист», «Власть закона», «Новая правовая мысль», «Вестник СГАП», «Актуальные проблемы правоведения», «Вестник Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина» (Украина, 2010 г.); в научном сборнике «Предмет, метод и система гражданского права» (г. Алматы, Казахстан, 2010 г.); в Альманахе цивилистики (вып. 4) (г. Киев, Украина, 2011 г.)

Н.А. Баринов является одним из соавторов постатейного комментария «Гражданский кодекс Российской Федерации». Ч. 2, т. 1 (М., 2011), входил в состав рабочей группы по разработке Общей части Кодекса РФ об образовании, подготовленного Центром образовательного законодательства Министерства образования и науки России, проект которого был опубликован в 2003 г.

27 мая 2008 г. Н.А. Баринов участвовал в обсуждении проектов федеральных законов на выездном заседании Комитета Государственной Думы России по гражданскому, уголовно-арбитражному и процессуальному законодательству, проходившему в г. Саратове. Принял участие в работе Координационного совещания диссертационных советов по юриспруденции, проводившегося ВАК Министерства образования и науки России и состоявшемся в г. Саратове 22–24 апреля 2010 г.

Богатый жизненный, научный, практический и преподавательский опыт позволили Н.А. Баринову принять активное участие в законотворческой деятельности (в частности, им предложен ряд положений в Гражданский кодекс РФ, Закон «О защите прав потребителей») и судебную практику.

Им разработаны следующие приоритетные (новые) направления юридической науки:

научное и правовое понятие категории «имущественные потребности», которые определяются как объективно существующая необходимость (нужда) в потреблении материальных благ в целях создания условий для нормальной жизнедеятельности человека;

теория имущественных потребностей, суть которых как инновация состоит в обеспечении достойной жизни человека, его жизненного уровня, включая продовольственные и промышленные товары, жилище, работу, услуги, медицинский уход, социальное обслуживание, необходимые для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи;

концепция гражданско-правовых средств обеспечения имущественных потребностей граждан и их объединений;

внесен вклад в развитие теории услуг как правовых средств: их понятия, определения, классификации и установления роли в удовлетворении имущественных потребностей;

обосновано понятие и сформулировано определение существенных недостатков в вещи (имуществе, товаре), работе, услуге, которые как инновации внедрены в Гражданский кодекс, Закон «О защите прав потребителей» и судебную практику и которые учитываются при определении качества товара, вещи, работ и услуг;

институт обеспечения удовлетворения имущественных потребностей граждан и их объединений;

порядок и способы защиты прав граждан потребителей с анализом обширного материала судебной практики.

Н.А. Баринов внес значительный вклад в разработку следующих проблем: собственности и права собственности; антимонопольного законодательства; международного частного права; процессуальных норм в системе правовых актов; формирования цивилизованного гражданского общества России; модернизации, инноваций и дифференциации в гражданском праве.

Следует подчеркнуть, что разработки приоритетных направлений юридической науки Н.А. Бариновым проводятся на базе: Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук (РАН); Центра частноправовых исследований при кафедре гражданского и предпринимательского права Самарского государственного университета и кафедры гражданского и семейного права Саратовской государственной юридической академии. Все они получили одобрение и признание в отзывах и рецензиях на опубликованные монографии, в частности, в рецензии М.В. Кротова на монографию «Имущественные потребности и гражданское право» (Правоведение. 1988. № 6. С. 99–101); В.Т. Смирнова и В.Ф. Яковлевой (Советское государство и право. 1989. № 8. С. 150–151); В. Ойгензихта (Советская юстиция. 1989. № 9. С. 32) и др.

В последующие годы теоретические разработки новых приоритетных направлений юридической науки Н.А. Баринова получили одобрение и поддержку во многих монографиях и диссертациях других авторов. Более того, имеются многочисленные ссылки на те или иные положения его трудов.

В настоящее время, руководствуясь Указом Президента России Д.А. Медведева от 18 июля 2008 г. «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» и «Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации», одобренной 7 октября 2009 г.

**разрабатываются:** приоритетное (новое) направление юридической науки «Гражданское право и гражданское законодательство — основа правопорядка в сфере социально-

экономических отношений»; «Предмет гражданского права и его составляющие»; «Проблемы модернизации и инноваций в гражданском праве»; «Проблемы дифференциации имущественных отношений в гражданском праве» (выделение особых групп имущественных отношений); «Потребительские отношения и потребительское право как подотрасль гражданского права».

Научно-теоретические исследования приоритетных (новых) направлений юридической науки легли в основу созданной Н.А. Бариновым научной школы «Обеспечение и защита имущественных прав и интересов граждан и их объединений», которая получила признание юридической общественности России и за ее пределами (в странах СНГ (Украине, Казахстане), Прибалтике, США, Франции, Чехии и др.).

Создание научной школы характеризуется: развитием в вузах страны приоритетных (новых) направлений в научных (диссертационных и монографических) исследованиях учеников-воспитанников Н.А. Баринова, в частности: Московской академии экономики и права (А.В. Барков, О.Н. Бобровская); Российской правовой академии Министерства юстиции РФ (Ю.Ф. Беспалов); Московской академии труда и социальных отношений (Л.Б. Ситдикова); Санкт-Петербургском филиале Российской правовой академии Министерства юстиции РФ (А.А. Новоселова); Волгоградском государственном университете (И.А. Волкова, М.Ю. Козлова); Воронежском государственном университете (Т.Н. Сафронова, О.А. Поротикова); Волжском университете экономики, педагогики и права (А.В. Борисенко); Кубанском государственном аграрном университете (Е.Ю. Иванова); Самарском государственном университете (В.Д. Рузанова, Ю.С. Поваров); Саратовской государственной юридической академии (Т.А. Григорьева, Л.Ю. Рамзаева, А.А. Старцева, Н.Ю. Кавелина, В.В. Коровкин, Я.С. Гришина, Е.К. Дубец, А.В. Трофименко, В.А. Вятчин, С.В. Маркин, Д.Ю. Игнатъев, М.Б. Смирнова и др.); Саратовском социально-экономическом университете (А.В. Трофименко); Южно-Уральском государственном университете, г. Челябинск (Д.Н. Морозов); Ульяновском государственном университете (С.Ю. Морозов, Е.В. Накушнова) и других вузах России.

Н.А. Баринов проводит большую работу по воспитанию и подготовке научных кадров. Под его научным консультированием защитили докторские диссертации: Беспалов Юрий Федорович — 2002 г. (г. Москва); Григорьева Тамара Александровна — 2002 г. (г. Саратов); Хохлов Вадим Аркадьевич — 1998 г. (г. Самара).

Он являлся научным консультантом по докторской диссертации по присуждению ученой степени доктора PhD (специальности: 12.00.03 и 12.00.15) Долгушина Б.П.; более 20 чел. защитили кандидатские диссертации с последующим вручением соответствующих дипломов.

Разработка и обоснование указанных инновационных приоритетных (новых) научных направлений, создание своей научной школы, подготовка специалистов высшей квалификации, активное участие в многочисленных международных, всероссийских и других научно-практических конференциях, издание монографий и других научных трудов, участие в работе многих диссертационных советов, редколлегий научных журналов и другие виды деятельности Н.А. Баринова высоко оценены ведущими научными центрами и вузами страны: Российской академией наук (РАН), Институтом государства и права РАН, Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом МВД России, Российской академией правосудия (г. Москва), Волгоградским государственным университетом, Воронежским государственным университетом, Московской академией экономики и права, Московской государственной юридической академией им. О.Е. Кутафина, Казанским государственным университетом, Кубанским государственным аграрным университетом, Томским государственным университетом, Уральской государственной юридической академией, Самарским государственным университетом и др.

Наряду с научно-исследовательской деятельностью, следует отметить и преподавательскую работу Н.А. Баринова. На высоком теоретическом и методическом уровне он читает лекции студентам, а по проблемам гражданского права — аспирантам и преподавателям; проводит семинарские и практические занятия с внедрением инновационных и воспитательных элементов, ориентированных на повышение качества успеваемости студентов по гражданско-

му, предпринимательскому и международному частному праву, а также по процессуальному праву, соблюдению законности и правопорядка.

Подготовленные Н.А. Бариновым в соавторстве учебники по гражданскому праву (1991, 1995, 1998 гг.), учебник по международному частному праву (в соавторстве) (2011 г.), Курс лекций по теории государства и права (1995 г.), Курс лекций по гражданскому праву (часть первая) (2007 г.), 19 учебно-методических пособий и практикумов (1991–2010 гг.) способствуют организации учебного процесса с учетом современных требований и достижений науки и практики в образовательном процессе.

Н.А. Баринов поддерживает постоянную связь с практическими работниками органов прокуратуры, суда, милиции, обобщая материалы практики и используя их в учебном процессе. Кроме того, он читает проблемные лекции в региональном «Центре повышения квалификации прокурорских работников и работников федеральных органов» при Саратовской государственной юридической академии; является научным редактором многих монографий, пособий, диссертаций, членом редакционных советов и редколлегий 6 научно-теоретических и практических журналов: «Философская и правовая мысль» (Санкт-Петербургский научный центр РАН и Поволжский региональный юридический институт Саратовской государственной юридической академии); «Гражданское право» (г. Москва); «Наследственное право» (г. Москва); «Власть закона» (г. Краснодар); «Актуальные проблемы правоправедения» (г. Самара); «Вестник Саратовской государственной академии права» («Вестник СГАП»).

Более 30 лет Н.А. Баринов принимает активное участие в работе диссертационных советов по присуждению ученой степени доктора или кандидата юридических наук, являясь ученым секретарем, а затем — заместителем председателя диссертационного совета. В настоящее время он — член двух диссертационных советов по присуждению ученой степени доктора или кандидата юридических наук: Д-212.239.03 при Саратовской государственной юридической академии; диссертационного совета ДМ-212.029.07 при Волгоградском государственном университете.

Н.А. Баринов принимает активное участие в работе других диссертационных советов в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Краснодаре, выступая по докторским и кандидатским диссертациям в качестве официального оппонента, а также в качестве неофициального оппонента, оказывая содействие в подготовке научных кадров; осуществляет также научное консультирование и дает заключения и отзывы на диссертации за пределами России (Казахстан, Украина).

На протяжении длительного времени Н.А. Баринов являлся членом ученого совета Саратовской государственной юридической академии, а в настоящее время — его почетный член. Он выполняет разовые поручения совета, ректора и кафедры; проводит патриотическую воспитательную работу среди студентов. Как ветеран Великой Отечественной войны и ветеран труда выступает с лекциями, проводит беседы в студенческих группах и на потоках, которые вызывают большой интерес у молодежи. Вот уже более 60 лет он является членом общества «Знание» России.

Научная и преподавательская деятельность Н.А. Баринова отмечена тремя государственными наградами: в 1998 г. Указом Президента России ему было присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а в 2004 г. — «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации». Кроме того, он награжден медалью «Ветеран труда», медалью Анатолия Кони за развитие юстиции, законность и правопорядок.

О жизни и деятельности Н.А. Баринова рассказано в центральной и местной печати, специальных изданиях, сборниках и книгах.

Библиографические статьи о нем содержатся в справочнике «Современные российские юристы. Кто есть кто в юридической науке и практике». (М., 2001); в «Юридическом справочнике». Т. 1: А–Б (Тольятти, 2003); по саратовскому телевидению транслировался телевизионный очерк о боевой, трудовой, научной и преподавательской деятельности ученого; в «Энциклопедии нашей жизни» (к 75-летию СГАП); в книге «На службе закона» (к 285-летию прокуратуры) (2007 г.), в статье «Война и наука» (журнал «Общественное мнение». 2008. № 4); в книге «Академия в нашей жизни»: к 80-летию СЮИ–СГАП–СГЮА (Саратов, 2011); в статью «Юрист на все времена» (Российская газета. 2011. 5 дек.) и др.



Николай Алексеевич обладает высокой работоспособностью, добросовестностью, сочетающимися с принципиальностью, требовательностью и вниманием к окружающим, пользуется большим авторитетом в коллективе у коллег и студентов, а также у практических работников и юридической общественности России.

Н. А. Баринов был приглашен Всемирной ассоциацией юристов на 24-й Всемирный юридический конгресс WJA, состоявшийся 23–28 октября 2011 г. в г. Праге (Чешская республика).

А совсем недавно 3 декабря 2011 г. в Москве в «Президент-отеле» состоялось вручение диплома лауреата Высшей юридической премии «Юрист года–2011». Николай Алексеевич удостоен высшей юридической премии «Юрист года–2011» в номинации «Правовое просвещение». Вручил награду председатель Ассоциации юристов России Павел Владимирович Крашенинников.

Примечательным является тот факт, что Президент России Д.А. Медведев 3 декабря 2011 г. в своем приветствии и поздравлении «Лауреатам высшей юридической премии «Юрист года» подчеркнул, что необходимо «уделять особое внимание правовому просвещению и воспитанию».

Между тем Николай Алексеевич не считает, что его скромные достижения в научно-исследовательской и педагогической деятельности — результат только его личных качеств и достоинств. Большую роль в становлении его как ученого и педагога сыграл коллектив кафедры гражданского права, на которой он проработал 30 лет и кафедры международного частного права, где Николай Алексеевич трудился 10 лет, а также ученые и сотрудники СЮИ–СГАП–СГЮА, с которыми его долгие годы связывало творческое сотрудничество — это В.В. Борисов, А.А. Воротников, М.А. Викут, Ф.А. Григорьев, Ю.Х. Калмыков, Н.М. Конин, В.М. Манохин, А.Е. Михальчук, И.Н. Сенякин, Н.И. Матузов, В.А. Тархов, Т.А. Григорьева, А.В. Малько, О.В. Исаенкова, Б.Т. Разгильдиев, К.Г. Пандаков, В.А. Абалдуев, В.Т. Кабышев, А.Н. Красиков, Д.А. Смирнов, В.Л. Кулапов, Ю.М. Понихин, И.Д. Невважай, В.И. Комиссаров, А.Ф. Соколов, В.Н. Кирсанов, А.Ф. Бичехвост, М.В. Гаврилов, В.В. Гришин, В.А. Елистратова, Т.Ф. Батищева.

Значительную поддержку в научной и педагогической деятельности оказывают: ректор С.Б. Суоров, президент Ф.А. Григорьев, проректоры О.Ю. Рыбаков, С.Н. Туманов, А.И. Демидов и др.

Научная и педагогическая деятельность Н.А. Баринова происходила и происходит в дружестве с учеными Института государства и права Российской академии наук (РАН) — Т.Е. Абовой, Л.В. Санниковой, А.Ю. Кабалкиным, А.А. Рубановым и др.; юридического факультета Московского университета им. В.М. Ломоносова — В.П. Грибановым, С.М. Корневым, Е.А. Сухановым, А.Е. Шерстобитовым; с учеными юридического факультета Санкт-Петербургского университета — О.С. Иоффе, А.П. Сергеевым, Ю.К. Толстым, В.Ф. Яковлевой, В.Ф. Попондопуло, К.К. Лебедевым, Н.Ю. Рассказовой; с учеными Московской государственной юридической академии — В.П. Мозолиным, А.И. Масляевым, Н.С. Малеиным, М.Н. Малеиной, В.В. Долинской; Академии правосудия — В.К. Андреевым, И.В. Архиповым; Московской академии экономики и права — О.А. Зайцевым, А.В. Барковым, О.Н. Бобровской; с учеными Уральской государственной юридической академии — В.Д. Переваловым, Т.И. Илларионовой, В.С. Якушевым, А.А. Евстифеевым, В.С. Белых, Н.Н. Тарасовым, В.А. Бубликом, В.Е. Яковлевым, Б.М. Гонгало; с учеными г. Харькова — В.Ф. Масловым, А.А. Пушкиным, В.И. Борисовой, В.И. Жуковым, М.И. Сибилевым, И.В. Венедиктовой; учеными г. Киева — Н.И. Кузнецовой, Р.А. Майдаником, Г.К. Матвеевым; учеными Казахстана — М.К. Сулейменовым, А.Г. Диденко; учеными г. Краснодара — В.П. Камышанским, Ю.А. Поповой, Т.Д. Чепига; учеными г. Казани — М.Ю. Чельшевым, Д.Х. Валеевым, З.Ф. Сафиним; учеными г. Самары — В.Д. Рузановой, Ю.С. Поваровым, А.А. Павлушиной, С.В. Мартышкиным; учеными г. Уфы — Е.М. Тужиловой-Орданской; учеными г. Воронежа — Е.И. Носыревой, Т.Н. Сафроновой, О.А. Поротиковой; учеными г. Рязани — В.А. Рыбаковым, О.Е. Блинковым, Е.В. Блинковой; учеными г. Томска — Б.Л. Хаскельбергом, Р.П. Мананковой; учеными г. Владивостока — А.С. Шевченко, Г.Н. Шевченко.

Свой славный юбилей Николай Алексеевич встречает в кругу семьи: двух дочерей и внука Николая. Он полон творческих сил и планов, которые думает осуществить в этом году.

О себе он очень точно сказал в своих воспоминаниях: «Я — солдат Отечественной войны, ветеран борьбы за правопорядок, педагог по своей сути и слуга юридической науки, в итоге вся моя жизнь — это борьба: борьба с трудностями, борьба с врагом, борьба со стихией, борьба с преступностью и борьба за место в жизни. Было много и хорошего, что способствовало преодолению трудностей и делало жизнь прекрасной и благодарной судьбе».

**Е.В. Вавилин,**

*доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой гражданского и международного частного права  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

**Т.И. Хмелева,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой гражданского и семейного права  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

*Глубокоуважаемый Николай Алексеевич!*

Ректорат ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», Президент Академии, директораты филиалов и институтов, Ученый совет, редакции научных журналов «Вестник СГАП» и «Право. Законодательство. Личность», Совет ветеранов академии, профессорско-преподавательский состав, профсоюзные комитеты, студенты, друзья и сотрудники, выпускники, докторанты, аспиранты, магистранты и соискатели искренне поздравляют Вас со славным юбилеем и желают крепкого здоровья, творческого долголетия, семейного и душевного комфорта, земных благ и добра!

## ИНФОРМАЦИЯ

---

### В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

В декабре 2011 г. – январе 2012 г. в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

#### на соискание ученой степени доктора юридических наук

**13 декабря 2011 г. — Ивановым Сергеем Сергеевичем** на тему «Христианский социализм как политический феномен».

Специальность 23.00.01 — теория и философия политики, история и методология политической науки.

Научный консультант — доктор философских наук, профессор А.И. Демидов.

**15 декабря 2011 г. — Власовой Оксаной Вячеславовной** на тему «Достоинство человека как нравственно-правовая ценность: общетеоретическое исследование».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный консультант — доктор юридических наук, профессор О.И. Цыбулевская.

**23 января 2012 г. — Писаревой Еленой Геннадьевной** на тему «Государственные учреждения в системе субъектов финансового права».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный консультант — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

#### на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**8 декабря 2011 г. — Зарубиной Марией Николаевной** на тему «Производство по гражданским делам о взыскании вреда, причиненного судом (судьей) вследствие отправления правосудия».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент С.Ф. Афанасьев.

**8 декабря 2011 г. — Ненашевым Максимом Михайловичем** на тему «Спор о праве и его место в гражданском процессе».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В.Г. Гусев.

- 8 декабря 2011 г. — Глушковой Ириной Борисовной** на тему «Реализация права на справедливое судебное разбирательство в арбитражном процессе».  
Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.  
Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В.В. Самсонов.
- 9 декабря 2011 г. — Будановой Марией Андреевной** на тему «Процессуальные льготы в доказывании в гражданском судопроизводстве».  
Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.  
Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Н.А. Рассахатская.
- 9 декабря 2011 г. — Зияудиновым Айдаром Васильевичем** на тему «Принципы судебного разбирательства в арбитражном процессуальном праве».  
Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.  
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.А. Григорьева.
- 14 декабря 2011 г. — Кирдиной Наталией Анатольевной** на тему «Процессуальные гарантии объективности производства следственных действий».  
Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность.  
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.М. Корнуков.
- 14 декабря 2011 г. — Грибовым Александром Сергеевичем** на тему «Дифференциация ответственности за экономические преступления в России, ФРГ и США (сравнительно-правовое исследование)».  
Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.  
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Л.Л. Кругликов.
- 15 декабря 2011 г. — Бабаковой Марией Алексеевной** на тему «Проблемы розыска при расследовании преступлений в сфере высоких технологий».  
Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность.  
Научный руководитель — кандидат юридических наук, профессор В.В. Степанов.
- 15 декабря 2011 г. — Ямашкиным Антоном Сергеевичем** на тему «Методика расследования побегов из мест лишения свободы».  
Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность.  
Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Н.А. Подольный.
- 15 декабря 2011 г. — Поповой Ириной Александровной** на тему «Тактико-криминалистическое обеспечение компромиссных процедур в уголовном судопроизводстве».  
Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность.  
Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент О.В. Полстовалов.
- 15 декабря 2011 г. — Неустроевой Александрой Викторовной** на тему «Правовые и криминалистические проблемы установления субъективной стороны преступления».  
Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность.  
Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В.М. Юрин.
- 15 декабря 2011 г. — Ефановым Иваном Александровичем** на тему «Соотношение публично-правовых и частноправовых начал в правовом регулировании земельных отношений в пореформенной России (вторая половина XIX века – начало XX века)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.А. Павлушина.

**19 декабря 2011 г. — Юнусовой Лилией Сергеевной** на тему «Соотношение публично-правовых и частноправовых начал в правовом регулировании земельных отношений в пореформенной России (вторая половина XIX века – начало XX века)».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Н.Н. Ковалева.

**19 декабря 2011 г. — Челпаченко Ольгой Алексеевной** на тему «Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А.В. Филатова.

**19 декабря 2011 г. — Геращенко Иваном Николаевичем** на тему «Корпорация как субъект публичного права».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.В. Болгова.

**16 января 2012 г. — Ильиной Ольгой Васильевной** на тему «Роль права в развитии науки и образования в Российской Федерации».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А.А. Воротников.

**16 января 2012 г. — Сениным Игорем Николаевичем** на тему «Экстремизм как форма правового нигилизма в современной России (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 Т.В. Губаева.

**23 января 2012 г. — Трубиным Виталием Юрьевичем** на тему «Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект)».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

**30 января 2012 г. — Романько Анной Николаевной** на тему «Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

**30 января 2012 г. — Абдуллиной Санией Равильевной** на тему «Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.М. Конин.

## АННОТАЦИИ (SUMMARY)

---

**Суоров Сергей Борисович**

*Доктор социологических наук, профессор, ректор (Саратовская государственная юридическая академия)*

### О ВЗАИМОВЛИЯНИИ ОБРАЗОВАНИЯ И ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются основные факторы взаимовлияния политики и образования как важнейших социальных институтов.

**Ключевые слова:** политика, образование, законодательство, финансирование, политическая культура, инновации.

**Surovov S.B.**

*Doctor of Sociology, Professor, Rector (Saratov State Law Academy)*

### THE INTERACTION OF EDUCATION AND POLITICS

Article examines the main factors interrelation of politics and education as the most important social institutions for each other.

**Key words:** politics, education, legislation, financing, political culture, innovations.

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW)

**Варфоломеев Юрий Владимирович**

*Доктор исторических наук, профессор кафедры истории государства и права (Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского); e-mail: ybartho@mail.ru*

### ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СЛЕДСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СУДА НАД БЫВШИМИ ЦАРСКИМИ САНОВНИКАМИ

В статье исследуются историко-правовые вопросы организации судебных процессов над представителями правящего класса Российской империи. Анализируется характер инкриминируемых царским сановникам правонарушений, а также принципы законности и правопреемственности в судопроизводстве.

**Ключевые слова:** Чрезвычайная следственная комиссия, принципы судопроизводства, организация судебных процессов.

**Varfolomeev Yu.V.**

*Doctor of Historical Sciences, Professor of History of State and Law (Saratov State University named N.G. Chernyshevsky); e-mail: ybartho@mail.ru*

### EXTRAORDINARY INVESTIGATION COMMISSION ON THE ORGANIZATION OF THE TRIAL OF FORMER TSARIST OFFICIALS

The article investigates the historical and legal issues the organization trials of members of the ruling class of the Russian Empire. Examines the nature of the alleged offenses tsarist officials, as well as the principles of legality and legal continuity in the proceedings.

**Key words:** Extraordinary Investigation Commission, principles of justice, the organization of trials.

**Макимова Наталья Анатольевна**

*Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин (Астраханский государственный технический университет); e-mail: maximovana@mail.ru*

**СЛУЖЕБНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ КНЯЖЕСКОГО ДВОРА**

В статье освещаются вопросы организации княжеского двора, рассматривается его служебная стратификация — разделение на три служебных разряда или условных сословия, а в дальнейшем — на группы должностей и сами должности, что отражает схематику княжеско-дружинного устройства в управлении Древнерусским государством в IX–XII вв.

**Ключевые слова:** княжеская дружина, княжеский двор, старшие члены дружины, первозрядные должности, княжеские служащие.

**Maximova N.A.**

*Candidate of legal sciences, associate professor, head of the civil law disciplines (State Technical University of Astrakhan); e-mail: maximovana@mail.ru*

**THE SERVICE ORGANIZATION OF THE PRINCE'S COURT**

The article highlights the organization of the Prince's court, it is considered a service stratification — separation of the three official discharge or conditional estate, and further — to a group of posts and positions themselves, reflecting the schematics princely retinue, the device in the management of the Ancient Russian State in the IX–XII centuries.

**Key words:** the prince's retinue, the prince's court, the senior members of the squad, first-rate position, the prince's servants.

**Туманов Дмитрий Юрьевич**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (филиал Казанского (Приволжского) Федерального Университета в г. Набережные Челны); e-mail: dmitriy-tumanov@mail.ru*

**СИСТЕМА ПРАВ И СВОБОД ПО КОНСТИТУЦИИ РСФСР 1918 ГОДА**

В статье анализируется система прав и свобод, закрепленная в первой советской Конституции РСФСР 1918г. Характеризуются конституционные принципы, определившие содержание норм, посвященных правам и свободам.

**Ключевые слова:** права и свободы, равноправие, граждане, трудящиеся, Конституция РСФСР, классовый характер.

**Tumanov D.Y.**

*Candidate of Legal Sciences, assistant professor of theory and history of the state and Law (Kazan branch (Volga) Federal University in Naberezhnye Chelny)*

**THE SYSTEM OF RIGHTS AND FREEDOM ON THE RSFSR 1918 CONSTITUTION**

Descriptive Notes: The article covers the analysis of the system of rights and freedom on the RSFSR 1918 constitution and the characteristic of constitutional terms covering rights and liberties.

**Key words:** rights and liberties, equal rights, citizens, working people, Constitution of the RSFSR, class character.

**Никитенко Юлия Михайловна**

*Старший преподаватель кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия)*

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Статья посвящена рассмотрению юридической деятельности как самостоятельного феномена современной правовой жизни. Анализируются основные признаки юридической деятельности, уточняются ее цели, субъектный состав.

**Ключевые слова:** юридическая деятельность, правовая деятельность, признаки юридической деятельности, цели юридической деятельности, субъекты юридической деятельности.

**Nikitenko Ju.M.**

*Senior teacher of Department of labor law (Saratov State Law Academy)*

**TO THE QUESTION ABOUT THE CONCEPT OF LEGAL ACTIVITY**

The article is devoted to the legal activity as an independent phenomenon of a modern legal life. In this regard, discusses the basic features of legal activity, specify its goals, the subject composition.

**Key words:** legal activities legal activities, the signs of the legal activity, the objectives of the juridical activity, subjects of legal activities.

**Щербакова Елена Сергеевна**

*Аспирант (Алтайский государственный университет); e-mail: mail\_ena78@mail.ru*

**НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В статье анализируются нормативные акты в сфере охраны правопорядка; дается понятие нормативно-правовых актов органов внутренних дел; предложена их классификация по различным основаниям.

**Ключевые слова:** правопорядок, нормативно-правовой акт, органы внутренних дел, официальный подзаконный документ, классификация.

**Shcherbakova E.S.**

*Senior teacher of NLI (f) under TSU, postgraduate (Altai State University)*

**STATUTORY ACTS IN THE SPHERE OF POLICE REGULATIONS:  
THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS**

The article is devoted to the analysis of statutory acts in the sphere of police regulations; suggests conception of the statutory acts within the system of Ministry of Home Office and observe they should be classified for different reasons.

**Key words:** police regulation, statutory legal acts, department of home office, official under law papers, classify.

**Кузьменко Валентина Игоревна**

*Ассистент кафедры теории и истории государства и права  
(Филиал Казанского (Приволжского) федерального университета в г. Набережные Челны);  
e-mail: Kuzmenko\_valya@mail.ru*

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

В статье рассматриваются приоритетные направления развития базовых элементов правовой системы России.

**Ключевые слова:** российская правовая система, модернизация, правовая политика, эволюционное развитие.

**Kuzmenko V.I.**

*Assistant of theory and history of the state and Law (Kazan branch (Volga) Federal University in Naberezhnye Chelny);  
e-mail: Kuzmenko\_valya@mail.ru*

**KEY ISSUES FOR IMPROVING THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM**

The article deals with the priorities of the basic elements of the Russian legal system.

**Key words:** russian legal system, modernization, legal policy, evolutionary development.

**Казакова Светлана Александровна**

*Соискатель кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: kvitka66@yandex.ru*

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВОСУДИЯ В ОТНОШЕНИИ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРЕСТУПНИКОВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Статья посвящена исследованию международно-правовых норм отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Приводится классификация общих международных принципов ювенальной юстиции, вытекающих из соответствующих международных документов.

**Ключевые слова:** принципы ювенальной юстиции, права ребенка, правовое положение несовершеннолетних, предупреждение преступности, уголовное судопроизводство.

**Kazakova S.A.**

*Applicant of the Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy); e-mail: kvitka66@yandex.ru*

**THE INTERNATIONAL PRINCIPLES OF JUSTICE CONCERNING MINORS**

The article is devoted to the study of international rules of law of administration of justice concerning minors. The classification of universal international principles of juvenile justice, following of corresponding international documents is suggested.

**Key words:** principles of juvenile justice, rights of the child, legal status of minors, criminality prevention, criminal legal proceedings.



**Уфаева Ольга Евгеньевна**

*Специалист сектора по обеспечению исполнения переданных государственных полномочий по опеке и попечительству (Администрация Кировского района МО «Город Саратов»), соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин (Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал) Российской правовой академии Министерства юстиции РФ)*

**СООТНОШЕНИЕ КАТЕГОРИЙ «НЕВМЕНЯЕМОСТЬ» И «НЕДЕЕСПОСОБНОСТЬ»  
ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

Статья посвящена исследованию существующих мнений относительно понятий «невменяемость» и «недееспособность». Формулируются дефиниции вменяемости, невменяемости и недееспособности с общетеоретических позиций.

**Ключевые слова:** невменяемость, недееспособность, психическое расстройство, слабоумие, медицинский критерий, юридический критерий.

**Ufaeva O.E.**

*Specialist of sector to ensure compliance with state powers transferred to tutorship and guardianship (Administration of Kirov district municipality "Saratov City"), Competitor of the Department of State and legal subjects (Volga Region (Saratov) Law Institute (branch) of the Russian Legal Academy of the Ministry of Justice)*

**RATIO OF THE CATEGORIES OF "IRRESPONSIBILITY" AND "INCAPACITY"  
UNDER THE RUSSIAN LEGISLATION**

The article is devoted to research of existing opinions concerning concepts "irresponsibility" and "incapacity". Definitions of responsibility, irresponsibility and incapacity from general-theoretical positions are formulated.

**Key words:** irresponsibility, incapacity, mental frustration, weak-mindedness, medical criterion, legal criterion.

**Береговская Наталия Александровна**

*Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: natalia-beregovskaya@yandex.ru*

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ  
(ГОЛОД В ПОВОЛЖЬЕ 1921–1922 ГОДОВ)**

В статье рассматриваются проблемы формирования правовой политики по охране здоровья детей. Анализируются политико-правовые меры, связанные с охраной здоровья детей в условиях голода в Поволжье (1921–1922 гг.), а также нормативно-правовые основы процессов централизации системы охраны здоровья детей.

**Ключевые слова:** правовая политика, охрана здоровья несовершеннолетних, голод в Поволжье.

**Beregovskaya N.A.**

*Graduate student at the history of the State and Law (Saratov State Law Academy); e-mail: natalia-beregovskaya@yandex.ru*

**THE LEGAL POLICY ON THE HEALTH PROTECTION OF THE CHILDREN IN THE FIRST YEARS  
OF THE SOVIET POWER (THE FAMINE IN THE VOLGA REGION 1921–1922)**

In the article are considered the problems of the formation of a legal policy on health protection of children. The author analyzes the political and legal actions which were connected with the health protection of the children in the conditions of famine in the Volga region (1921–1922), and the normative legal bases of the processes of the centralization of the system of the health protection of the children.

**Key words:** the legal policy, the health protection of the children, the famine in the Volga region.

**Ростовская Ирина Валерьевна**

*Аспирант (Всероссийская государственная налоговая академия); e-mail: Rostovskaya.tamara@mail.ru*

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с одной из мер правопорядка — юридической ответственностью. Обосновывается особая актуальность юридической ответственности в случае, если речь идет о нарушении прав ребенка.

**Ключевые слова:** правопорядок, юридическая ответственность, административная ответственность, основные права человека, защита прав несовершеннолетних.

**Rostovskaya I.V.**

*Postgraduate Student (Tax Academy of the Russian Federation); e-mail: Rostovskaya.tamara@mail.ru*

**THE LEGAL LIABILITY OF UNDER AGE**

The questions of one of the measures of the rule and order such as the legal liability are considered in the article. The theme of the legal liability takes the central place in the common legal theory. Being one of the most important

measures that provides with the maintenance of established in the state law and order, the legal liability is the most urgent when we speak about the violation of the rights of the child.

**Key words:** law and order, legal liability, administrative responsibility, basic human rights, protection of the rights of under age.

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО (CONSTITUTIONAL LAW)

**Миронов Олег Орестович**

*Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ*

#### ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИИ

В статье рассматриваются различия между функциями Конституции и функциями права; анализируются взгляды ученых-конституционалистов по вопросам функций Конституции. Представлено авторское видение содержания основных функций.

**Ключевые слова:** функции конституции, конституция, функции права

**Mironov O.O.**

*Doctor of Law Sciences, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation*

#### THE FUNCTIONS OF THE CONSTITUTION

The article discusses the differences between the functions of the Constitution and functions of law, the views of scientists constitutionalists on the roles of the constitution. Presents the author's vision of the key content of these functions.

**Key words:** the functions of the constitution, the constitution, the functions of law.

**Нурмагамбетов Рашид Габитович**

*Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела аспирантуры и докторантуры (Челябинский государственный университет); e-mail: Ore1032@mail.ru*

#### К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ ОБЩИХ ОСОБЕННОСТЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Статья посвящена характеристике общих особенностей конституционного регулирования общественных отношений. Проводится их классификация, раскрывается содержание.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, конституционное регулирование, общественные отношения, нормы Конституции РФ, конституционное воздействие.

**Nurmagambetov R.G.**

*Candidate of Law, the senior research assistant Postgraduate study and doctoral studies department (Chelyabinsk State University); e-mail: Ore1032@mail.ru*

#### TO A QUESTION ON DEFINITION OF THE MAINTENANCE OF THE GENERAL SIGNS THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

Article is devoted characteristics of the general signs of the constitutional regulation of public relations, to be spent their classification and reveal the maintenance.

**Keywords:** the Constitution of the Russian Federation, the constitutional regulation, public relations, norms of the Constitution of the Russian Federation, the constitutional influence.

**Нерсисян Артур Гарикович**

*Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nersisyanarthur@yahoo.com*

#### ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

В статье рассматривается вопрос становления и развития института федеральной интервенции в дореволюционной России. Обосновываются причины его применения; описана существовавшая система мер воздействия.

**Ключевые слова:** федеральная интервенция, правовой режим, специальные меры, исключительное положение, чрезвычайное положение, обеспечение безопасности.

**Nersisyan A.G.**

*Postgraduate student the Department of Constitutional and International Law (Saratov State Law Academy);  
e-mail: nersisyanarthur@yahoo.com*

### **THE GENESIS OF FEDERAL INTERVENTION INSTITUTION IN THE PRE-REVOLUTIONARY HISTORY OF RUSSIA**

The article rises up the question of becoming and evolution of the federal intervention institution in the pre-revolutionary history of Russia. The author marks the reasons of its application and describes the existed measures of impact.

**Key words:** federal intervention, legal regime, special measures, extraordinary situation, emergency situation, the maintenance of safety.

**Шуршалова Елена Сергеевна**

*Аспирант кафедры публичного права (Поволжский кооперативный институт (филиал)  
АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации»); e-mail: shurshalova\_elen@mail.ru*

### **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются проблемы совершенствования миграционной политики в Российской Федерации. Приводится классификация категорий субъектов миграции; рассматривается вопрос о разработке и принятии новой Концепции миграционной политики России.

**Ключевые слова:** мигрант, миграционные процессы, национальность, незаконная миграция, убежище, концепция, полномочия органов государственной власти.

**Shurshalova E.S.**

*Postgraduate student in Public Law (Volga Cooperative Institute (branch)  
of ANO VPO Tsentrosojuz Russian Federation "Russian University of Cooperation")*

### **THE BASIC DIRECTIONS OF PERFECTION OF A MIGRATORY POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Article is devoted problems on perfection of a migratory policy in the Russian Federation. Classification of categories of subjects of migration is resulted, and also the question on working out and acceptance of the new Concept of a migratory policy of Russia is considered.

**Key words:** the migrant, migratory processes, a nationality, illegal migration, a refuge, the concept, powers of public authorities.

### **АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО (ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW)**

**Братановский Сергей Николаевич**

*Доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и государственного строительства  
(Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

**Зеленов Михаил Фридрихович**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и государственного строительства  
(Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

### **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

В статье рассматриваются юридические вопросы формирования системы мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе. На основе анализа современного законодательства, правоприменительной практики, а также мнений ведущих ученых в этой области предлагаются изменения в правовые акты.

**Ключевые слова:** коррупция, конфликт интересов, государственная и муниципальная служба, ограничения и запреты, обязанности государственных и муниципальных служащих, должностная инструкция, контрольные меры.

**Bratanovsky S.N.**

*Doctor of jurisprudence, professor of Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch)  
to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

**Zelenov M.F.**

*Candidate of jurisprudence, the senior lecturer Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute  
(branch) to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

### **FORMATION OF SYSTEM OF MEASURES ON CORRUPTION COUNTERACTION ON TO THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE**

In the publication legal issues of formation of system of measures on corruption counteraction on the state and municipal service, on the basis of the analysis of the modern legislation, lawuse experts are considered, and also leading scientists in this area changes in legal certificates are offered.

**Key words:** corruption, the conflict of interests, the state and municipal service, restrictions and interdictions, duties of the state and municipal employees, duty regulations, control measures.

**Галицкая Наталья Владимировна**

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

**Баринов Александр Вячеславович**

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства  
(Поволжский институт (филиал) им. П.А. Столыпина РАНХиГС)*

### **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

В статье исследуются административно-правовые вопросы обеспечения экологической безопасности в России; отражена дискуссионность подходов, используемых при определении круга аспектов, входящих в понятие экологической безопасности. На основе анализа российского и международного законодательства предлагаются пути совершенствования юридической ответственности за совершение экологических правонарушений.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, природные и техногенные факторы, состояние защищенности конституционных прав и свобод человека и гражданина, вредоносное воздействие окружающей среды, человеческий фактор.

**Galitskaya N.V.**

*Candidate of jurisprudence, the senior lecturer (Saratov State Law Academy)*

**Barinov A.V.**

*Postgraduate student Department of administrative law and public construction (Volga Region Institute (branch) to them. P.A. Stolypin, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)*

### **ECOLOGICAL SAFETY AS AN OBJECT OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL RESEARCH**

In the publication is administrative-legal aspects of maintenance of ecological safety in Russia are investigated, discussions of the approaches used at definition of a circle of aspects is reflected, entering into concept of ecological safety. On the basis of the analysis of the Russian and international legislation ways of perfection of legal responsibility for fulfillment of ecological offenses are offered.

**Key words:** ecological safety, natural and technogenic factors, a condition of security of constitutional laws and freedom of the person and the citizen, harmful influence of environment, the human factor.

**Петров Михаил Петрович**

*Кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке  
(Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук «Институт государства и права РАН»); e-mail: noc.sgarp.ru*

### **ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

В настоящей статье организация исполнительной власти на федеральном уровне рассматривается в аспекте системы, структуры, трансформации организационно-правовых форм органов управления. Высказываются предложения по совершенствованию законодательства, направленные на увеличение числа форм и развитие начал децентрации в системе исполнительной власти.

**Ключевые слова:** федеральные органы исполнительной власти, государственное управление, публичная администрация, административная реформа.

**Petrov M.P.**

*Candidate of Law, Associate Professor, Deputy Director for Science (Saratov Branch of the Institution of the Russian Academy of Sciences "Institute of State and Law Sciences"); e-mail: noc.sgarp.ru*

### **ISSUES OF IMPROVING THE STRUCTURE OF FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER**

The organization of the executive branch at the federal level is considered in the aspect of the system, structure, transformation, organizational and legal forms of government. Makes suggestions for improving legislation to increase the forms of deconcentration and the development began in the executive branch.

**Key words:** federal executive authorities, public administration, public administration, administrative reform.

**Соколов Александр Юрьевич**

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

#### **ЗАДЕРЖАНИЕ ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

В статье рассматривается правовая природа задержания транспортного средства как самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Исследуются особенности его применения. На основе проведенного анализа законодательства в данной сфере предлагаются возможные пути совершенствования правового регулирования.

**Ключевые слова:** задержание транспортного средства; меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; производство по делам об административных правонарушениях.

**Sokolov A. Yu.**

*Candidate of Law, Associate Professor of Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy); e-mail: AYsokolov@mail.ru*

#### **THE DETENTION OF THE TRANSPORT FACILITY AS A PROVISIONS PROCEDURE MEASURE OF CASES CONCERNING ADMINISTRATIVE OFFENSES**

In this article the author considers the legal character of the detention of the transport facility as a autonomous means of providing clerical correspondence in administrative offences. Also are examined different features of its application. On the basis of given analysis of legislature the author suggests different ways of perfection of legal regulation.

**Key words:** the detention of the transport facility; provisions procedure measures of cases concerning administrative offences; Code of administrative offences of the Russian Federation; proceedings in cases concerning administrative offences.

**Пермяков Александр Игоревич**

*Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)*

#### **К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья посвящена исследованию института государственной службы в Российской Федерации. Рассматриваются структура государственной службы и составляющие ее элементы, федеральное законодательство в изучаемой области.

**Ключевые слова:** система государственной службы, государственный служащий, должность, должностное лицо, структура государственной службы.

**Permyakov A. I.**

*Postgraduate student Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)*

#### **THE ISSUES OF THE STRUCTURE OF THE PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

This article is about the public service in the Russian Federation. It studies the structure of public service, its components and the federal legislation in the research area.

**Key words:** a system of public service, a public servant, a position, a public officer, a structure of public service.

#### **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКИЙ И АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС (CIVIL LAW, CIVIL AND ARBITRARY PROCEDURE)**

**Барбакадзе Вахтанг Тамазиевич**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия)*

**Ткаченко Екатерина Викторовна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия)*

#### **К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ СПОРОВ С УЧАСТИЕМ ДИРЕКТОРОВ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ И ЧЛЕНОВ СОВЕТА ДИРЕКТОРОВ**

В статье анализируются факторы, влияющие на разграничение подведомственности споров с участием директоров акционерных обществ и членов совета директоров, заключившими с данными организациями трудо-

вые договоры, в случаях оспаривания указанными лицами решений уполномоченных органов акционерного общества об освобождении (директоров, членов директоров) от занимаемых должностей.

**Ключевые слова:** подведомственность, корпоративные споры, директор акционерного общества, член совета директоров, трудовой спор.

**Barbakadze V.T.**

*Candidate of Law, Associate Professor of the arbitration process (Saratov State Law Academy)*

**Tkachenko E.V.**

*Candidate of Law, Associate Professor of the arbitration process (Saratov State Law Academy)*

#### **ON THE QUESTION OF DETERMINING THE JURISDICTION OF DISPUTES INVOLVING DIRECTORS OF JOINT STOCK COMPANIES AND BOARD MEMBERS**

The article analyzes the factors affecting the separation of jurisdiction disputes involving directors of joint stock companies and board members who have made these organizations with employment contracts in cases challenging the said persons, making the competent authorities for the release of joint-stock company (directors, members of the directors) from office.

**Key words:** jurisdiction, corporate disputes, director of the company, a member of the Board of Directors, the labor dispute.

**Барбакадзе Вахтанг Тамазиевич**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия)*

#### **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ДЕЛ АРБИТРАЖНЫМ СУДАМ И СУДАМ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Настоящая статья представляет собой обзор по наиболее актуальным вопросам, возникающим у практических работников при определении подведомственности дел. Выявляются критерии, влияющие на определение подведомственности дел как арбитражным судам, так и судам общей юрисдикции, с учетом позиций Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Правовая позиция, изложенная автором по отдельным вопросам, вошла в Обзор практики разрешения судами Саратовской области вопросов подведомственности дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам.

**Ключевые слова:** критерии подведомственности, арбитражный суд, суд общей юрисдикции.

**Barbakadze V.T.**

*Candidate of Law, Associate Professor of the arbitration process (Saratov State Law Academy)*

#### **TOPICAL ISSUES THAT ARISE IN DETERMINING THE JURISDICTION OF COURTS OF ARBITRATION CASES AND THE COURTS OF GENERAL JURISDICTION**

This article provides an overview on the most pressing issues arising from practitioners in determining the jurisdiction of cases. The author identifies the criteria for determining the impact on the jurisdiction of courts of arbitration cases as well as courts of general jurisdiction, taking into account the position of the Supreme Court of the Russian Federation and Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. The legal position set out by the author on certain points, entered the practice of allowing courts review the Saratov region of issues of jurisdiction of cases to courts of general jurisdiction and arbitration courts.

**Key words:** criteria of jurisdiction, the Arbitration Court, the court of general jurisdiction.

**Алькова Марина Александровна**

*Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: alkova\_marina@mail.ru*

#### **ПРЕДМЕТ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ О ВЗЫСКАНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ**

Статья посвящена исследованию предмета доказывания по делам о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав. Анализируются правовые нормы, посвященные данной санкции, выявляются основные ее существенные характеристики, непосредственно влияющие на совокупность обстоятельств, подлежащих доказыванию по указанной категории авторских споров. Отмечаются пробелы в законодательстве и формулируются предложения в целях их устранения.

**Ключевые слова:** авторский спор, гражданское судопроизводство, предмет доказывания, способ защиты, компенсация, исключительное право.

**Alkova M.A.**

*Postgraduate Student of the Department of Civil Procedure (Saratov State Law Academy); e-mail: alkova\_marina@mail.ru*

### **THE SUBJECT OF PROOF OF COPYRIGHT DISPUTE ABOUT EXACTION OF COMPENSATION AS A RESULT OF INFRINGEMENT OF COPYRIGHT RIGHTS**

The article is devoted to the study of circumstance in proof of copyright dispute about exaction of compensation as a result of infringement of copyright rights. The author analyses the rules of substantive law, which regulate this sanction, ascertains its essential features which influence on circumstance in proof. The author notes deficiency of law in this sphere and suggests statement for elimination of defects.

**Key words:** copyright dispute, civil procedure, circumstance in proof, protective device, compensation, copyright rights.

**Еськина Ирина Александровна**

*Аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин (Нижегородский коммерческий институт)*

### **МЕХАНИЗМ ПРИОБРЕТЕНИЯ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

Статья посвящена определению самостоятельного значения механизма приобретения гражданских прав (МПГП) в соотношении с механизмом осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей. Обосновывается, что МПГП состоит из присущих ему основания, стадий и средств.

**Ключевые слова:** приобретение, осуществление гражданских прав, социальная цель, правовое основание, способ приобретения гражданских прав, социально-правовой результат.

**Yes'kina I.A.**

*Postgraduate student Department of Civil-Law ( Nizhny Novgorod Commercial Institute)*

### **SUBJECTIVE RIGHTS ACQUISITION MECHANISM IN CIVIL RIGHT CATEGORIES SYSTEM**

The article is dedicated to the determination of independent significance of civil rights acquisition mechanism (CRAM) in correlation with mechanism of execution of civil rights and discharge of duties. The foundation that CRAM consists of proper base, stages and means is considered.

**Key words:** acquisition, civil rights execution, social objective, legal foundation, means of civil rights acquisition, social and legal result.

**Найденова Наталья Юрьевна**

*Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tati4ek@mail.ru*

### **ОТГРАНИЧЕНИЕ ДОГОВОРА ПЕРЕВОЗКИ Пассажира ОТ ДОГОВОРА ПЕРЕВОЗКИ БАГАЖА**

В статье рассматривается проблема ограничения договора перевозки пассажиров от договора перевозки багажа. Выявлены и исследованы основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность транспортных организаций, осуществляющих перевозки.

**Ключевые слова:** договор перевозки, пассажир, багаж, права и обязанности, ответственность, транспорт, багажная квитанция, проездной билет, перевозчик.

**Найденова N.Yu.**

*Postgraduate student of the Civil Law Department (Saratov State Law Academy); e-mail: tati4ek@mail.ru*

### **DELIMITATION OF THE CONTRACT OF CARRIAGE THE PASSENGER FROM THE CONTRACT OF CARRIAGE OF BAGGAGE**

In article the short analysis of the legislation and the maintenance of a problem of differentiation of the contract of carriage of passengers from the luggage contract of carriage is resulted. The basic regulatory legal acts regulating activity of the transport organizations transporting are revealed and investigated.

**Key words:** the contract of carriage, the passenger, luggage, the rights and duties, responsibility, transport, the baggage receipt, the ticket, a carrier.

**Сенякина Елена Ивановна**

*Студентка 5 курса (Саратовская государственная юридическая академия)*

### **ВИДЫ ИСКОВ В АРБИТРАЖНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ (КРАТКИЙ ОБЗОР)**

В статье даются классификации исков, проведенные по различным основаниям, с учетом особенностей и специфики каждого вида.

**Ключевые слова:** иск, арбитражное судопроизводство, классификация, истец, ответчик.

**Senyakina E.I.**

*5 th year student (Saratov State Law Academy)*

#### **TYPES OF CLAIMS IN ARBITRATION PROCEEDINGS (BRIEF OVERVIEW)**

The article gives the classification of actions carried out on various grounds, taking into account the peculiarities and specificities of each species.

**Key words:** suit, arbitration proceedings, the classification function, the plaintiff, the defendant.

#### **УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС (CRIMINAL AND CRIMINAL EXECUTIVE LAW, CRIMINAL PROCEDURE)**

**Ораздурдыев Ашир Мовлямович**

*Кандидат юридических наук, доцент, юрист филиала компании «Черчи Групп Петрол» (Турция) в Туркменистане; e-mail: merdanboss@yandex.ru*

#### **ИДЕАЛЬНОЕ И РЕАЛЬНОЕ СОСТАВНОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ**

В статье рассматривается вопрос о применении категорий «идеальное» и «реальное» в понятии составного преступления; раскрывается этимологическое содержание понятия «идеальное» и причины, в силу которых данная категория используется в понятии «совокупность преступлений».

**Ключевые слова:** составное преступление, совокупность преступлений, идеальная и реальная совокупность преступлений, идеальное и реальное составное преступление.

**Orazdurdyev A.M.**

*Candidate of Law, Associate Professor, Associate (Branch "Church Group Petrol" (Turkey) in Turkmenistan); e-mail: merdanboss@yandex.ru*

#### **IDEAL AND REAL COMPOUND CRIME**

In article the question on application of categories "ideal" and "real" in concept of a compound crime is considered, reveal the etymological maintenance of concept "ideal" and the reasons in which force the category of "ideal" is used in concept of set of crimes.

**Key words:** compound crime, set of crimes, ideal and real set of crimes, an ideal and real compound crime.

**Любенко Владимир Владимирович**

*Соискатель кафедры уголовного процесса (Нижегородская академия МВД России)*

#### **ИНСТИТУТ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ОБВИНЯЕМОГО С ПРОКУРОРОМ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

В статье рассматриваются вопросы теории и практики института досудебного соглашения о сотрудничестве в уголовном процессе. Показана роль в заключении досудебного соглашения прокурора, руководителя следственного органа, других участников процесса. Отмечены пробелы в законе, регулирующем досудебное сотрудничество сторон. Сделаны предложения по совершенствованию порядка принятия судебного решения о проведении судебного разбирательства в особом порядке, созданию гарантий прав потерпевшего.

**Ключевые слова:** досудебное соглашение, прокурор, сотрудничество сторон, особый порядок, права потерпевшего.

**Lyubenko V.V.**

*Applicant department of criminal process Nizhny Novgorod Academy of the Russian Interior Ministry*

#### **INSTITUTE OF PRETRIAL AGREEMENTS ON COOPERATION WITH THE PROSECUTOR ACCUSED: THEORY AND TECHNOLOGY LEGISLATION**

The article discusses the theory and practice of the Institute of pretrial agreements of cooperation in the criminal process. The role of pre-trial custody in the agreement the prosecutor, the head of the investigative body, the other participants. Noting the gaps in the law governing the gravitating pre-trial cooperation between the parties. Made suggestions for improving the order of judicial decision-making about the conduct of the proceedings in a special manner, creating an n-rentier rights of the victim.

**Key words:** pretrial agreements, prosecutor, cooperation between the parties, special manner, rights of the victim.

**Григорян Зираварт Маратовна**

*Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия)*

#### **УБИЙСТВА, СОВЕРШАЕМЫЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ (КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

В статье исследуется проблема убийств, совершаемых несовершеннолетними (криминологический аспект). Анализируется коэффициент преступлений несовершеннолетних. Приводятся статистические данные о количе-



стве наиболее опасных преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Рассматриваются некоторые особенности личности несовершеннолетних преступников.

**Ключевые слова:** убийства, несовершеннолетний, криминологический аспект, личность несовершеннолетнего, предупреждение преступности.

**Grigoryan Z.M.**

*Postgraduate student of Department of the criminal and criminal executive law (Saratov State Law Academy)*

#### **THE MURDERS MADE BY MINORS (CRIMINOLOGICAL ASPECT)**

Clause is devoted to research of a question of the murders made by minors (criminological aspect). The factor of crimes of minors is analyzed. Cited the statistical data on quantity of the most dangerous crimes made by minors. Some features of the person of the minor criminals.

**Key words:** murders, the minor, criminological aspect, the person of the minor, the prevention of criminality.

**Зиновьева Екатерина Евгеньевна**

*Следователь Отдела полиции № 2 в составе УМВД России по г. Саратову;  
e-mail: zee\_1984\_0@mail.ru*

#### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

В статье исследуется процесс взаимодействия участников уголовного судопроизводства при использовании информационных технологий; анализируется правовая база, а также организационно-правовые проблемы взаимодействия.

**Ключевые слова:** следователь, эксперт, взаимодействие, информационные технологии, судебно-экономическая экспертиза.

**Zinovieva E.E.**

*Investigator Police Department № 2 in the Ministry of Internal Affairs of Russia in Saratov;  
e-mail: zee\_1984\_0@mail.ru*

#### **ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS IN THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY**

Article is devoted to the study of the interaction of participants in criminal proceedings in the use of information technology, and analyzes the legal framework, as well as organizational and legal problems of interaction.

**Key words:** investigator, expert, communications, information technology, legal and economic expertise.

#### **ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО (FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW)**

**Попов Василий Валерьевич**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vpopov@sgar.ru*

#### **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ**

В статье рассматриваются вопросы реализации и применения в Российской Федерации принципов защиты прав субъектов отношений в сфере налогообложения, закрепленных международными налоговыми соглашениями.

**Ключевые слова:** международные соглашения, сфера налогообложения, права субъектов, защита, принципы, практика применения.

**Попов V.V.**

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law (Saratov State Law Academy);  
e-mail: vpopov@sgar.ru*

#### **INTERNATIONAL LEGAL PRINCIPLES OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF PARTICIPANTS OF TAXATION RELATIONS**

The article deals with problems of realization and application of principles of protection of the rights of the Russian Federation subjects of taxation relations institutionalized in international taxation agreements.

**Key words:** international agreements, rights of subjects, protection, principles, practice of application.

**Разгильдиева Маргарита Бяшировна**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия)*

**АНУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) ГАРАНТИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье рассматриваются проблемы современного правового регулирования аннулирования государственной (муниципальной) гарантии, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ.

**Ключевые слова:** бюджетно-правовое принуждение, меры принуждения, государственная (муниципальная) гарантия, государственно-частное партнерство, недействительность государственной (муниципальной) гарантии.

**Razgildieva M.B. Margarita Bjashirovna**

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law (Saratov State Law Academy)*

**CANCELLATION OF THE STATE (MUNICIPAL) GUARANTEE:  
PROBLEMS OF THE THEORY AND LEGAL REGULATION**

Problems of modern legal regulation of the state (municipal) guarantee in order Budgetary Code are see in article.

**Key words:** budgetary-legal compulsion, compulsion measures, the (municipal) guarantee, state-private partnership, invalidity state (municipal) guarantee.

**Нургушиев Булат Бегалиевич**

*Коммерческий директор ООО «СК Эверест»; e-mail: nurgushiev@mail.ru*

**ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛГОМ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В данной статье анализируются организационные и правовые инструменты системы управления государственным и муниципальным долгом в Российской Федерации. Рассматриваются основные элементы данного финансово-правового механизма, предлагаются пути его модернизации.

**Ключевые слова:** бюджет Российской Федерации, управление государственным и муниципальным долгом, Министерство финансов РФ, система учета долговых обязательств РФ, консолидированная долговая книга.

**Nurgushiev B.B.**

*Business director "SK Everest" Ltd.; e-mail: nurgushiev@mail.ru*

**MANAGEMENT OF THE STATE AND LOCAL DEBT IN THE RUSSIAN FEDERATION:  
FINANCIAL AND LEGAL ASPECT**

In this article the organization and legal instruments of the state and local debt's management system in the Russian Federation are analyzed. Author investigates the main features of this financial and legal mechanism and proposes the ways of its modernization.

**Key words:** the budget of the Russian Federation, the management of the state and local debt, Ministry of Finance of the Russian Federation, debt accounting system of the Russian Federation, consolidated debt book.

**Мусабирова Динара Анваровна**

*Ассистент кафедры частного права (Филиал Казанского (Приволжского) федерального университета в г. Набережные Челны); e-mail: MusabirovaDinara@mail.ru*

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ**

В настоящей статье рассматриваются понятие, особенности, структура и содержание правового режима изучаемого явления.

**Ключевые слова:** бюджетные фонды, правовой режим, правовые средства, содержание и структура правового режима.

**Musabirova D.A.**

*Assistant Professor, Department of Private Law (the Branch of Kazan (Volga) Federal University of Naberezhnye Chelny)*

**THE LEGAL REGIME OF THE REGIONAL BUDGET FUNDS**

The article deals with the concept, features, structure and content of the legal regime.

**Key words:** budget funds, the legal regime, legal means, the content and structure of the legal regime.

**Мурысева Екатерина Александровна**  
*Соискатель кафедры финансового, банковского и таможенного права  
 (Саратовская государственная юридическая академия)*

### **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье рассматриваются актуальные вопросы, связанные с налогообложением относительно новых для современной России адвокатских образований — адвокатских кабинетов. Анализируется налоговое законодательство, освещаются проблемы, связанные с недостатками нормативно-правового регулирования в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** адвокатский кабинет, налогообложение, адвокатская деятельность, юридическая помощь.

**Muryseva E.A.**

*Applicant Department of Finance, Banking and Customs Law (Saratov Law Academy)*

### **SELECTED TAXATION ISSUES INDIVIDUAL ADVOCATE ACTIVITY**

Actual questions related to taxation are relatively new to modern Russia legal practices — attorney offices. Examines the tax law, highlights the problematic issues associated with deficiencies of legal regulation.

**Key words:** lawyer office, taxation, advocacy, legal assistance.

### **ЗЕМЕЛЬНОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО (LAND AND LABOR LAW)**

**Тимофеев Лев Александрович**

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

### **К АНАЛИЗУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО ЕДИНСТВА СОДЕРЖАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИСПОЛЪЗУЕМЫХ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ДОБЫЧЕ, ПЕРЕРАБОТКЕ И ОХРАНЕ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ**

В статье рассматриваются вопросы научного обоснования некоторых элементов терминологико-понятийного аппарата, используемых в теории и современной практике правового регулирования отношений в сфере рыбохозяйственного комплекса.

**Ключевые слова:** рыбное хозяйство, водные биологические ресурсы, прибрежное рыболовство.

**Timofeev L.A.**

*Doctor of Law, Professor Department of Land and Ecology Law (Saratov State Law Academy)*

### **TO THE ANALYSES OF NORMATIVE ACTS CONTENT OF TERMINOLOGICAL UNITY, USED IN THEORY AND PRACTICE OF LEGAL RELATIONS REGULATING OF SOURCING, FISH HANDLING AND AQUATIC BIORESOURCES PROTECTIONS**

The article touches upon some questions of scientific rationale of certain elements of terminological and conceptual system used in theory and modern practice of relations legal regulation in the sphere of fishery.

**Key words:** fishery, aquatic bioresources, coast fishing.

**Молотилина Алёна Геннадьевна**

*Аспирант кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: magen87@bk.ru*

### **ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ТРУДА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ И ИХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

В статье исследуется правовое понятие «орган социального партнерства», а также предусмотренная Трудовым кодексом РФ многоуровневая система органов социального партнерства в сфере труда. С теоретико-правовых позиций оцениваются имеющиеся на этот счет нормы и фактический опыт коллективно-договорного регулирования труда. Проводится классификация органов социального партнерства в сфере труда в зависимости от целей их создания и содержания принимаемых решений.

**Ключевые слова:** социальное партнерство, органы социального партнерства в сфере труда, уровни социального партнерства, трехсторонние комиссии.

**Molotilina A.G.**

*Postgraduate student of Department of Labor Law (Saratov State Law Academy); e-mail: magen87@bk.ru*

**THE CONTEXT AND SYSTEM OF BODIES OF SOCIAL PARTNERSHIP IN THE LABOR SPHERE:  
LEGISLATIVE DECISIONS AND THEIR THEORETICAL ANALYSES**

The article is devoted to research of legal meaning of the term of "bodies of social partnership" and multilevel system of social partnership in the labor sphere, created by Labor Code of RF. Factual experience of labor-contractual regulations of labor is evaluated from the theoretical legal points of view. Bodies of social partnership in labor sphere are classified according to aims of their creations and contexts of the decision they admit.

**Key words:** social partnership, bodies of social partnership, levels of social partnership, the tripartite commissions.

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО (INTERNATIONAL LAW)**

**Шугуров Марк Владимирович**

*Доктор философских наук, профессор кафедры философии (Саратовская государственная юридическая академия)*

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ  
В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

*(Окончание. Начало в № 6 2011 г.)*

В статье анализируются общие нормы и принципы международного права и научно-технологического сотрудничества. Большое внимание уделяется образу современного государства и его обязанностям в научно-технологической сфере в контексте международного сотрудничества. На основе рассмотрения положений ряда отраслей международного права выявляются наиболее общие международно-правовые обязательства государств в сфере содействия международному научно-технологическому сотрудничеству.

**Ключевые слова:** международное право, современное государство, международно-правовые принципы, научно-технологическое сотрудничество, глобализация.

**Shugurov M.V.**

*Doctor of Philosophy professor of Department of philosophy (Saratov State Law Academy)*

**INTERNATIONAL LEGAL OBLIGATIONS OF STATES IN THE SPHERE  
OF INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL COOPERATION**

*(Continued from № 6 in 2011)*

The article is devoted to analysis of general norms and principles international law of scientific and technological cooperation. Much attention is paid to modern state image and its duties in scientific and technological area in the context of international cooperation. On basis consideration of proposals international law branches the author reveals more general international-legal states obligations in sphere of promotion to international scientific and technological cooperation.

**Key words:** international law, modern state, international-legal principles, scientific and technological cooperation, globalization.

**Шугурова Ирина Викторовна**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ivshugurova@mail.ru*

**ПРАВА НА СЛУЖЕБНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:  
КОЛЛИЗИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ**

В статье рассматривается юридическая природа служебных результатов интеллектуальной деятельности; раскрываются коллизионные вопросы, возникающие при создании и использовании служебных изобретений и произведений; исследуются положения международных соглашений, законодательства Европейского Союза, а также отдельных европейских государств, регулирующие приобретение и передачу прав на служебные результаты интеллектуальной деятельности в отношениях, осложненных иностранным элементом.

**Ключевые слова:** служебные результаты интеллектуальной деятельности, изобретения, произведения, коллизионные нормы, иностранное законодательство, директивы и регламенты Европейского Союза, Европейская и Евразийская патентные конвенции.

**Shugurova I.V.**

*Candidate of Law, associate professor Department of Civil and Private Law (Saratov State Law Academy)*

**INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS ON WORKS MADE FOR HIRE:  
CONFLICT OF LAWS REGULATION IN NATIONAL LEGISLATION AND INTERNATIONAL AGREEMENTS**

The article is devoted to the questions of legal nature of intellectual property rights on works made for hire. In this article problems of conflict of laws concerning with creation and use of employee's inventions and literary works are investigated. Author considers conflict rules of international agreements, European Union legislation as well as legislation of certain European states which regulate acquisition and transfer of intellectual property rights in legal relations with foreign element.

**Key words:** works made for hire, employee's inventions, literary works, conflict rules, foreign legislation, Directives and Regulations of the European Union, European and Eurasian Patent Conventions.

**Колокольцев Алексей Владимирович**

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

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ  
В ЗАЩИТЕ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье исследуются международно-правовые нормы, касающиеся защиты трудящихся-мигрантов; анализируется понятие «трудящийся-мигрант» с точки зрения международных конвенций, ратифицированных Российской Федерацией; приводятся статистические данные занятости населения Российской Федерации.

**Ключевые слова:** безработица, трудящийся-мигрант, Конвенция, нелегальная миграция, права мигрантов.

**Kolokoltsev A.V.**

*Postgraduate Student Department of Constitutional and International Law (Saratov State Law Academy);  
e-mail: firstbell@mail.ru*

**PROBLEMS OF APPLICATION OF INTERNATIONAL LAW NORMS IN PROTECTION  
OF RIGHTS OF MIGRANT WORKERS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article is devoted to the study of international law norms in protection of rights of migrant workers. The author analyses the concept of "the migrant-worker" from the point of view of international Conventions ratified by Russian Federation. The statistic points of population employment are suggested.

**Key words:** unemployment, the worker-migrant, the Convention, illegal migration, the rights of migrants.

## **ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК СГАП»**

**Журнал «Вестник СГАП» включен в перечень ВАК РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.**

**1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).**

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 7-10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3-5 страниц; анонса — 1-2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: [vestnik@sgap.ru](mailto:vestnik@sgap.ru) (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (дискета или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И.\_статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. **Выписка из решения заседания кафедры** (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. **Внешняя рецензия** специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. **Отзыв научного руководителя** (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

**2. Каждая статья** или другие материалы (см. п. 1.2) **должна начинаться:** а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3-4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5-7).

**Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.**

**3. Рисунки и схемы** вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

#### **4. Оформление рисунков и таблиц.**

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

**5. Сноски** в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания, издательство и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь: Мартин, Полиана, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания (для книг — издательство) и год издания (для периодических изданий — номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М.: Советская энциклопедия, 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL:) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): *Артамонова Е.* Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: [www.srbpravo.ru](http://www.srbpravo.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. Библиографический список.** Размещается в конце статьи перед сносками. В нем перечисляются все источники, на которые ссылается автор. Библиографический список оформляется по тем же правилам, что и сноски (см. подпункты а), б), в) пункта 5).

#### **7. Авторское визирование:**

а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы;

б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

**Примечания:**

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.
2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: **(8452) 29-90-87** или по адресу: **vestnik@sgap.ru**.
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 СГАП»:**

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

**Тел.:** (845-2) 29-90-87.

**E-mail:** vestnik@sgap.ru