

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 6 (89) • 2012

ISSN 2227-7315

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

| | |
|-------------------------|--|
| И.Н. Сенякин | доктор юридических наук, профессор (главный редактор) |
| В.М. Баранов | доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород) |
| Ю.И. Бытко | доктор юридических наук, профессор |
| Е.В. Вавилин | доктор юридических наук, доцент (Москва) |
| Н.А. Власенко | доктор юридических наук, профессор (Москва) |
| 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 |
| О.Ю. Рыбаков | доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор (Ставрополь) |
| Е.Н. Пастушенко | доктор юридических наук, профессор |
| С.В. Поленина | доктор юридических наук, профессор (Москва) |
| В.В. Степанов | кандидат юридических наук, профессор |
| С.Б. Суровов | 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 |
| Л.Г. Шапиро | доктор юридических наук, доцент |
| И.В. Шестерякова | доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора) |
| Б.С. Эбзеев | доктор юридических наук, профессор (Москва) |

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

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

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

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

**Электронная версия размещена
на официальном сайте
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная
юридическая академия» (www.ssla.ru)**

E-mail: vestnik@sgap.ru

Редактор, корректор
Т.Ф. Батищева

Верстка, дизайн обложки
и внутреннего блока
С.В. Демченко

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

Подписано в печать 20.12.2012 г.
Формат 70×108¹/₁₆
Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 18,47.
Тираж 950 экз. Заказ 551.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2012

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

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



№ 6 (89) • 2012

ISSN 2227-7315

EDITORIAL BOARD:

| | |
|---------------------------|---|
| I.N. Senyakin | Doctor of Law, Professor <i>(Chief Editor)</i> |
| V.M. Baranov | Doctor of Law, Professor (N. Novgorod) |
| Yu.I. Bytko | Doctor of Law, Professor |
| A.I. Demidov | Doctor of Law, Professor |
| B.S. Ebzeev | Doctor of Law, Professor (Moscow) |
| T.A. Grigorieva | Doctor of Law, Professor |
| O.V. Isaenkova | Doctor of Law, Professor <i>(Deputy Chief Editor)</i> |
| V.T. Kabyshev | Doctor of Law, Professor |
| T.I. Khmeleva | Candidate of Law, Associate Professor |
| N.I. Khimicheva | Doctor of Law, Professor |
| V.A. Letyaev | Doctor of Law, Professor (Kazan) |
| V.M. Manokhin | Doctor of Law, Professor |
| N.I. Matuzov | Doctor of Law, Professor |
| E.N. Pastushenko | Doctor of Law, Professor |
| S.V. Polenina | Doctor of Law, Professor (Moscow) |
| O.Yu. Rybakov | Doctor of Law, Doctor of Philosophy, Professor (Stavropol) |
| I.V. Shesteryakova | Doctor of Law, Associate Professor <i>(Deputy Chief Editor)</i> |
| L.G. Shapiro | Doctor of Law, Associate Professor |
| V.V. Stepanov | Doctor of Law, Professor |
| S.B. Surovov | Doctor of Social Sciences, Professor |
| V.M. Syrykh | Doctor of Law, Professor (Moscow) |
| E.V. Vavilin | Doctor of Law, Associate Professor (Moscow) |
| N.A. Vlasenko | Doctor of Law, Professor (Moscow) |
| T.A. Zametina | Doctor of Law, Associate Professor |

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

Founder

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

**E-version is located
on the official site
of Federal State Budget
Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”
(www.ssla.ru)**

E-mail: vestnik@sgap.ru

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

© Federal State Budget Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

- 11 **Суровов С.Б.**
Контурсы новой политики образования: региональный уровень

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 20 **Ермошин Г.Т.**
Органы судебной власти и органы правосудия в судебной системе России:
проблемы дефиниции
- 29 **Красильникова Т.К.**
Правовой статус предпринимательских союзов и съездов в России
в конце XIX – начале XX века
- 34 **Никитин А.А.**
Усмотрение в праве и его признаки
- 41 **Резников Е.В.**
Правовая ситуация как основание идентичности юриста
- 44 **Туманов С.Н.**
К вопросу о системной организации внешних функций
Российского государства
- 50 **Гапоненко Д.Б.**
Участие германского капитала в русской акционерной промышленности (XIX
– начало XX века)
- 54 **Калинин П.А.**
Значение и роль принципов законодательства в его систематизации
- 60 **Конкин В.С.**
Национальная безопасность современной России
- 64 **Лескин Р.В.**
Некоторые аспекты закрепления конкретизационных норм
в нормативно-правовых актах

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 68 **Галицкая Н.В.**
Административно-правовое обеспечение транспортной безопасности в России
- 72 **Соколов А.Ю., Попов В.В.**
Мера обеспечения производства по делам об административных
правонарушениях: понятие и признаки
- 80 **Закурдаева А.Ю.**
Административно-правовые средства разрешительной системы обеспечения
деятельности по оказанию первой помощи пострадавшим в Российской
Федерации

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 85 **Гущин Н.Э., Кузнецова И.Ю.**
Сельскохозяйственный кооператив: развитие законодательства

- 90 Иванова Н.А.**
К вопросу о медицинских (врачебных) ошибках по гражданскому праву Российской Федерации
- 94 Серветник А.А.**
Прощение долга в гражданском праве иностранных государств
- 100 Малькевич М.С.**
К вопросу о возникновении и развитии принципа равенства прав субъектов гражданских и семейных правоотношений
- 105 Мухина М.В.**
Понятие и правовая природа государственного контракта
- 110 Филиппов В.Г.**
Понятие и признаки реорганизации коммерческих организаций как вида прекращения

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 117 Гришина Я.С.**
О соотношении частных и публичных интересов при моделировании инновационно-правовой конструкции социального предпринимательства
- 122 Чекмарева А.В.**
Перспективы межкультурного диалога в гражданском процессе
- 128 Дьяченко М.И.**
Понятие и сущность арбитражной процессуальной ответственности
- 132 Сергеева Е.В.**
Роль Европейского суда по правам человека в реализации права граждан Российской Федерации на судопроизводство в разумные сроки

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

- 136 Лиходаев Е.Г.**
Адвокат на первоначальном этапе уголовно-процессуальной деятельности
- 140 Зотов П.В.**
Визуализация слабовидимых номеров автомобилей в цифровых изображениях
- 144 Мартынов А.В.**
Особенности предварительной проверки первичных материалов о служебных подлогах
- 149 Наливайко Е.А.**
Проблемные вопросы выдачи подозреваемого, обвиняемого
- 153 Оганесян Б.Л.**
Понятие мотива преступления в теории уголовного права

ПРОБЛЕМЫ МОЛОДЕЖНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

- 159 Малько А.В., Коновалов И.Н., Игнатенкова К.Е.**
Региональные аспекты антинаркотической политики в современной России
- 166 Шляпникова О.В., Барышникова В.А.**
Детерминанты групповой подростково-молодежной преступности
- 172 Крылов Н.Г.**
Виды наказаний, назначаемых несовершеннолетним

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 178 **Садчиков М.Н.**
Налоговый контроль за сделками между взаимозависимыми лицами
- 181 **Трубин В.Ю.**
Современные аспекты бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств
- 184 **Загороднев Ю.А.**
Финансово-правовая ответственность кредитных организаций за нарушение законодательства в сфере обязательного социального страхования
- 190 **Кондукторов А.С.**
Фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 195 **Чмыхало Е.Ю.**
Значение юридической техники для регулирования земельных отношений
- 205 **Симонов В.И.**
Некоторые вопросы практики применения законодательства, устанавливающего режим земель особо охраняемых территорий

ПОЛИТОЛОГИЯ

- 211 **Горбачев М.В.**
Политический лидер в дискурсивном пространстве СМИ (на примере кризисной риторики Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 2008–2009 годов)
- 215 **Кузнецова И.О.**
Компаративный анализ концепта «политическое лидерство» в западной школе политической науки

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

- 221 **Троекурова И.С., Тимофеев А.В.**
Саммит шанхайской организации сотрудничества в Пекине
- 226 **Хэ Минцзюнь**
Развитие торговли услугами КНР после присоединения к ВТО

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

- 231 **Вулах М.Г.**
Управление физической культурой и спортом на региональном уровне
- 235 **Журавлев В.И.**
Развитие физической культуры и спорта — конституционная обязанность современного Российского государства

ЮБИЛЕИ

- 239 **Новоселов Владимир Ионович (1937–1999)**

CONTENTS

- 11 Surovov S.B.**
Contours of the New Educational Policy: a Regional Level

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 20 Yermoshin G.T.**
Agencies of Judicial Power and Agencies of Justice in the Judicial System of Russia: Problems of Definition
- 29 Krasilnikova T.K.**
Legal Status of Business Alliances and Congresses in Russia from the Late 19th to the Early 20th Centuries
- 34 Nikitin A.A.**
Discretion in the Law and its Features
- 41 Reznikov E.V.**
The Legal Situation as the Basis of the Identity of the Lawyer
- 44 Tumanov S.N.**
On the Systematic Organization of External Functions of the Russian State
- 50 Gaponenko D.B.**
The Participation of German Capital in the Russian Equity Industry (XIX – Beginning of XX Century)
- 55 Kalinin P.A.**
Importance and Role of Principles of the Legislation in its Systematization
- 60 Konkin V.S.**
National Security in Modern Russia
- 64 Leskin R.V.**
Some Aspects of Attaching Concretization Norms in Normative Legal Acts

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 68 Galitskaya N.V.**
Administrative-legal Maintenance of Transport Safety in Russia
- 72 Sokolov A.Yu., Popov V.V.**
Provision Procedure Measure of Administrative Offences Cases: Concept and Signs
- 80 Zakurdaeva A.Y.**
Administrative and Legal Means of Regulatory Approval System for Delivery of First aid in Russian Federation

CIVIL LAW

- 85 Guschin N.E., Kuznetsova I.Yu.**
Agricultural Co-operative: Development of the Legislation
- 90 Ivanova N. A.**
To the Question of Medical Mistakes upon Civil Legislation

- 94 Servetnik A.A.**
Forgiveness the Debt in the Civil Law of Foreign Countries
- 100 Malkevich M.S.**
On the Question of the Origin and Development of the Principle of Equality of Rights of Subjects of Civil and Family Relationships
- 106 Mukhina M.V.**
The Concept and the Legal Nature of the State Contract
- 110 Philippov V.G.**
Concept and Signs of the Reorganization of the Commercial Organizations as a Form of the Termination

CIVIL PROCEDURE. ARBITRARY PROCEDURE

- 117 Grishina Y.S.**
About the Relation between Private and Public Interests in Modeling the Innovative-legal Structures of Social Entrepreneurship
- 122 Chekmareva A.V.**
The Prospects of Cross-cultural Dialogue in the Civil Procedure
- 128 Dyachenkova M.I.**
Concept and Essence of Arbitration Remedial Responsibility
- 132 Sergeeva E.V.**
Role of the European Court of Human Rights in Realization of the Right of Citizens of the Russia Federation on Legal Proceedings in Reasonable Terms

CRIMINAL AND CRIMINAL EXECUTIVE LAW. CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINALISTICS

- 136 Likhodayev E.G.**
The Lawyer at an Initial Stage of Criminal and Procedural Activity
- 140 Zotov P.V.**
Visualization poorly visible numbers of cars in digital images
- 144 Martynov A.V.**
The Specifics of Preliminary Verification of Primary Materials on Forgery
- 149 Nalivayko E.A.**
The Problem Questions of an Extradition of a Suspect, an Accused
- 153 Oganessian B.L.**
The Concept of Motive of a Crime in the Theory of Criminal Law

PROBLEMS OF YOUTH CRIMINALITY

- 159 Malko A.V., Konovalov I.N., Ignatenkova K.E.**
Regional Aspects of Antidrug Policy in Modern Russia
- 167 Shlyapnikova O.V., Baryshnikova V.A.**
Determinants of Group of Youth Criminality
- 172 Krylov N.G.**
Types of Sanctions to Minors

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 178 Sadchikov M.N.**
Tax Control of Transactions between Interdependent Parties
- 181 Trubin V.Yu.**
Modern Aspects of the Budget Legal Liability for the Misuse of Budget Funds
- 184 Zagorodnev Yu.A.**
Financial Responsibility of the Credit Organizations for a Violation of the Law in the Sphere of Obligatory Social Insurance
- 190 Konduktorov A.S.**
The Actual Composition of Legal Tax Payment in Connection with the Use of Special Tax Treatments

LAND LAW

- 195 Chmyhalo E.Yu.**
Significance of Legal Technique for the Regulation of Land Relations
- 205 Simonov V.I.**
Some Questions of Practice of Application Legislation Regulating the Regime of Land of Specially Protected Territories

POLITOLOGY

- 211 Gorbachov M.V.**
Political Leader in the Discursive Space of the Mass Media (on the Example of the Crisis Rhetoric of the President of the Russian Federation D.A. Medvedev 2008–2009)
- 215 Kuznetcova I.O.**
Comparative Analysis Concept of “Political Leadership” in the Western School of Political Science

ECONOMIC THEORY

- 221 Troyekurova I.S., Timofeev A.V.**
Beijing Summit of Shanghai Organization of Cooperation
- 226 Hae Mintszyun**
Development of Service Trade of China after Joining WTO

LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS

- 231 Vulakh M.G.**
Management of Physical Training and Sports at Regional Level
- 235 Zhuravlev V.I.**
The Development of Physical Culture and Sports — a Constitutional Duty of the Modern Russian State

JUBILEES

- 239 Novoselov Vladimir Ionovich (1937–1999)**

С.Б. Суоров

КОНТУРЫ НОВОЙ ПОЛИТИКИ ОБРАЗОВАНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

В статье затрагиваются проблемы разработки системы показателей уровня развития образования, включения регионов в процесс модернизации образовательных систем.

Ключевые слова: образовательная политика, непрерывное образование, интеграция учреждений образования.

S.B. Surovov

CONTOURS OF THE NEW EDUCATIONAL POLICY: A REGIONAL LEVEL

In the article addresses the problems of development of indicators of educational development, including regions in the process of modernization of education systems.

Keywords: educational policy, lifelong learning, integration of educational institutions.

Непрерывный процесс реформирования российской высшей школы продолжается более 20 лет. В октябре 2012 г. проект закона «Об образовании» был одобрен Государственной Думой в первом чтении. Представляется, что, несмотря на старания разработчиков, скорых и очевидных результатов от этого документа ждать не следует, хотя бы по той причине, что поэтапное вступление в силу ряда положений растянет процесс на 5–10 лет, в течение которых могут высветиться новые проблемы и задачи.

Например, на протяжении последних 10 лет по мере расширения полномочий региональных органов власти федерально-региональные направления развития российской государственности вступают в определенные противоречия. Российский регионализм усиливает процесс научно-технического развития, вносит в него элементы инициативы, конкуренции в стремлении к максимальным результатам, которых, конечно, невозможно достичь одновременно на всей территории страны. Очевидно, достижение максимального экономического и социального эффекта должно соответствовать конструкции перспективного развития региона, обеспечивающей быструю модернизацию, и стимулировать реформирование экономики.

Решающим фактором в этом должен стать переход от наращивания материального потенциала к модели, ориентированной на развитие знаний и инноваций как оптимальных сил поступательного реформирования.

Несомненно, что правительство и население, все составляющие элементы производства, управленческая и социальная сферы должны действовать в режиме единой стратегии и руководствоваться единой политикой региона, основанной на принципах экономичности и эффективного управления. Планируемые изменения в сфере науки и образования затрагивают большой круг проблем, прежде всего, социальных. Преобразования должны определить приоритеты социальной политики, создать новые внутренние механизмы развития учреждений науки и образования, что, несомненно, потребует структурной перестройки всей образовательной системы. На передний план должны выдвигаться специально разработанные методики оценки социально-экономической эффективности программ развития и системы оценки достигнутых показателей. Возрастает значение проблем разработки методологии координации и управления мегаобразовательно-социальными проектами и системами иерархических уровней. При разработке научно-методологического обеспечения интеграционных процессов должны учитываться общегосударственные интеграционные тенденции развития сферы образования на всех уровнях школы, т. к. уровень интеллектуального потенциала страны, формируемый в рамках государственной политики, должен соответствовать задаваемым требованиям образовательных стандартов и обеспечиваться условиями каждого образовательного учреждения и, прежде всего, государственной политикой регионов (а), для которых это положение становится главным фактором выживания. Необходимо пересмотреть существующие подходы и выработать новые способы решения проблем обновления традиционной оценки обучающихся, контроля за успеваемостью, что является важнейшим критерием качества образования и управления.

Научно обоснованная оценка качества образования может и должна способствовать не только достижению ожидаемых результатов, но и поможет принять квалифицированные решения, сделать стратегически верные выводы в современной ситуации.

Разработка системы показателей, характеризующих уровень достижения целей и задач развития образования, которые могут и должны создаваться, главным образом, на уровне регионов, служит одним из условий успешной реализации государственной образовательной политики. Это предусматривает проведение необходимых разработок и на уровне федеральных округов, и в рамках конкретных субъектов РФ, в которых гораздо легче, чем в общероссийском масштабе, обеспечить эффективное функционирование интегрированных образовательных структур, выполняющих как функции объективной оценки деятельности в целом систем образования и отдельных образовательных учреждений, так и функции разработки стратегии развития регионального образования в сложившихся социально-экономических и нормативно-правовых условиях.

В феврале 2011 г. была утверждена Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы¹, целью которой является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации. Задачи Программы заключаются в следующем: модернизация общего и дошкольного образования как института социального развития; приведение

содержания и структуры профессионального образования в соответствии с потребностями рынка труда; развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг.

Такая работа потребует значительных усилий как научно-педагогического сообщества, так и органов исполнительной и законодательной властей, что обусловлено усиливающейся тенденцией к регионализации на фоне неоднородного и неравномерного развития образовательных систем субъектов РФ. В числе причин возникающих диспропорций в развитии региональных образовательных систем можно назвать социально-экономические и культурно-исторические особенности развития отдельных территорий, которые определяют характер и темпы реализации национально-региональных инновационных моделей в области образования. Среди субъективных причин неравномерности развития следует выделить некоторые отличительные черты региональной образовательной политики, а именно: действующие модели управления образованием, уровень развития регионального образовательного сообщества, в т. ч. позицию регионального лидера образования, и т. д.

Включение внутренних потенциалов саморазвития регионов в процесс модернизации образовательных систем, реализация эффективной государственной образовательной политики, приоритетами которой являются сохранение и укрепление единого образовательного пространства страны, формирование непрерывного образования по принципам территориальности и многоуровневости, социальная адресность и сбалансированность социальных интересов, обуславливают необходимость согласованного развития систем образования субъектов РФ. Координация управления образовательными системами различных иерархических уровней, основанного на принципах правового регулирования, позволит получить дополнительный эффект, связанный с координацией процессов и организацией взаимодействия и взаимообогащения региональных образовательных систем, что, безусловно, является положительной тенденцией.

Условиями успешной реализации государственной политики в регионе должны стать «формирование и развитие механизмов многостороннего взаимодействия между органами государственной власти, бизнесом, научными и образовательными организациями, а также организациями гражданского общества»², мониторинг программ развития регионального образования на основе системы показателей, характеризующих состояние и уровень достижения целей и задач развития образования, как сферы, затрагивающей интересы всех и каждого; органов исполнительной власти субъектов РФ; профессиональных объединений педагогов, образовательных учреждений различного уровня; представителей общественности.

Структурные изменения научных и образовательных приоритетов, исходящие из новой оценки сложившейся в России системы воспроизводства интеллектуального и социально-культурного потенциала населения, которые нашли свое отражение в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Стратегия-2020), будут последовательными шагами в реструктуризации социально-образовательной политики.

Новые подходы к оценке сложившейся в России системы поддержки воспроизводства интеллектуального и социально-культурного уровня населения, предложенные в Стратегии-2020, требуют изменений социальной политики, в частности преодоления депрессивного состояния регионов. Одним из направлений

в решении этой задачи является развитие системы непрерывного образования³, которое в Стратегии-2020 обозначено как одно из условий «для формирования у граждан компетенций инновационной деятельности», а именно, «способность и готовность к непрерывному образованию, постоянному совершенствованию, переобучению и самообучению, профессиональной мобильности, стремлению к новому» (гл. V разд. 1).

При решении задачи непрерывного образования следует разработать приемлемые формы интеграции между уровнями образования; содействовать формированию регионального заказа на подготовку специалистов; создать условия для «государственно-частного партнерства отраслевых центров повышения квалификации в отраслях экономики».

В соответствии со Стратегией-2020 должна быть обеспечена государственная «поддержка образовательных программ обучения для взрослых, в т. ч. в области повышения квалификации специалистов, их подготовка по смежным специальностям, а также экономике, праву, иностранным языкам, компьютерным технологиям, инжинирингу, психологии и другим современным областям знаний в рамках совершенствования системы переподготовки граждан в связи с реструктуризацией производственных систем и угрозой безработицы, а также в рамках реализации образовательных программ для пожилых людей». При этом система образования не должна быть ориентирована только на потребности экономики, т. к. развитие систем образования базируется как на прогнозах потребностей экономики региона в профессиональных кадрах и соответствии сети образовательных учреждений данным прогнозам, так и на учете законов развития общества и демографической ситуации.

Процессы интеграции (т. н. вертикальная интеграция) учреждений образования должны идти в направлении создания учебно-научных комплексов в составе учреждений образования различных уровней: 1) вуз, включающий в себя несколько разнопрофильных институтов; 2) вуз, в структуре которого представлены несколько колледжей и учреждений, реализующих однопрофильные образовательные программы; 3) вуз, в структуре которого представлены разноуровневые образовательные программы (от предпрофильного, начального и среднего профессионального образования до бакалавриата и магистратуры).

Все это позволит расширить спектр предлагаемых образовательных услуг по формам обучения (повышение квалификации, переподготовка и др.), а также оптимизировать ресурсную составляющую образования (в т. ч. кадровую, финансовую, материально-техническую) и интеграцию разнопрофильных образовательных учреждений одного уровня, реализующих программы начального и среднего профессионального образования по разным направлениям.

Создание образовательных комплексов может быстро решить проблему внедрения непрерывного образования как путем создания условий для реализации преемственных образовательных программ и создания экспериментальных планов обучения учащихся лицейских (гимназических) классов, учреждений начального профессионального образования, которые в наибольшей степени учитывают интересы конкретных потребителей специалистов, так и через привлечение потенциальных работодателей к совместному использованию их материально-технической базы для проведения учебного процесса, и др.

Усиление внимания к профессиональному образованию, повышение требований к нему в широком смысле — это ответ на обострение конкуренции,

роль которой возрастает в условиях мирового финансового кризиса. Развитие профессионального образования должно стать приоритетной целью не только из-за изменившегося законодательства, рынка труда, работодателей и самих работников, но и из-за возникающих потребностей в изменении содержания и образовательных технологий, инновационных и интеграционных процессов современной России.

Согласно приоритетам, объявленным в Стратегии-2020, «программы повышения квалификации персонала будут включать освоение гражданами инструментов инновационной деятельности» (гл. V разд. 1), а в целях развития дополнительного образования для взрослых планируется реализация программы подготовки и повышения квалификации преподавателей. Предполагается развитие механизмов на базе сети Интернет путем формирования общедоступных информационных ресурсов, которые могут способствовать самостоятельному прохождению желающими программ дополнительного образования.

Ситуация в образовании в целом меняется. Многие негативные тенденции удается нейтрализовать⁴. Однако следует констатировать, что система образования в большинстве регионов существенно отстает от процессов, происходящих в российском обществе. В подготовке кадров длительное время наблюдается явное несоответствие рынка труда рынку образовательных услуг, профессионально-квалификационного потенциала населения структуре спроса на рынке труда на фоне высокого общего образовательного уровня. Обострились проблемы, существенным образом влияющие на деятельность учреждений профессионального образования и повлекшие за собой изменения отраслевой структуры занятости населения, профессиональной, квалификационной структуры спроса на рабочую силу. В этой связи основным предназначением профессионального образования становится удовлетворение потребностей рынка труда в специалистах, причем именно по тем специальностям и профессиям, которые пользуются спросом у работодателей. А для этого необходимо знать и постоянно следить за изменениями конъюнктурного спроса, выявлять новые потребности работодателей в профессиональных навыках и уровне квалификации работников, учитывать потенциальную емкость рынка труда.

В современный период благодаря новым коммуникационным и информационным возможностям вузы не испытывают проблем в сотрудничестве и обмене опытом. С учетом этого представляется важным определить основные механизмы развития рынка образовательных услуг на региональном уровне.

Равновесие на рынке труда специалистов и рабочих может быть достигнуто в результате структурной перестройки сети образовательных учреждений и с учетом: а) потребностей рынка труда; б) потребителей образовательных услуг; в) состояния образования в регионе. Это особенно важно в настоящее время, когда согласно реализуемым нормам федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 2 мая 2012 г.)⁵ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 16 октября 2012 г.)⁶ в сфере образования, основным заказчиком, потребителем и производителем кадров становится субъект Федерации (регион). «Признание регионализации как принципа организации пространства и социума в регионах не исключает наличия различий в регионализации как процессе и

результате. По вполне понятным причинам процесс и результат регионализации образования не совпадает с процессом и результатом регионализации экономики, политики»⁷. В определенном смысле речь идет о формировании независимой системы образования, способной самостоятельно и эффективно реагировать на изменения, происходящие в обществе. Это необходимо и возможно в условиях децентрализации, когда федеральные органы и региональные органы управления образованием заменят методы деятельности на регулирование, т. е. превратятся в органы, координирующие развитие учебных заведений, разработку и утверждение образовательных стратегий.

Цель проводимой политики модернизации образования в среднесрочной перспективе состоит в обеспечении конкурентоспособности России на мировом уровне. Государство, ставя российским вузам задачу достижения высоких позиций в мировом рейтинге, как бы забывает об экономической основе деятельности вузов — системе финансирования, которая связывает вузы, не дает возможности зарабатывать (строить), приобретать в собственность, брать кредиты и т. д., что проявляется в полной незаинтересованности коллективов вузов в участии в такой деятельности, а отсутствие самостоятельности превращает вузы в неконкурентоспособных. Поэтому необходимо подвергнуть корректировке бюджетное и налоговое законодательство в части финансирования высшей школы и установления максимально льготных налогов.

Регионализация образования рассматривается нами и как политическая концепция, и как процесс развития образования на региональном уровне в соотношении с федеральным уровнем, т. к. характерна не только для школьного образования, но и для экономики, политики, государственного строительства, культуры, природной среды, что свидетельствует о существовании связей между ними и системой школьного образования, во-первых; о тенденциях регионализации пространства и социума, во-вторых.

В соответствии с принципами федерализма и с концепцией эффективного местного самоуправления значительная часть функций по управлению образовательной системой должна отойти субъектам Федерации, территориальным органам власти местного уровня. Согласно Закону РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. от 12 ноября 2012 г.)⁸ (далее — Закон об образовании) к полномочиям органов власти субъектов РФ относятся принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области образования; установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта РФ; разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей. На органы исполнительной власти субъекта РФ возложено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и школьного образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях. В числе важнейших полномочий субъектов РФ — обеспечение учебниками и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе. Органы государственной власти субъектов РФ на сегодня наделены правом по дополнительному финансированию мероприятий по организации питания в муниципальных образовательных учреждениях и в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных организациях, а также

правом осуществления государственной поддержки реализации дополнительных предпрофессиональных общеобразовательных программ в области искусств в муниципальных детских школах искусств (п. 2 ст. 29 Закона об образовании).

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, согласно Закону об образовании и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся следующие: 1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, а также организация отдыха детей в каникулярное время; 2) организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования; 3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений; 4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий; 5) учет детей, подлежащих обучению в образовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы, закрепление определенной территории муниципальных районов, городских округов за конкретным муниципальным образовательным учреждением.

Кроме того, органам местного самоуправления городских округов предоставлено право создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений, а органы местного самоуправления муниципальных районов вправе осуществлять функции учредителя муниципальных высших учебных заведений, находящихся в их ведении.

Задачи, сформулированные в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы⁹, сводятся к обеспечению доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации; модернизации общего и дошкольного образования как института социального развития; приведению содержания и структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда; развитию системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг.

Реализация Программы обеспечит всем гражданам России независимо от их места жительства, социального и имущественного статуса, а также состояния здоровья доступность качественного образования, соответствующего современным образовательным стандартам и требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации.

В результате выполнения Программы ожидается увеличение доли образовательных услуг в ВВП, а также снижение уровня безработицы среди граждан, имеющих высшее, среднее и начальное профессиональное образование, на 16 %.

Одной из основных причин безработицы является несоответствие структуры рабочей силы структуре рабочих мест. Выпускники учреждений профессионального образования всех уровней имеют невысокий процент трудоустройства по специальности, в т. ч. и по причине того, что работодатели не заинтересованы

в получении рабочей силы, не обладающей необходимой квалификацией, знаниями и навыками.

Предлагаемые в рамках Программы мероприятия позволят реализовать комплексные механизмы, формирующие в субъектах РФ качественные системы профессионального образования, эффективно взаимодействующие с рынком труда.

Это даст возможность привести квалификацию рабочей силы в соответствие с потребностями рынка труда, а также обеспечит сокращение времени поиска и устройства на работу выпускников образовательных учреждений профессионального образования не менее чем на 20 %.

Предлагаемые в рамках Программы мероприятия позволят реализовать комплексные механизмы, формирующие в субъектах РФ качественные системы профессионального образования, эффективно взаимодействующие с рынком труда.

Сегодня, когда политическая и социально-экономическая ситуация стабилизируется, главная задача состоит в том, чтобы рассматривать регионализацию как важнейший фактор повышения качества и эффективности образования, обеспечения на его основе более полного соответствия системы и практики подготовки кадров особенностям и требованиям регионов¹⁰.

В связи с этим актуальной становится задача всестороннего системного изучения проблем, возникающих в сфере образования. Функциональные структурные изменения в системе российского образования, как общего, так и профессионального, определяют направления развития современного российского общества. Изменение целей образования, организационных форм, социальных ролей участников образовательного процесса меняет и содержание образования.

В проекте закона «Об образовании» намечен новый подход к вузам, который возможно рассматривать с разных позиций. На наш взгляд, было бы практически оправданным создание трех групп университетов: первая группа — федеральные и инновационные университеты с присоединением к ним академических и отраслевых научно-исследовательских институтов; вторая группа — федеральные вертикально-интегрированные комплексы, которые вберут в себя профильные вузы, средние специальные учебные заведения и крупные учебные центры профессиональной подготовки и переподготовки, а также техникумы и колледжи; третья группа — часть университетов, академий, институтов, которые следует перевести на региональный уровень, т. к. они занимаются кадровым обеспечением регионов учителями, врачами, агрономами, работниками культуры, спорта и т. п. Это будет самая многочисленная группа и источником ее финансирования могут быть региональные бюджеты.

При этом региональное образование должно стать основным звеном всей образовательной системы на уровне вузов. Об этом говорится и в ежегодном Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ, где пространственное развитие страны связывается с развитием сферы регионального образования, а основной упор сделан на необходимость приоритетной поддержки тех вузов, «которые работают в регионах, сотрудничают с крупнейшими предприятиями регионов, вместе с ними продвигают научные исследования и разработки, чьи выпускники уже в период учебы связывают своё будущее с тем местом, где они живут и учатся. Именно в таких вузах нужно открывать больше дополнительных бюджетных мест, государство должно оказать поддержку программам развития таких вузов»¹¹.

Обобщая сказанное, можно сделать следующий вывод: регионализация образования — это закономерный, исторически обусловленный процесс дальнейшего развития высшего профессионального образования в России, способный поднять его на качественно новый уровень, отвечающий требованиям современности.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 163-р «О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8, ст. 1142.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, утвердившего Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

³ Эта позиция нашла свое отражение в работе международной организации ЮНЕСКО, где концепция непрерывного образования с 1972 г. была объявлена ведущим направлением деятельности в области общемировой политики как идея, выражающая поступательное развитие образовательных потребностей человека.

⁴ Например, неравномерность качества образования в регионах и федеральном центре, а также в престижных и непрестижных школах, недостаточный охват населения услугами дошкольного образования и кризис внешкольного образования, развал педагогического корпуса и резкое падение престижности этой профессии.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2012. № 19, ст. 2274.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2012. № 43, ст. 5786.

⁷ См.: *Бажина И.А.* Становление и развитие принципа регионального образования в педагогической теории и практике: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Казань, 2003. С. 5–6.

⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 47, ст. 6396.

⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 163-р «О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы».

¹⁰ См.: *Беспарточный Б.Д., Медведев И.Н.* Регионализация профессионального образования — веление времени // *Фундаментальные исследования*. 2008. № 9 С. 69–70.

¹¹ См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

Г.Т. Ермошин

ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ ПРАВОСУДИЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ДЕФИНИЦИИ

В статье в преддверии VIII Всероссийского съезда судей в рамках развернувшейся дискуссии о возможном объединении судебных систем обсуждаются концептуальные проблемы организации структурных элементов судебной системы в контексте ее единства, продекларированного Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»; раскрываются особенности административных и процессуальных связей структурных элементов судебной власти РФ, концептуальные отличия органов правосудия от органов судебной власти (государственных учреждений) и соответственно системы и функций органов судебной власти от системы и функций органов правосудия; рассматриваются гарантии самостоятельности органов судебной власти, а также их обеспечение в законодательстве и связь с независимостью судей; определяется место судейского сообщества и его органов в системе судебной власти.

Ключевые слова: судебная система, органы судебной власти, органы правосудия, субъект правосудия, процессуальный аспект судебной системы, административный аспект судебной системы, самостоятельность органов судебной власти, администрирование судебной деятельности.

G.T. Yermoshin

AGENCIES OF JUDICIAL POWER AND AGENCIES OF JUSTICE IN THE JUDICIAL SYSTEM OF RUSSIA: PROBLEMS OF DEFINITION

The article ahead VIII All-Russian Congress of Judges in the time who returned the discussion about a possible merger of judicial systems discussed the conceptual problem of how the structural elements of the judicial system in the context of its unity, declare the Federal Constitutional Law «On the Judicial System of the Russian Federation», describes the peculiarities of administrative and procedural structural relationships elements of the judicial power of the RF, the conceptual differences between the justice of the judiciary (government agencies) and, accordingly, the system and the functions of the judiciary from the system and the functions of the judiciary; considered guarantees of independence of the judiciary, as well as providing them with the law and the connection with the independence of judges, is determined by the place of the judiciary and its agencies in the judicial power.

Keywords: the judiciary, the judiciary, the justice, the subject of justice, procedural aspect of the judicial system, the administrative aspect of the judicial system, the independence of the judiciary, administration of court business.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Статья 10 Кон-

ституции РФ устанавливает, что органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны. Как правило, понятия «суд» и «орган судебной власти» рассматривают как синонимы, хотя само по себе использование этих понятий в тексте одного акта высшей силы позволяет усомниться в правильности такого подхода.

Внимательное изучение положений Конституции РФ и актов законодательства о судебной власти позволяет утверждать, что в контексте сложившейся системы понятий в науке и законодательстве следует различать три разных сущности: суд как общеправовой феномен; суд как орган правосудия (субъект судопроизводственного процесса, осуществляемого только судьями — носителями судебной власти); суд как конкретный организационно обособленный орган судебной власти (государственное учреждение).

Суд как общеправовой феномен — конституционно-правовая категория, определяемая в науке теории государства и права, конституционного права¹.

Суд как орган правосудия является субъектом судопроизводственного процесса, осуществляемого только судьями — носителями судебной власти. В этом значении категория «суд» тождественна категории «судья», ибо по российскому законодательству судья выступает носителем судебной власти. Деятельность суда как органа правосудия осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Соответственно этому содержанию понятия суда законодательством закреплён процессуальный аспект судебной системы, в котором судебная система трактуется как система органов правосудия (первая инстанция, апелляционная инстанция, кассационная инстанция, надзорная инстанция) — субъектов судопроизводственного процесса, деятельность которых регулируется процессуальным законодательством. Основным системообразующим элементом судебной системы в процессуальном смысле является субъект судопроизводственного процесса соответствующей инстанции (единоличный судья, судебный состав, президиум суда).

Суд как государственное учреждение — это конкретный организационно обособленный орган судебной власти². Он имеет организационную структуру, систему органов управления, соответствующие структурные подразделения, наделяется полномочиями юридического лица (за исключением районного суда общей юрисдикции), возглавляемого председателем суда, входит в систему органов судебной власти. Основная функция суда как госучреждения — организационное, материально-техническое и методологическое обеспечение осуществления судьями — носителями судебной власти правосудия.

Полномочия суда как органа судебной власти реализуются во внепроцессуальной форме и, как правило, только председателем суда или по его поручениям заместителями председателя суда и иными лицами.

Соответственно этому содержанию понятия суда как органа судебной власти (государственного учреждения) судоустройственным законодательством закреплён административный аспект судебной системы.

В административном аспекте судебная система — это двухуровневая система государственных учреждений, деятельность которых регулируется административным, бюджетным, налоговым и иным законодательством. Эти государственные учреждения (суды как органы судебной власти) подчиняются высшему органу административной власти судебной системы — Судебному департаменту

при Верховном Суде РФ — в судах общей юрисдикции и Высшему Арбитражному Суду РФ — в арбитражных судах.

Сложность реализации принципа самостоятельности органов судебной власти заключается в том, что ни наукой судебной власти, ни законодательно не определено понятие «органы судебной власти». Однако, с другой стороны, следует отметить, что самостоятельность органов судебной власти законодательно признана через закрепление соответствующих мер, служащих гарантиями его реализации.

Отсутствие внимания правоведов к теоретическим проблемам деятельности суда — органа государственной власти — в свою очередь отразилось в практической деятельности законодателя. О том, к чему приводит смешение указанных двух значений категории «суд», свидетельствует попытка наделения в 2000 г. Законом Санкт-Петербурга от 18 октября 2000 г. № 552-64 «О мировых судьях Санкт-Петербурга»³ правами юридического лица мировых судей Санкт-Петербурга.

Отсутствие четкости в понимании сущности суда как государственного учреждения — одна из причин, по которой в системе судов общей юрисдикции и системе арбитражных судов сложилась странная, с точки зрения обеспечения независимости судей, ситуация. Судебный департамент при Верховном Суде РФ издает приказы, распоряжения, инструкции, положения, содержащие обязательные к исполнению указания председателям судов, что по сути дела ставит этих должностных лиц, являющихся судьями, в подчиненное положение по административной линии. Та же ситуация наблюдается и в системе арбитражных судов, с той лишь разницей, что эти административные функции осуществляет непосредственно Высший Арбитражный Суд РФ.

Не менее сложная проблема возникает и с привлечением к административной ответственности председателей судов (юридических лиц) как руководителей государственных учреждений за соблюдение соответствующего законодательства, регулирующего те или иные сферы деятельности государственного учреждения. Следствием отсутствия теоретических разработок в этой сфере во многом является и законодательное возложение на администраторов судов общей юрисдикции организационного обеспечения деятельности соответствующих судов. По сути дела должностное лицо одного государственного учреждения (Судебного департамента) наделяется организационными полномочиями по отношению к деятельности другого государственного учреждения (соответствующего суда общей юрисдикции). Более того, это правовое положение администратора суда противоречит положениям ст. 6.2. Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 10 июля 2012 г. № 114-ФЗ)⁴ (далее — Закон о статусе судей), возлагающего на председателя суда обязанности по организации работы суда и не предусматривающего участия в этом никаких должностных лиц «сторонних» государственных учреждений.

Самостоятельность органов судебной власти — это совокупность степеней свободы функционирования органов судебной власти в бюджетной, организационно-правовой и кадровой сферах, в целях организационного, методического и кадрового обеспечения осуществления правосудия судьями-носителями судебной власти независимо от любых попыток воздействия со стороны сторон судебного процесса, представителей других ветвей государственной власти, политических, экономических, криминальных кругов.

Независимость судьи как гражданина — носителя государственной судебной власти — способность осуществлять исполнение обязанностей по замещаемой им государственной должности Российской Федерации, подчиняясь только Конституции РФ и федеральному закону.

Самостоятельность органов судебной власти и независимость судьи-носителя государственной судебной власти — суть разные понятия и обеспечиваются они принципиально разными организационно-правовыми механизмами, хотя цель у них одна и та же — гарантировать обществу объективное, независимое и беспристрастное, основанное на законе рассмотрение любого конфликта правового характера между субъектами правоотношений.

Самостоятельность органов судебной власти законодательно обеспечивается гарантиями самостоятельности органов судебной власти в бюджетной сфере (финансовая самостоятельность), в организационно-правовой сфере, в вопросах кадровой политики.

Независимость лиц, наделенных судебскими полномочиями, обеспечивается следующими гарантиями: 1) процессуальными гарантиями судьи-носителя судебной власти; 2) организационно-правовыми гарантиями лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (или субъекта РФ), определяющими порядок отбора на эту должность, прохождения государственной службы по ней, ответственность за результаты деятельности, порядок и условия ухода с этой должности, условия пребывания в отставке; 3) социально-правовыми гарантиями гражданина, наделенного судебскими полномочиями и членов его семьи.

Финансовая самостоятельность органов судебной власти — это самостоятельность в рамках бюджетного процесса финансового обеспечения существования и функционирования органов судебной власти. Финансирование судов не может произвольно определяться по усмотрению законодательной или исполнительной власти, поскольку необходимые расходы федерального бюджета на суды защищены непосредственно самой Конституцией РФ и не могут быть ниже такого уровня, который обеспечивал бы выполнение ее требований.

Органы судебной власти — единственные в Российской Федерации органы государственной власти, порядок финансирования которых определен непосредственно в Конституции РФ (ст. 124), с тем, чтобы производимым только из федерального бюджета финансированием судов гарантировалась возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Это означает, как отмечал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 июля 1998 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год”»⁵, что финансирование судов должно производиться в порядке и объеме, обеспечивающих надлежащие экономические условия осуществления судебной власти на основе положений Конституции РФ.

Конкретизируя закрепленную ст. 124 Конституции РФ гарантию, ст. 33 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 8 июня 2012 г. № 1-ФКЗ)⁶ (далее — Закон о судебной системе) предусматривает, в частности, что финансирование судов осуществляется на основе нормативов, утвержденных федеральным законом. Однако данное положение самим же законодателем денонсировано с момента его законодательного закрепления в 1996 г. положением п. 4 ст. 35 того же Закона,

установившем, что положение о финансировании судов на основе нормативов вводится в действие со дня вступления в силу соответствующего федерального закона, который так и не появился за 16 последующих лет.

Финансовая уязвимость положения судебной власти в системе государственно-правовых институтов в России должна быть законодательно устранена уже на стадии формирования бюджета страны.

Процесс формирования и исполнения бюджета Российской Федерации должен предусматривать самостоятельность положения органов судебной власти в структуре государственных органов и не позволять при подготовке закона о бюджете на очередной финансовый год исполнительной власти подходить к судебной власти с теми же мерками, какие применимы к органам исполнительной власти.

Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации»⁷ установлены некоторые гарантии финансовой самостоятельности органов судебной власти, которые реализуются органами судебного сообщества. Так, в соответствии со ст. 2 уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов Российской Федерации в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не более чем на 5 % может осуществляться только с согласия Совета судей РФ. Уменьшение же размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов Российской Федерации в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, более чем на 5 % может осуществляться только с согласия Всероссийского съезда судей РФ. Это реально действующие гарантии финансовой самостоятельности судебной власти. Практически каждый год на заседаниях Совета судей РФ рассматриваются результаты проверок финансово-хозяйственной деятельности судов контрольно-счетными органами РФ. Проверяется обоснованность претензий счетных органов и принимаются решения о согласии или не согласии с этими претензиями, что влечет или не влечет уменьшение соответствующих бюджетных средств в случаях нецелевого их использования.

Вторым столпом самостоятельности судебной власти в России является *организационно-правовая самостоятельность органов судебной власти* — законодательно установленные полномочия высших органов судебной власти (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ) решать вопросы развития судебной системы в рамках конституционно закрепленной стабильности судебной власти по оптимизации структуры системы судов, наделения полномочиями и прекращения полномочий председателей судов и их заместителей из числа действующих судей.

Налицо два разных подхода законодателя к обеспечению организационно-правовой самостоятельности органов судебной власти.

Высшему Арбитражному Суду РФ предоставлено право на создание специализированных судебных коллегий в структуре арбитражных судов всех уровней. Он наделен полномочиями создавать постоянные судебные присутствия арбитражных судов (арбитражных апелляционных судов), определять места пребывания федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, постоянных судебных присутствий арбитражных судов (арбитражных апелляционных судов).

Принципиально иное положение с обеспечением организационно-правовой самостоятельности имеет место в системе судов общей юрисдикции. Ни одного

из полномочий в части организационно-правовой самостоятельности, аналогичных полномочиям Высшего Арбитражного Суда РФ законодатель Верховному Суду РФ не предоставил.

В силу этого вопрос об оптимизации структуры судебной системы судов общей юрисдикции, связанной с объединением одно-, двух-, трехсоставных районных судов в местностях с малой численностью населения и малой загрузкой судей при неизменности общей численности судейского корпуса и реальной дислокации судей растянулся на несколько лет и до сих пор не закончен, т. к. требует проведения всего комплекса законопроектной процедуры и по каждому конкретному слиянию судов районного уровня — принятия федерального закона.

Неотъемлемой составляющей самостоятельности судебной власти является ее законодательно закрепленная *самостоятельность в вопросах кадровой политики*.

Здесь сразу следует сделать чрезвычайно важную оговорку. Законодательно закреплена самостоятельность в вопросах кадровой политики не судов как органов судебной власти, а особых органов судебной власти — квалификационных коллегий судей. Не подвергая сомнению их активную и продуктивную роль в кадровой сфере, следует обратить внимание на определенную «избыточность» некоторых полномочий этих органов. Так, установленная подп. 1.2 п. 2 ст. 19 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 96 «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁸ (далее — Закон о судейском сообществе) процедура согласования с квалифколlegией судей кандидатуры председателя судебной коллегии областного и им равного уровня суда общей юрисдикции противоречит положениям ст. 6.2. Закона о статусе судей, в соответствии с которыми председатель суда распределяет обязанности между заместителями председателя.

Законодательное предоставление Президенту РФ права определять число судей в составе президиума областного и им равного уровня суда общей юрисдикции и утверждать по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации и при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей его персональный состав (ст. 26 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 10 июля 2012 г. № 2-ФКЗ)⁹ (далее — Закон о судах общей юрисдикции)), а также право Совета Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ утверждать персональный состав Апелляционной коллегии и членов Президиума Верховного Суда РФ из числа судей Верховного Суда РФ (соответственно — ст. 17 и ст. 15 Закона о судах общей юрисдикции) противоречит конституционному принципу самостоятельности органов судебной власти, а сами процедуры в условиях отсутствия каких бы то ни было критериев отбора и регламентации представляются громоздким и необоснованным.

При той загруженности аппарата судов, квалификационных коллегий судей, Администрации Президента, не справляющихся сейчас с временными рамками назначения судей, какой смысл «прокручивать» через те же узкие рамки кандидатуру заместителя председателя суда для назначения его председателем судебной коллегии, а назначением членов президиума из действующих судей загружать Президента РФ или Совет Федерации? Ведь, по сути дела, речь идет

о прохождении практически всех тех же кадровых инстанций, что и при назначении на должность рядового судьи. И здесь не в пользу судов общей юрисдикции сравнение с арбитражными судами, где членов президиумов арбитражных судов всех уровней, включая Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, из числа судей соответствующего суда утверждает Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ.

Вне поля зрения исследователей остается деятельность высших судов как органов управления соответствующим сегментом органов судебной власти (в общей и арбитражной юрисдикции).

Государственно-властные внепроцессуальные полномочия высших судов как органов государственной власти реализуются в целях организационного, методического, материально-технического, информационного обеспечения деятельности судей в системе судов общей юрисдикции по вертикали между Верховным Судом РФ, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ и всеми нижестоящими судами общей юрисдикции разных уровней, в системе арбитражных судов по вертикали между Высшим Арбитражным Судом РФ и всеми нижестоящими арбитражными судами разных уровней. Полномочия высших судов как высших органов управления судебной системой реализуются в следующих сферах:

1) методологическое обеспечение деятельности судей — носителей судебной власти путем принятия Постановлений Пленумов, обзоров и обобщений судебной практики;

2) регулирование организации работы судов как нижестоящих органов судебной власти;

3) регулирование социально-правового обеспечения судей, работников аппаратов судов, трудовых и вытекающих из них отношений.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует какая-либо регламентация уровня и компетенции органов судебной власти в части определения сферы полномочий по изданию внутриведомственных нормативных правовых актов. Некоторые акты принимаются совместно Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ.

Это относится к совместным постановлениям Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам единообразного применения судьями законодательства при разрешении споров. К совместным актам относится Инструкция о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов, утвержденная в 1996 г. Минюстом России, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ¹⁰.

Некоторые акты принимаются совместно Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Например, Инструкция о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям, утверждена совместно Верховным Судом РФ (29 июля 2003 г.), Высшим Арбитражным Судом РФ (9 июля 2003 г.) и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ (3 июля 2003 г.)¹¹.

Отдельные акты по одним и тем же вопросам принимаются раздельно Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ — каждым по своей судебной подсистеме.

Например, Постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 21 сентября 1992 г. № 3503-1 «Об оплате труда работников судов Российской Федерации»

(с изм. от 14 сентября 1995 г.)¹² определено, что основания и порядок выплаты судьям доплат за выслугу лет устанавливаются решением Конституционного Суда РФ, Президиумом Верховного Суда РФ и Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ.

В соответствии с этим каждый из высших судов своим актом определил свой порядок выплаты судьям доплат за выслугу лет. По системе общих судов действует не опубликованное ни в одном источнике официальной правовой информации Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 13 ноября 1992 г. «О порядке выплаты судьям доплат за выслугу лет» (с изм. и доп., внесенными постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 2 июня 1993 г., от 31 июля 1996 г. и от 28 июля 1999 г.), которым был определен порядок выплаты судьям доплат за выслугу лет и установлено, какие периоды деятельности, помимо времени работы в должности судьи, включаются в общий стаж работы (независимо от имевших место перерывов), дающий право на получение указанных доплат.

По системе арбитражных судов таким актом является Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. № 4 (также не опубликованное ни в одном источнике официальной правовой информации), которое утвердило Положение о порядке и условиях выплаты судьям арбитражных судов доплат за выслугу лет и ввело его в действие с 28 февраля 2001 г.

В связи с такой сложившейся практикой возникает закономерный вопрос о целесообразности регулирования различными высшими органами судебной власти правоотношений в одной и той же сфере, например, в сфере социально-правового обеспечения судей, работников аппаратов судов.

В компетенции органов *судейского сообщества* федерального уровня можно выделить два вида полномочий: во-первых, полномочия, прямо касающиеся организации деятельности судебного сегмента государственной власти и статуса судьи; во-вторых, полномочия по регулированию внутренней жизни судейского сообщества, т. е. саморегулирование организационного характера.

К полномочиям, непосредственно регулирующим организацию деятельности судебного сегмента государственной власти и статус судьи, относятся полномочия Всероссийского съезда судей и Совета судей РФ по защите финансовой самостоятельности судебной власти, установленные ст. 33 Закона о судебной системе и ст. 2 Федерального закона «О финансировании судов Российской Федерации», полномочия Совета судей РФ утверждать Типовые правила внутреннего распорядка судов (ст. 6.2 Закона о статусе судей), Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи (ст. 4.1 Закона о статусе судей) и др., полномочия квалификационных коллегий по реализации самостоятельности органов судебной власти в вопросах кадровой политики.

О значении и особом положении квалификационных коллегий судей в системе органов судейского сообщества, в обществе, в судебной власти свидетельствует тот факт, что из четырех глав (29 статей) Закона о судейском сообществе две главы (12 статей) плюс еще одна статья полностью посвящены регулированию деятельности квалификационных коллегий. Более того, из полномочий Всероссийского съезда судей, являющегося высшим органом судейского сообщества, изъято право принимать решения по вопросам, относящимся к полномочиям квалификационных коллегий судей.

Решающая роль в формировании кадрового состава носителей государственной судебной власти квалификационных коллегий судей принципиально от-

личает судебную власть от законодательной и исполнительной и одновременно дает основания относить эти коллегии к органам судебной власти. Деятельность квалификационных коллегий судей выходит далеко за рамки выражения интересов судей как носителей судебной власти, т. е. целей, определенных органам судейского сообщества и обозначенных в п. 1 ст. 3 Закона о судейском сообществе. Сам по себе факт, что по действующему законодательству формирование судейского корпуса осуществляется на основании акта Президента РФ или Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а прекращение судейских полномочий — на основании акта Высшей квалификационной коллегии судей РФ либо квалификационной коллегии судей субъекта РФ говорит о том, что в этой части уровень полномочий квалификационных коллегий судей сопоставим с правовым уровнем Президента РФ или Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Прекращение судейских полномочий по решению квалификационных коллегий судей субъектов РФ снижает уровень гарантий независимости судей, не соответствует федеральному уровню правового статуса судьи и должно быть передано полностью Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Опыт работы Дисциплинарного судебного присутствия по рассмотрению жалоб судей, чьи полномочия были прекращены в порядке дисциплинарного взыскания, служит яркой иллюстрацией необходимости сосредоточить такие полномочия в одном органе на федеральном уровне, а уровень регламентации полномочий квалификационных коллегий судей и порядка их реализации в части, касающейся прав и законных интересов судей как граждан с особым правовым статусом, должен быть только законодательным. Это позволит избежать влияния местных органов власти на судьбу судьи и повысит уровень гарантий их независимости.

Участие в процедуре отбора кандидатов и наделения граждан судейскими полномочиями представителей юридической общественности и представителя Президента РФ, дает основания для совершенствования законодательства по формированию судейского корпуса.

Указ Президента РФ о назначении судьи в конкретный суд является лишь одним из совокупности юридических фактов, на основании которых гражданин вправе (но не обязан!) занять должность судьи в конкретном суде при наличии дополнительного набора юридических фактов (увольнение с предыдущего места работы, явка на место исполнения судейских полномочий, издание приказа о приеме на работу и т. д.).

Предлагается законодательно закрепить порядок, в соответствии с которым Президент РФ только наделяет гражданина правом осуществлять судейские полномочия. Определение же конкретного суда, конкретной руководящей судейской должности, времени начала исполнения судейских полномочий, все вопросы кадровых назначений на судейские должности, перемещения внутри судейского корпуса, из одного суда в другой, из одной судебной инстанции в другую, вопрос об изменении места осуществления судьей своих полномочий передать высшему судебному органу (Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ — каждому по своей системе) исходя из конкретных потребностей судебной системы, на основании всей совокупности дополнительных юридических фактов и жизненной ситуации, в которой находится гражданин, облеченный Президентом РФ судейскими полномочиями.

Представляется очень своевременным предложение о передаче председателям высших судов права наделения судей обязанностями руководителей нижестоя-

щих судов, оценки их действий и прекращения их полномочий по руководству судами как органами судебной власти.

¹ В этом значении категории «суд» и «судебная власть» применяются и в законодательстве, например в ряде статей Конституции (ст. 10, 11, 118 и др.), ГПК РФ (ст. 3), АПК РФ (п. 1 ст. 4), федеральных конституционных законов, федеральных законов.

² В этом значении категория «суд» применяется как в Конституции (ст. 125, 126, 127), так и в судостроительном законодательстве.

³ См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2000. № 12.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29, ст. 3994.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998, № 30, ст. 3801.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2012. № 24, ст. 3064.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 7, ст. 877.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27, ч. 2, ст. 2710.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898; 2012. № 29, ст. 3978.

¹⁰ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 4.

¹¹ См.: Российская газета. 2004. 21 авг.

¹² См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42, ст. 2349; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 38, ст. 3668.

Т.К. Красильникова

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СОЮЗОВ И СЪЕЗДОВ В РОССИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье анализируются основные подходы, имеющиеся в дореволюционной отечественной и зарубежной научной литературе по вопросам о правовой природе предпринимательских объединений и различным основаниям для их классификации; дается подробный сравнительно-правовой терминологический анализ таким понятиям, как «союз», «объединение», «товарищество»; указывается на периодически проводимые съезды представителей промышленности и торговли как на одну из форм предпринимательской организации, наделенной рядом признаков союза.

Ключевые слова: предпринимательское объединение, союз, съезды представителей промышленности и торговли, торгово-промышленные палаты, монополистические объединения, синдикаты, картели, тресты.

T.K. Krasilnikova

LEGAL STATUS OF BUSINESS ALLIANCES AND CONGRESSES IN RUSSIA FROM THE LATE 19TH TO THE EARLY 20TH CENTURIES

This article studies the main approaches, available in pre-revolutionary national and foreign scientific literature, to the nature of the alliance, as well as to different classifications of business alliances. The author provides the comparative legal analysis of such terms as “union”, “alliance”, “partnership”. The article also mentions periodically held congresses of industrial and sales representatives as one of the forms of entrepreneurial organizations with some of the alliance features.

Keywords: business union, alliance, congresses of industrial and sales representatives, chambers of commerce and industry, monopoly concerns, syndicates, cartels and trusts.

Высокие темпы роста объединения капиталов и производства в России в конце XIX в. привели к появлению картелей, синдикатов и трестов. В их основе лежало

соглашение хозяйствующих субъектов, имеющее целью повлиять на производство и обмен, предупредить падение цен и процесс перепроизводства. По мнению А. Каминки, в отношении всех подобного рода объединений было бы более удачно использовать такой обобщающий термин, как «предпринимательские союзы»¹. Участники же Межведомственного совещания при Министерстве торговли и промышленности, проведенного для обсуждения вопроса о синдикатах и трестах в декабре 1912 г., предложили заменить термин «союз» другим определением — «предпринимательское объединение»². Во многом это объяснялось тем, что в Своде законов Российской империи понятие «союз» использовалось к объединениям физических лиц (например, «союз брачный») и коллективов (союз учреждений мелкого кредита), а также к объединениям обществ и товариществ. Несмотря на то, что понятие «союз» не имело определения в гражданском законодательстве, административная практика по утверждению уставов объединений корпоративного типа нередко применяла к ним данный термин.

Издание императором Николаем II Манифеста 17 октября 1905 г., предоставившего подданным Российской империи право «образовывать общества и союзы в целях, не противных законам», потребовало принятия ряда нормативных актов, которыми регулировались их организация и деятельность. Однако данная политика проводилась в России непоследовательно. Так, Государственный совет настороженно подошел к вопросу об образовании каких бы то ни было союзов. По его мнению, образование союзов из обществ предпринимателей могло проложить путь для создания промышленных синдикатов, а объединение обществ рабочих в союзы — представлять серьезную опасность для общественного «спокойствия и порядка».

Государственный совет в 1906 г. при рассмотрении представления Министерства внутренних дел о разрешении земствам образовывать союзы для совместной продажи земледельческих орудий, машин, семян и т. п., отклонил его и предоставил земствам лишь право создавать только товарищества, обосновывая это тем, что понятие «товарищество» определялось гражданскими законами (Свод законов. Т. X, ч. 1), тогда как образуемые земскими учреждениями союзы были неизвестны российскому законодательству.

Отсутствие закона о союзах тормозило и развитие кооперации. Крупнейшие союзные организации кооперативных объединений в России были представлены именно союзами, среди которых наиболее видное место занимали Московский союз потребительских обществ, Союз сибирских маслодельных артелей, союзы учреждений мелкого кредита. Однако, по сути, здесь, скорее всего, имело место товарищеское соглашение для действия под одним общим именем, т.е. не союз, а товарищество артелей.

При внешнем сходстве таких понятий, как «союз» и «товарищество», они имели определенные отличия. Так, в товариществе органы управления осуществляли под общим именем задуманное ими предприятие, в союзе же его члены продолжали действовать самостоятельно и лишь для связи с внешним миром устанавливали между собой связь.

В свою очередь было бы нелогично противопоставлять предпринимательские союзы обществам и товариществам. Предпринимательские союзы могли принимать самые разнообразные формы, начиная с простых соглашений, лишь частично ограничивающих предпринимательскую деятельность, и кончая образованием нового товарищества, исключаящего самостоятельную предпри-

нимательскую деятельность отдельных его участников. Со слов А. Каминки, в этом случае имел место «такой способ организации совместной деятельности, который создавал возможность перехода от форм договорного права к корпоративной организации»³. Это был один из путей, по которому картельные соглашения превращались в корпоративные организации. На вопрос: «Следовало ли отношения, возникающие между участниками картельного соглашения, относить к области публичного или частного права?» А. Каминка отвечал: «Акционерная компания с картельными задачами будет в такой же мере институтом частного права, как и акционерная компания, выступающая в обороте без таких целей и конкурирующая с другими подобными компаниями»⁴.

Необходимо было отделять характер деятельности предпринимательских объединений от тех форм, в которых она осуществлялась. Поскольку речь шла о деятельности по сути монополистического объединения, об устранении негативного влияния этой деятельности на все хозяйство страны, государство могло влиять по преимуществу мерами административного воздействия, заставляя такого рода объединение воздерживаться от тех или иных действий. Так как говорилось о формах, в которых данная деятельность осуществлялась, то это была по преимуществу область частного права. Такие формы выступали допущенными законом способами проявления частной инициативы в сфере хозяйственной жизни. Однако при этом не исключалось применение и норм публичного права. Так, например, определенные договорные отношения могли быть воспрещены под угрозой уголовного наказания.

Классифицировать предпринимательские объединения в то время можно было по следующим признакам: по роду их деятельности; по территориальному распространению деятельности; по составу участников; по степени монополизации объединения; по сроку действия договора; по роду объединяемых предприятий. Так, С.П. Фармаковский предлагал предпринимательские объединения по роду их деятельности подразделить на следующие группы: «а) соглашения по нормировкам; б) собственно синдикаты; в) синдикаты сложной (трестовой) формы; г) тресты простые; д) тресты сложные»⁵.

Соглашения по нормировкам представляли собой тип картели, когда предприятия, входящие в состав объединения, сохраняли полностью свою и производственную, и коммерческую самостоятельность. При этом картель лишь сдерживала конкурентную борьбу этих предприятий путем различного рода нормировок по установлению цен, по условиям продажи, перевозки и т. п. Такого рода объединения могли действовать только как союзы по специальным уставам или по коллективным договорам. В России они в легальном виде были неосуществимы, т. к. российское законодательство не признавало коллективных договоров, рассматривая подобные союзы как «стачки».

Следующую ступень объединения представляли синдикаты, которые объединяли торговую деятельность входящих в их состав участников, сохранявших при этом производственную самостоятельность. Как и картели, они строились на договорной основе. Свобода договора, положенная в основу свободы конкуренции, приводила в своем проявлении к отрицанию самой себя. Однако создающаяся монополия, с юридической стороны, не противоречила коренному принципу гражданско-правового регулирования — свободе договора⁶. Синдикаты не образовывали юридического лица. Они могли иметь форму товарищества: полного товарищества, в котором товарищи передавали в виде вклада уже действующие

предприятия; акционерного товарищества, учредители которого, внося в дело свои предприятия, получали взамен акции. Сложные синдикаты трестовой формы представляли собой дальнейшую стадию развития торгового объединения промышленников. Объединение в этой форме могло не только доходить до значительного влияния на всю хозяйственную деятельность участников, но и охватывать сферой этого влияния также побочные, смежные отрасли, например, распределение сырья (синдикаты «Гвоздь», «Продамет», «Продуголь»).

Тресты представляли собой объединение предприятий, которые теряли и производственную, и коммерческую самостоятельность. Как правило, они приобретали форму акционерных компаний. Трест, по мнению американского исследователя Д.А. Гобсона, как правило, выступал «союзом акционерных компаний, посредством которого известная группа лиц, связанная общими интересами, была в состоянии вести свои дела через отдельные корпоративные агентуры», это «компания компаний»⁷.

Если синдикат как форма объединения капитала уже давала много возможностей для устранения конкуренции на рынке и установления вместо нее монополии, то тресты по существу представляли собой монополистические организации⁸. «В тресте, — как писал Г.Ф. Шершеневич, — соединяющиеся предприятия утрачивали свою хозяйственную самостоятельность; предприятия становились частями новой организации и подчинялись в своей деятельности указаниям, идущим всецело из центрального управления — правления треста»⁹.

Против хозяйственного единства как критерия для различения синдикатов и трестов возражал А.В. Венедиктов¹⁰. Он сомневался в том, что «утрата хозяйственной самостоятельности могла служить юридическим критерием такого разграничения», и считал, что критерием их классификации следовало считать юридический характер тех средств, которыми создавались эти объединения. Так, для картели и синдиката таковым являлся договор, для треста — владение акциями объединенных компаний, обеспечивающее фактическое господство в их общих собраниях, для слияния — создание юридически единого предприятия из всех объединенных компаний.

По мнению же А. Каминки, центр тяжести должен был лежать не в юридическом различии средств, которыми достигалась задача экономического объединения, а в самом объединении. Так, было вполне возможно, что в соглашение об образовании экономически единой организации — треста могли вступать не только акционерные компании, но и полные товарищества, которые также могли достигнуть хозяйственного единства с помощью объединения управления в одних руках.

По территориальному охвату деятельности выделялись местные, общенациональные, экспортные и международные предпринимательские союзы¹¹. Среди них экспортные союзы правительством России признавались особо необходимыми для завоевания иностранных рынков (в первую очередь таких стран, как Персия, Турция, Китай) и поэтому всемерно им поощрялись.

В состав участников предпринимательских союзов входили организации промышленников, торговцев, банкиров и т. п.

По степени монополизации хозяйственные объединения подразделялись на полные и неполные. Полным объединением считалось образование, включавшее всех конкурирующих субъектов, влияние которого на рынок составляло 100 %. Всякое же объединение, не достигшее этих 100 %, признавалось неполным.

По сроку действия соглашения объединения подразделялись на временные, долгосрочные и постоянные. К временным объединениям относились те, которые были образованы в результате соглашения по отдельным сделкам и которые теряли свою силу тотчас же по ее исполнению. Синдикаты в большинстве своем признавались долгосрочными, а тресты — постоянными объединениями¹².

В российское законодательство конца XIX – начала XX в. были включены весьма подробные нормы для таких организаций, как съезды горнопромышленников, золотопромышленников, нефтепромышленников, мукомолов, судовладельцев и т. д., обладавшие отдельными признаками союзов. Цель этих съездов состояла в выяснении и обсуждении общих вопросов, касающихся нужд отдельных отраслей промышленности, разработке мер, содействовавших их развитию, объединении и представительстве их общих интересов¹³.

В мае 1906 г. правительством было принято Положение «О съездах представителей биржевой торговли и сельского хозяйства». Созыв съездов мог производиться только с разрешения министра финансов, а с октября 1905 г. — министра торговли и промышленности. Первый съезд состоялся 27 ноября 1906 г. Такая задержка была связана, вероятно, с изучением Правительством вопроса о возможности создания в России торгово-промышленных палат, а также с превращением съездов представителей биржевой торговли и сельского хозяйства в съезды представителей всей промышленности и торговли. Первый такой съезд прошел уже 4–6 июля 1905 г. На нем было избрано постоянное Бюро съезда представителей промышленности и торговли, которое в октябре 1905 г. выдвинуло идею о создании вместо съездов Всероссийского торгово-промышленного союза. Однако на съезде Союза промышленных и торговых предприятий 12–14 января 1906 г. в Петербурге подверглась критике намечаемая довольно сложная структура Союза, что в дальнейшем привело к отказу от союзной формы организации и возвращению к идее общеимперских съездов предпринимательских объединений.

8 августа 1906 г. проект Положения «О съездах представителей промышленности и торговли» был одобрен Советом министров, а 24 августа утвержден императором¹⁴. В объяснительной записке к этому Положению разъяснялось, что признание именно формы периодических съездов, а не союзов можно было объяснить, во-первых, необходимостью сохранить полную независимость в своих действиях членов данной организации; во-вторых, признанием преждевременным «предрешать» форму «союзной деловой организации», тогда как впоследствии она «вероятно и естественно» возникла бы из съездовской организации и, в третьих, предстоящим введением в России торгово-промышленных палат¹⁵.

Съезды представляли собой постоянно действующие организации, управление делами которых принадлежало совету или комитету съездов, избираемых из числа участников съездов, при этом учитывалось представительство основных промышленных районов страны и отраслей промышленности. Членами съездов являлись исключительно общества и товарищества, учреждения и организации, губернские и уездные земства, городские управы, торгово-промышленные и банковские организации (ст. 653, 881, 918, 919 Устава Торгового).

¹ См.: Каминка А. Основы предпринимательского права. Пг., 1917. С. 248.

² См.: Журналы межведомственного совещания для обсуждения вопроса о синдикатах и трестах 10–17 декабря 1912 г. СПб., 1913. С. 55.

³ Каминка А. Предпринимательские союзы (Очерки картельного права). СПб., 1909. С. 29.

⁴ Каминка А. Основы предпринимательского права. С. 318.

⁵ *Фармаковский С.П.* К вопросу о законодательном регулировании синдикатов и трестов: доклад, читанный в Императорском русском техническом обществе 5 февраля 1910 г. СПб., 1910. С. 22–23.

⁶ См.: Законы о товариществах. Акционерные общества, товарищества на паях, торговые дома, артели и др. Порядок их учреждения и деятельности, с разъяснениями Гражданского кассационного, бывшего 4-го Судебного департаментов и Общего собрания Правительствующего Сената, с приложением проектов уставов акционерных обществ, товариществ на паях и артелей / сост. В. Максимов. 2-е изд. М., 1911. С. 55.

⁷ *Гобсон Д.А.* Эволюция современного капитализма. М., 1898. С. 139.

⁸ *Циперович Г.* Синдикаты и тресты в России // Современный мир. 1909. № 3. С. 14.

⁹ *Шершеневич Г.Ф.* Курс торгового права. 4-е изд. Казань, 1908. Т. 1. С. 491.

¹⁰ См.: *Венедиктов А.В.* Картели и синдикаты // Вестник гражданского права. 1915. № 4. С. 129.

¹¹ См.: *Фармаковский С.П.* Указ. соч. С. 28.

¹² См.: Там же. С. 30.

¹³ См. ст. 1 Устава Промышленного, ст. 653, 832, 876, 912 ч. 1 Устава Торгового // Приложение Свода законов Российской империи. Т. XI, ч. 2.

¹⁴ См.: ПСЗ-З. Т. 26. № 28255.

¹⁵ См.: *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия в 1904–1914 гг. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1987. С. 77–78.

А.А. Никитин

УСМОТРЕНИЕ В ПРАВЕ И ЕГО ПРИЗНАКИ

В статье исследуются проблемы усмотрения в праве. На основе анализа имеющихся в научной литературе точек зрения в отношении названного вопроса формулируется определение категории «усмотрение в праве» и выделяются ее признаки.

Ключевые слова: усмотрение в праве; судебское усмотрение; правоприменительное усмотрение; вариант поведения; полномочие.

A.A. Nikitin

DISCRETION IN THE LAW AND ITS FEATURES

The article deals with the problem of discretion in law. Based on the analysis of the available scientific literature points of view with regard to the title question is formulated definition of the category «at the discretion of the law» and highlights its features.

Keywords: discretion in the law; judicial discretion; enforcement discretion; version of behavior; competency.

Одной из наиболее сложных и дискуссионных проблем в российской правовой системе является проблема усмотрения в праве. При этом, в отличие от некоторых других правовых вопросов, которые либо вызывают бурные споры среди практикующих юристов, либо, наоборот, привлекают внимание только ученых-правоведов, усмотрение в праве интересует и тех и других.

В правовой науке большинство публикаций, диссертационных и монографических работ в основном сводится к исследованию категории «усмотрение» по двум аспектам: к изучению правоприменительного усмотрения в общетеоретическом ракурсе¹, или с точки зрения отраслевых особенностей² и судебного (судебного) усмотрения как особой разновидности правоприменительного³. Подобные подходы необоснованно сужают категорию «усмотрение в праве» исключая из нее, например, усмотрение законодателя или усмотрение субъектов права при выборе возможных вариантов поведения. Однако указанные пробелы постепенно

© Никитин Александр Александрович, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры правосудия и прокурорского надзора (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: alexnik-82@mail.ru

восполняются. Появляются труды, в которых злоупотребление правом рассматривается как результат усмотрения в праве⁴.

Что касается юридической практики, сложившейся в России, то здесь также не сформировалось единого отношения к усмотрению в праве, однако существуют доминирующие точки зрения. Как правило, сами практикующие юристы и лица, столкнувшиеся с проблемами правоприменения в деятельности государственного механизма, склонны определять усмотрение как едва ли не основную причину большинства негативных процессов, происходящих в правовой жизни российского общества. Если речь идет о коррупции, то закрепление в правовых актах возможности должностного лица — правоприменителя — принимать решение по усмотрению считается коррупциогенным фактором данного правового акта. Аналогичные мнения о роли усмотрения в праве высказываются и при нарушении принципа «неотвратимости ответственности за совершенное правонарушение».

Таким образом, в основном позиции участников дискуссии среди практикующих юристов сводятся к необходимости ограничения, уменьшения возможности «усмотрения в праве». Бесспорно, данная точка зрения заслуживает самого пристального внимания и во многих случаях требование о необходимости ограничения усмотрения в праве обосновано. Однако следует отметить существование «обратной стороны» усмотрения, положительно влияющей на процессы, происходящие в правовой системе государства.

Обращаясь к изучению категории «усмотрение в праве» в первую очередь необходимо определить словарное значение термина «усмотрение». Слово «усмотрение» образовано от глагола «усмотреть», имеющего несколько значений: усмотреть значит не потерять из виду, уследить, устеречь, открыть, установить, распознать наблюдением (простореч.), прийти к заключению о наличии чего-нибудь, в чем-нибудь, установить, признать существующим, счесть что-нибудь, чем-нибудь⁵. Соответственно сам термин «усмотрение» в толковом словаре русского языка рассматривается, как «действие, решение или склонность. Действовать, решать по собственному желанию, а не по закону, произвол»⁶.

Обобщая предложенные в словарях определения, следует отметить, что усмотрение — это решение, принятое определенным субъектом, или сложившееся у него мнение, исходя из имеющихся у данного субъекта вариантов и предпосылок принятия решения.

Очень близко по значению слову «усмотрение» и иногда в официальных документах используется в качестве его синонима термин «дискреция» («дискреционный»), произошедший от латинского «discretion», что означает решение должностным лицом или государственным органом какого-либо вопроса по собственному усмотрению. Например, при указании коррупциогенных факторов в п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96⁷, используются оба термина: и «усмотрение», и «дискреционные полномочия».

В юридической литературе под усмотрением понимают субъективное решение, мнение, обусловленные личной оценкой субъектом обстоятельств разрешаемого вопроса. На основании такой трактовки термина «усмотрение» и в зависимости от предмета научного исследования предлагаются различные дефиниции. В основном, определения даются правоприменительному и судебному (судейскому) усмотрениям. Однако среди ученых, исследующих правоприменительное

или судебное (судейское) усмотрение, отсутствует единство в определении соответствующего вида усмотрения. В существующих в настоящее время научных дефинициях достаточно четко прослеживаются две тенденции: во-первых, определять усмотрение как принадлежащие субъекту свободу, право, полномочие на выбор определенного решения; во-вторых — как специфический вид деятельности. Первая позиция представлена в работах таких ученых, как Д.М. Чечот, К.И. Комиссаров и др.

Так, по мнению Д.М. Чечота, усмотрение предполагает, что соответствующий орган или должностное лицо действует по своей воле, не связанной при принятии решения какой-либо нормой. В пределах предоставленных ему полномочий орган государства свободен в выборе соответствующего решения⁸.

К.И. Комиссаров отмечает, что судебное усмотрение — это предоставленное суду правомочие принимать, сообразуясь с конкретными условиями, такое решение по вопросам права, возможность которого вытекает из общих и лишь относительно определенных условий закона⁹.

В приведенных выдержках из научных работ первой группы ученых отчетливо выделяется общая черта формулируемых ими дефиниций усмотрения. Усмотрение здесь — это свобода, правомочие или полномочие.

Несколько иные смысловые акценты расставлены в определениях, предложенных второй группой ученых, исследующих усмотрение. Здесь большее внимание уделяется «усмотрительному процессу». Так, В.Г. Антропов определяя не судебное усмотрение, а более широкое, родовое по отношению к нему правоприменительное, полагает, что усмотрение — это предоставленная правом властная интеллектуально-волевая деятельность правоприменителя по выбору субъективно-оптимального решения¹⁰.

В интерпретации В.Ф. Бохана правоприменительное усмотрение — это творческая, интеллектуально-волевая деятельность компетентного субъекта, в процессе которой окончательно формируется его нравственная позиция по рассматриваемому делу¹¹.

А.Т. Боннер определяет усмотрение государственных органов и должностных лиц, как «деятельность по отысканию наиболее оптимального решения в рамках закона, которая обусловлена поставленными перед ними задачами, соответствует интересам государства и общества и основана на фактах объективной действительности»¹².

По мнению О.А. Папковой, судебное усмотрение представляет собой деятельность суда по рассмотрению спорных правовых проблем, под которыми понимаются вопросы, возникающие при рассмотрении дел, разрешение которых осуществляется на основании усмотрения суда в силу соответствующего указания в норме закона¹³.

Анализируя рассмотренные определения «усмотрения», следует отметить, что и первая, и вторая группа дефиниций имеет свои преимущества и свои недостатки.

Справедливость определений, предлагаемых первой группой ученых, подтверждает сложившаяся юридическая практика. Так, в уже упоминавшемся Постановлении Правительства РФ при указании на факторы, необоснованно расширяющие пределы усмотрения, используется именно словосочетание «дискреционные полномочия». Кроме того, определение усмотрения через категории «право», «свобода» или «полномочие» придает ему необходимую степень объективности, позволяя в правовых нормах устанавливать пределы реализа-

ции определенного права, свободы или полномочия, т. е. пределы усмотрения. Однако этот подход имеет и обратную сторону, поскольку дает представление об усмотрении ни как о процессе принятия решения, а как о статичной возможности этого. Здесь следует согласиться с А.А. Березиным, полагающим, что следует различать усмотрение и субъективное право на такую деятельность, и первая группа дефиниций как раз и определяет не само усмотрение, а право на такую деятельность¹⁴.

Для второй группы определений усмотрения, в которых оно рассматривается как особый вид деятельности, в качестве позитивных моментов следует выделить то, что усмотрение здесь не статично, а берется в динамике как определенный процесс. Положительным также является тот факт, что в большинстве дефиниций содержится указание на интеллектуально-волевой аспект в поиске субъектом оптимального решения по конкретному делу. Едва ли можно говорить об усмотрении со стороны лиц, имеющих нарушение интеллекта или воли, например, в силу психического заболевания или болезненных зависимостей (алкогольной, наркотической и т. п.).

Однако, на наш взгляд, обращаясь к данным дефинициям усмотрения, нельзя не отметить в них и следующий существенный недостаток. В определениях В.Г. Антропова, В.Ф. Бохана, А.Т. Боннера практически отсутствует признак или черта, которая бы четко отграничивала «творческую», «интеллектуально-волевою» деятельность компетентного органа, представляющую собой правоприменительное (судебное) усмотрение, от иной правоприменительной деятельности этого же органа, которая усмотрением не является. В связи с этим складывается впечатление, что вся правоприменительная деятельность представляет собой усмотрение соответствующего органа. Аналогичный недостаток присутствует и в позиции О.А. Папковой, полагающей, что судебное усмотрение — это деятельность суда по рассмотрению спорных правовых вопросов. Но в упрощенном виде подобное определение дается понятию «правосудие»¹⁵. Даже уточнение автора, что «спорные вопросы» — это вопросы, возникающие при рассмотрении дел, разрешение которых осуществляется на основании усмотрения суда в силу соответствующего указания в норме закона¹⁶, не вносит необходимой ясности, т. к. вопрос «что такое усмотрение суда», остается без ответа.

Исходя из того, что ни одно существующее определение не охватывает в полной мере такое сложное, многоаспектное, обладающее множеством разновидностей явление, как «усмотрение в праве», представляется важным выработать новую дефиницию, в которой были бы учтены положительные качества существующих в науке определений, но в то же время лишенной их недостатков. Для этого необходимо выявить и проанализировать признаки, характеризующие категорию «усмотрение в праве».

1. При формулировании научной дефиниции «усмотрение в праве» следует отталкиваться от словарного определения термина «усмотрение». В словарном значении усмотрение — решение, заключение, мнение, т. е. определенный результат, но не процесс выбора. Правовая же наука в своих определениях практически не рассматривает правоприменительное или судебное усмотрение как некий итог. В юридической науке, как уже отмечалось, усмотрение — это либо право (полномочие) на выбор определенного варианта решения (т. е. строго говоря, это предпосылка для усмотрения, т. к. право на выбор не всегда означает, что

этот выбор будет сделан), либо сам процесс (деятельность) выбора субъективно оптимального варианта решения вопроса.

2. Если в понятии «усмотрение» сместить акценты на результат — мнение субъекта права по конкретному вопросу, определенным образом выраженное (поступком или, наоборот, отказом от какого-либо действия), то более явно прослеживается различие субъективного права и усмотрения. Субъективное право — предоставленная субъекту свобода выбора варианта возможного поведения, а усмотрение — это уже реализованное лицом субъективное право. Например, в ч. 2 ст. 209 Гражданского кодекса РФ закреплено, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону. Это является субъективным правом собственности, принадлежащим определенному лицу в отношении конкретной вещи. А вот решение о судьбе данной вещи, объективно выраженное в ее уничтожении или дарении, является усмотрением собственника.

Однако следует отметить, что и в юридической обязанности возможно существование усмотрения. Так, М.И. Байтин, выделяя по форме выражения диспозиции правовой нормы такую разновидность, как обязывающие нормы, указывал, что в обязывающих диспозициях используются слова «обязан», «должен» и др.¹⁷. Однако диспозиция нормы, заключая в себе модель правового поведения даже в обязывающих нормах, может содержать требование выполнить одно из нескольких альтернативных действий. Например, в ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее — УПК РФ) указано: «Дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, принять по нему решение ...». Статья 145 УПК РФ закрепляет 3 варианта процессуальных решений, одно из которых обязан принять соответствующий орган или лицо.

Исходя из этого, в данном контексте «субъективное право» следует понимать не только в традиционном значении, закрепившимся за данным понятием в юридической науке, но и как возможность для субъекта выбрать один из вариантов исполнения возложенной на него юридической обязанности.

3. Усмотрение в праве всегда осуществляется в сфере действия правовых норм и, как правило, на основе их предписаний. Тот выбор, который делает субъект права вне сферы реализации правовых норм, т. е. вне правоотношений, не может считаться юридическим усмотрением.

4. Как следствие предыдущего пункта необходимо указать, что правовое усмотрение находит объективное выражение в правовом поведении субъекта, которое может быть активным или пассивным (воздержание от определенных действий), простым (состоящим в единичном действии) и сложным (требующим от субъекта совершения комплекса действий), правомерным и противоправным.

Изначально может сложиться мнение о парадоксальности позиции, что правовое поведение лица, выбранное им из вариантов, содержащихся в норме права, и являющееся реализацией принадлежащего ему субъективного права, может оказаться противоправным. А в некоторых определениях правоприменительного или судебного усмотрения прямо подчеркивается, что выбор осуществляется из двух или более альтернатив, каждая из которых является разрешенной (законной)¹⁸.

В качестве обоснования точки зрения о том, что усмотрение в праве может проявляться как в правомерном, так и в противоправном поведении, следует

привести следующие доводы. Субъект осуществляет свой выбор действительно из нескольких альтернативных линий поведения, предусмотренных правовыми нормами и соответственно являющихся правомерными. Однако правовые нормы содержат только модели возможного поведения, которые под воздействием ряда объективных факторов при их реализации в действительности могут существенно менять свой характер. Примером может служить злоупотребление правом, когда субъект совершает противоправное деяние посредством осуществления своего субъективного права (правомочия)¹⁹.

В качестве примера для третьего и четвертого признака можно привести следующую ситуацию. Свобода выбора лицом круга собственного общения находится в сфере морали и по общему правилу правовыми нормами не регулируется. Соответственно решение, принятое субъектом относительно общения с другим лицом, будет его усмотрением, но не правовым. Однако этот же вопрос может находиться и в правовой плоскости. Так, например, в соответствии с ч. 6 ст. 8 Кодекса судейской этики судья должен избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство. Таким образом, выбор судьей варианта общения с лицом в ущерб судейской репутации уже является правовым усмотрением судьи, т. к. для него вопрос личных взаимоотношений отчасти урегулирован правовой нормой, содержащейся в Кодексе судейской этики, за нарушение которой предусмотрена возможность наложения дисциплинарного взыскания.

5. Усмотрение в праве представляет собой решение, принятое по вопросу, имеющему определенное юридическое значение. Следует различать решаемые субъектом права вопросы: «Какую получить профессию?» и «Каким образом реализовать предоставленное ст. 43 Конституции РФ право на образование?». В первом случае ответ на поставленный вопрос не будет находиться в сфере права, и решение получить определенную профессию будет выражено в подготовке к дальнейшему получению соответствующего профессионального образования (например, усиленные занятия по определенным учебным дисциплинам, обращение за помощью к репетиторам и т. п.). А вот ответ на второй вопрос будет состоять в определенном правовом поведении, направленном на реализацию субъективного права на образование (направление соответствующих документов в выбранное учебное заведение для участия в отборе). Соответственно во втором случае будет иметь место правовое усмотрение.

6. Из предыдущего пункта следует, что решение, принятое субъектом по конкретному вопросу, должно быть объективно выражено не просто в правовом поведении, а в таком, которое влечет за собой определенные правовые последствия именно для того вопроса, в рамках которого реализовано правовое усмотрение. Если обратиться к примеру из пятого пункта, то можно сказать, что принятое решение о том, какую профессию выберет субъект, также может быть выражено в правовом поведении (например, гражданско-правовой договор с репетитором), однако данные действия не находятся в прямой связи с деятельностью по получению выбранной профессии. В частности, после занятий с репетитором у лица может пропасть желание получать выбранную профессию и соответственно оно не предпримет установленных нормативно-правовыми актами действий для поступления в соответствующее учебное заведение.

Усмотрение в праве есть результат интеллектуально-волевой деятельности субъекта. Необходимость указания на интеллектуально-волевой аспект процесса

формирования усмотрения обусловлена тем, что на усмотрение, выраженное в правомерном или противоправном поведении, проецируется соответствующая юридическая оценка данного поведения со стороны социума, т. е. усмотрение также может быть правомерным и противоправным. Следовательно, субъект усмотрения должен нести юридическую ответственность (в позитивном или негативном аспектах) за принятое решение, что требует наличия юридического состава. Интеллектуально-волевой компонент, т. е. возможность субъекта права осознавать характер принимаемого решения и при этом руководить своими действиями является ядром субъективной стороны юридического состава правонарушения, которая, помимо этого компонента, включает в себя цели, мотивы и установки, влиявшие на принятое решение. Поэтому решение, принятое по принуждению с чьей-либо стороны либо лицом, не осознающим смысл своих решений, усмотрением не является.

Таким образом, усмотрение в праве — это результат интеллектуальной деятельности субъекта, выбранное на основе предписаний правовых норм решение по вопросу, имеющему юридическое значение, и выраженное в определенном правовом поведении данного субъекта.

¹ См.: *Антропов В.Г.* Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1995; *Малиновский А.А.* Усмотрение в праве // Государство и право. 2006. № 4. С. 102–104; *Березин А.А.* Пределы правоприменительного усмотрения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007; *Кораблина О.В.* Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретический и нравственно-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; и др.

² См.: *Корнев А.П.* Толкование и применение норм советского административного права // Советское государство и право. 1971. № 1; *Михайлова О.Р.* Методы ограничения усмотрения налоговых органов при осуществлении налогового контроля // Государство и право. 2005. № 7. С. 90–96; *Подовинникова Ю.В.* Усмотрение в налоговом праве: несовершенство законодательной техники или результат культурно-исторического развития правового государства // Юридические записки. Вып. 18: Современный этап развития российского государства: на пути к «сильному» или правовому государству? Воронеж, 2005. С. 261–270; *Старых Ю.В.* Типы источников усмотрения в налоговом правоприменении // Вестник Воронежского государственного ун-та. Сер. Право. 2006. № 1. С. 246–256; *Старых Ю.В.* Теоретические аспекты влияния законодательной техники на усмотрение в налоговом праве // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 2; и др.

³ См.: *Барак А.* Судейское усмотрение. М., 1999; *Абушенко Д.Б.* Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе. М., 2002; *Степин А.Б.* Судебное усмотрение в частном праве: учебное пособие. Астрахань, 2002; *Рарог А.И., Степанин В.П.* Судейское усмотрение при назначении наказания // Государство и право. 2002. № 2. С. 36–42; *Рарог А.И., Грачева Ю.В.* Законодательная техника как средство ограничения судейского усмотрения // Государство и право. 2002. № 11. С. 93–100; *Подмосковный В.Д., Сенякин И.Н., Степин А.Б.* Судебное усмотрение в частном праве (общетеоретический анализ). Саратов, 2005; *Янюшкина О.А.* Виды судейского усмотрения в арбитражном судопроизводстве // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 1. С. 54–57; *Ермакова К.П.* Пределы судебного усмотрения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.

⁴ См., например: *Малиновский А. А.* Злоупотребление правом (основы концепции). М., 2000; *Он же.* Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М., 2007; *Дурново Н.А.* Злоупотребление правом как особый вид правового поведения (теоретико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

⁵ См.: Толковый словарь русского языка (репринтное издание): в 3 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2001. Т. 2. С. 389.

⁶ Там же.

⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084.

⁸ См.: *Чечот Д.М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 68.

⁹ См.: *Комиссаров К.И.* Судебное усмотрение в советском гражданском процессе // Советское государство и право. 1969. № 4. С. 50.

¹⁰ См.: *Антропов В.Г.* Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование (логико-семантический анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1995. С. 14.

¹¹ См.: *Бохан В.Ф.* Формирование убеждения суда. Минск, 1973. С. 94.

¹² *Боннер А.Т.* Применение закона и судебное усмотрение // Государство и право. 1976. № 6. С. 35.

¹³ См.: *Папкова О.А.* Судейское усмотрение в гражданском процессуальном праве // Законодательство. 1999. № 2. С. 63–64.

¹⁴ См.: *Березин А.А.* Указ. соч. С. 12.

¹⁵ См.: Организация судебной и правоохранительной деятельности в России: учебное пособие: в 3 ч. / сост. А.Ф. Соколов, В.А. Телегина; под ред. А.Ф. Соколова. Саратов, 2007. С. 20–22.

¹⁶ См.: *Папкова О.А.* Указ. соч. С. 63–64.

¹⁷ См.: *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 222, 263.

¹⁸ См., например: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 271; *Барак А.* Указ. соч. С. 13 и др.

¹⁹ См.: *Малиновский А.А.* Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М., 2007. С. 234.

Е.В. Резников

ПРАВОВАЯ СИТУАЦИЯ КАК ОСНОВАНИЕ ИДЕНТИЧНОСТИ ЮРИСТА

В статье анализируется практический аспект дефиниции «правовая идентичность», являющейся относительно новым понятием, выработанным наукой теории государства и права. Показаны основные направления интеграционного теоретико-практического исследования данной категории

Ключевые слова: право, субъект права, правовое сообщество, идентичность, правовая идентичность, субъект правовой идентичности.

E.V. Reznikov

THE LEGAL SITUATION AS THE BASIS OF THE IDENTITY OF THE LAWYER

This article examines the practical aspect of this definition as a «legal identity», which is a relatively new concept, worked out by science theory of law. The author shows the main direction of the integration of theoretical and practical research in this category

Keywords: law, legal personality, legal community, identity, legal identity, the subject of a legal identity.

Основной единицей профессиональной деятельности юриста и, соответственно, фактическим основанием его идентичности, с нашей точки зрения, является правовая ситуация. Понятие «правовая ситуация» использует, в частности, А. Кожев, понимая под ней отношения двух лиц, куда принудительно вмешивается третье, незаинтересованное и беспристрастное лицо¹. Данное понятие встречается у С.С. Алексеева, который называет правовыми ситуациями сложные жизненные обстоятельства (как правило, конфликтные), которые требуют правового решения². Однако наибольшее развитие концепция правовой ситуации получила в работах украинского ученого А.В. Стовбы, чьими выводами мы и воспользуемся.

А.В. Стомба называет следующие основные (конститутивные) черты правовой ситуации: 1) наличие неопределенности, «спутанности» границ притязаний отдельных субъектов (невозможность четкого определения того, какие из этих притязаний являются оправданными); 2) необходимость в изменении неустойчивого положения дел путем установления новых или восстановления старых границ; 3) потребность в праве как безличном основании для упорядочения ситуации³. Кроме того, для правовой ситуации характерно наличие другого (т. е. контрагент-

© Резников Евгений Владимирович, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, судья Дзержинского районного суда г. Волгограда, доцент кафедры теории государства и права (Волжский институт экономики, педагогики и права); e-mail: evreznikoff@yandex.ru

та — второй стороны отношения), а также третьего лица — посредника, лично не заинтересованного в исходе дела. Таким образом, «сущность правовой ситуации состоит в неопределенности границ пространства отношений “Я” — “Любой” (“Любые”), которое нуждается в упорядочивании на основе права с помощью закона, осуществляемом при участии “Третьего”»⁴. В этой модели для профессионального юриста представляет интерес не позиция «Другого» (участника правоотношения), поскольку ее может занимать любой правоспособный субъект, а именно роль «Третьего». Задача юриста состоит в том, чтобы провести границу, или, что то же самое, установить дистанцию между сторонами⁵ (не обязательно в принудительном режиме, а, например, путем рекомендаций или консультаций). Следовательно, оказавшись в правовой ситуации, юрист сталкивается с необходимостью осуществить следующие операции:

определить характер притязаний, включая их фактические и юридические основания;

абстрагироваться от интересов сторон правоотношения, занять «промежуточное» положение между ними;

определить возможные способы упорядочения ситуации путем проведения необходимых границ между притязаниями;

выбрать оптимальный вариант законного урегулирования ситуации;

довести свое решение до остальных участников правовой ситуации, с тем чтобы добиться от них соответствующего поведения.

Суть идентичности юриста состоит не в факте совершения этих операций и даже не в том, насколько квалифицированно они проведены, а в собственном отношении к ним. Как подчеркивает в своей теории идентичности Дж.Г. Мид, «индивид осознает собственную идентичность лишь в том случае, если смотрит на себя глазами другого»⁶. Идентичность формируется в том случае, если юрист осознает отличие своего поведения в правовой ситуации от поведения остальных участников (оценка, основанная на нормативных текстах, вместо оценки, основанной на собственных взглядах; психологическое дистанцирование вместо личной вовлеченности).

Профессиональная идентичность юриста находится в прямой двусторонней связи с его коммуникативной стратегией. Посредническая роль юриста в социальной жизни, связанная с необходимостью постоянной полисубъектной коммуникации, требует высокой точности как в выборе речевых средств, так и в целеполагании. Состязательные практики тесно соседствуют с теми областями деятельности, где необходимо сотрудничество, зоны сугубо профессионального общения на специальном языке сменяются контактами с клиентурой или представителями общественности, где неизбежно упрощение терминологии и переключение в иной стиль.

Идентичность юриста, в числе прочего, сталкивается с такой проблемой, как конфликт объективного и субъективного. Сложность внутренней структуры идентичности, выражающаяся в сочетании нормативного и психологического начал, дает о себе знать в нестандартных ситуациях юридической практики, в особенности когда происходит столкновение между внешними требованиями и внутренними установками, между различными видами соционормативной регуляции и т. п. В этих случаях субъективный образ самого себя как профессионала может вступать в противоречие с общественными ожиданиями и оценками. Примерами такого конфликта могут быть, скажем, случаи, когда прокурор или судья вынужден применять явно «непопулярные» статьи закона, не пользующиеся одо-

брением общества, или когда адвокат ведет защиту лица, обвиняемого в серьезном преступлении, и в виновности которого заранее убеждено общественное мнение.

В этих случаях профессиональная идентичность может оказаться под угрозой разрушения и ее целостность сохраняется при условии, что существует такое основание идентичности, которое все-таки обеспечивает связь между ее объективной и субъективной сторонами. В качестве такого соединительного механизма может выступать, в частности, какая-либо общезначимая ценность или общепризнанная идея, объединяющая профессионала с представителями общественного мнения (в приведенных примерах это может быть идея порядка или справедливости). При этом расхождения в оценках конкретных действий можно объяснить не отсутствием консенсуса в отношении той или иной базовой ценности, а лишь различиями в ее трактовке, что определяет характер идентичности.

Степень престижности юридической профессии оказывает непосредственное влияние на процесс и результат складывания профессиональной идентичности. Социальное признание юриспруденции в качестве высокозначимой, жизненно необходимой составной части социального организма (механизма) создает предпосылку для того, чтобы представители этой сферы деятельности прочно связывали свои личные пристрастия и убеждения, т. н. образ «Я» именно со своими профессиональными занятиями, а не с какими-то иными аспектами своего индивидуального или социального бытия. Соответственно, в том обществе, где место и роль юристов или недостаточно определены, или получают низкую оценку в сознании остальных членов социума, нет причин для устойчивого осознания себя в качестве члена профессиональной корпорации. Выполняя свои служебные функции, юрист может психологически дистанцироваться от них, не придавать им высокого ценностного статуса, а располагать свои личностные интересы и конструировать свою идентичность в какой-то иной области — семейной, этнической, политической, гендерной, религиозной и т. п. Возможно также, что подобного рода отчуждение от собственных профессиональных занятий приведет к тому, что идентичность останется незавершенной, приобретет «разорванный», или усеченный характер.

Отчуждение как эффект общественного производства выражается в том, что результаты деятельности человека становятся внешней по отношению к нему силой, выходят из-под его контроля, нарушают его планы и ожидания⁷. Правовая система общества как сложный набор норм и институтов, имеющих опредмеченную (текстуальную и вещественную) форму, по существу, подходит под это описание. Таким образом, построение и сохранение идентичности возможны лишь благодаря обратной операции — присвоению (интериоризации), т. е. признанию тех или иных слов, действий, атрибутов и т. д. в качестве своих, а не чужих. Применительно к деятельности юриста это выражается в его внутреннем примирении с характером своего труда, в согласии им заниматься и в способности удовлетворять при помощи этого труда (а не только его отчужденных результатов, например, денег) свои жизненно важные потребности.

Несформированность или слабость профессиональной идентичности юриста может объясняться самыми различными причинами. Одна из них заключается в отсутствии или недостаточности способностей к рефлексии, т. е. к целенаправленному познанию и пониманию себя, собственного мышления и поведения. Это, в свою очередь, возможно лишь благодаря практикам самонаблюдения (интроспекции). Проблема заключается в том, что, хотя рефлексия и является одним из

условий повышения эффективности труда (во всяком случае, интеллектуального) и занимает центральное место в ряде концепций образования (например, в модели «деятельностного обучения»), чаще всего в юридическом образовании ей не уделяется сколько-нибудь серьезного внимания, а в последующей профессиональной практике на первый план выходят прикладные задачи, тогда как для рефлексии не остается достаточного времени и свободных ресурсов психики. Как следствие, нарастает рутинизация профессиональной деятельности, основные и наиболее привычные операции приобретают автоматический характер, а потребность в осмыслении собственных действий либо не актуализируется, либо остается неудовлетворенной по причине нехватки интеллектуального инструментария.

Таким образом, профессиональная идентичность юриста — это основанное на рефлексии осознание им характера своей деятельности по независимому упорядочению правовых ситуаций посредством интерпретации и составления юридических текстов.

¹ См.: Руткевич А.М. Философия права А. Кожева // Вопросы философии. 2002. № 12. С. 144.

² См.: Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 25–26.

³ См.: Стомба А.В. Правовая ситуация как исток бытия права. Харьков, 2006. С. 70–73.

⁴ Там же. С. 78.

⁵ См.: Там же. С. 138.

⁶ Цит. по: Абельс Х. Интеракция, идентичность, презентация. Введение в интерпретативную социологию. СПб., 2000. С. 26.

⁷ См., например: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 32.

С.Н. Туманов

К ВОПРОСУ О СИСТЕМНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВНЕШНИХ ФУНКЦИЙ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматривается вопрос об актуальности исследования системного характера установления и реализации внешних функций Российского государства. Анализируется Концепция внешней политики Российской Федерации; уточняются понятие и структура системы внешних функций государства.

Ключевые слова: внешние функции государства, система внешних функций государства, правовые основы реализации внешних функций государства.

S.N. Tumanov

ON THE SYSTEMATIC ORGANIZATION OF EXTERNAL FUNCTIONS OF THE RUSSIAN STATE

The article considers the question of the relevance of studies of the systemic nature of the establishment and the implementation of external functions of the Russian state. Analyzes the foreign policy Concept of the Russian Federation. Specifies the concept and the structure of the external functions of the state.

Keywords: external functions of the state, the system of external functions of the state, the legal framework for the implementation of the external functions of the state.

© Туманов Сергей Николаевич, 2012

Кандидат исторических наук, доцент, первый проректор, проректор по учебной работе (Саратовская государственная юридическая академия).

Важность и актуальность проблемы исследования именно внешних функций Российского государства во многом обусловлены недостаточным вниманием к ее исследованию в последние 20 лет. Наметившийся еще в советский период развития отечественного правоведения процесс дифференциации и интеграции научного знания о внешних функциях не получил своего надлежащего развития на современном этапе. Немногочисленные общетеоретические работы по отдельным внешним функциям Российского государства не решают столь сложную комплексную исследовательскую задачу. В частности, ждут своего раскрытия проблемы системы внешних функций государства, структуры и элементного состава отдельно взятой внешней функции государства, их диалектической связи с внутренними направлениями деятельности государственной власти и др.

Остается верным и весьма актуальным замечание А.А. Рогачева 25-летней давности по поводу пробелов в исследовании отечественной юриспруденцией внешних сторон деятельности государства, а также в отношении недостаточного интереса со стороны исследователей к вопросам методологии познания внешних функций, в частности их системному анализу. Он вполне обоснованно указывал и на то, что нередко ученые упускают из вида исторический аспект исследования системы внешних функций как целого, процесс ее возникновения, становления и развития; по-прежнему в литературе неудовлетворительно освещены конституционные основы развития внешних функций государства¹.

Актуальность исследования внешних функций государства подчеркнул В.В. Путин в своей предвыборной статье: «...Эта тема заслуживает более подробного разговора — и не только потому, что внешняя политика является неотъемлемой частью любой государственной стратегии. Внешние вызовы, меняющийся мир вокруг нас заставляют принимать решения в области экономики, культуры, бюджетные и инвестиционные решения»².

Особенно остро стоит вопрос о международной экономической интеграции России. В первую очередь следует упомянуть о вступлении Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (ВТО). Протокол о присоединении России к ВТО был подписан 16 декабря 2011 г. в рамках министерской конференции этой международной организации. Одновременно был утвержден сопутствующий пакет документов, включая обязательства по доступу на рынок товаров и услуг. Таким образом, Россия официально была принята во ВТО, членства в которой добивалась с 1993 г.

Членство в ВТО даст ряд преимуществ государству, в частности: режим наибольшего благоприятствования, снижение для российских товаров таможенных барьеров, неприменение дискриминационных мер. В свою очередь, государству придется принять встречные обязательства, исполнение которых будет контролироваться международным сообществом. Нарушение этих обязательств может привести к наступлению неблагоприятных последствий — наложению ряда санкций, предусмотренных Соглашением об учреждении ВТО. Главной задачей ВТО является либерализация мировой торговли путем ее регулирования преимущественно тарифными методами при последовательном сокращении уровня импортных пошлин, а также устранения различных нетарифных барьеров, количественных ограничений и других препятствий в международном обмене товарами и услугами и как итог — либерализация внешней торговли.

Однако Концепция национальной безопасности России гласит: «Необходимо усилить роль государства в регулировании деятельности иностранных

банковских, страховых и инвестиционных компаний, ввести определенные и обоснованные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям месторождений стратегических природных ресурсов, телекоммуникаций, транспортных и товаропроводящих сетей». Также указанный документ относит «усиление государственного регулирования в экономике» к одной из мер реализации государственной политики в области внутренних экономических отношений³. Следовательно, имеется расхождение в интересах между развитием экономических отношений с иностранными государствами и обеспечением внутренней экономической безопасности⁴.

Подобная ситуация порождает настоятельную необходимость в научно-теоретическом нахождении и обосновании должного баланса в реализации внутренних и внешних функций Российского государства. Кроме того, наблюдается устойчивая тенденция расширения функций государств, сферы охвата государственным влиянием жизни общества. При этом некоторые функции перерастают внутригосударственную значимость (экологическая, охраны и защиты прав человека) и приобретают одновременно внешние аспекты, что также требует своего отражения в теории.

С учетом изложенного следует констатировать, что, наряду с определенными достижениями, в исследовании проблем системы функций Российского государства остается еще много нерешенных или малоисследованных вопросов.

В ходе рассмотрения внешних функций необходимо учитывать наличие у них сложных системных связей. Поэтому особого внимания заслуживает концепция системы внешних функций государства, предложенная А.А. Рогачевым⁵, который считает, что при определении системы внешних функций государства необходимо учитывать следующие обстоятельства: данная система сложилась исторически; носит целостностный характер; взаимодействие элементов в системе внешних функций; зависимость системы внешних функций от системы внутренних функций; цель осуществления системы внешних функций. С учетом этого система внешних функций государства, по мнению А.А. Рогачева, есть исторически сложившаяся, целостная совокупность взаимодействующих основных направлений (и сторон) его деятельности в области внешней политики, выступающих продолжением его внутренних функций⁶.

Отличную от данного определения системы внешних функций дефиницию предлагал И.И. Цымбал. Под системой внешних функций он понимал «объединенную в единую целостность международную деятельность Советского государства, в которой в качестве самостоятельных направлений выделены отдельные внешние функции, обусловленные классовой природой нашего государства и его контрагентов на международной арене»⁷.

По мнению А.А. Рогачева, данное определение не свободно от недостатков. В нем отсутствуют следующие моменты: указание на исторически сложившийся характер системы внешних функций, на взаимодействие элементов системы внешних функций; не отмечена генетическая связь системы внешних функций с системой внутренних функций. Кроме того, в дефиниции допускается отождествление функции государства с его деятельностью⁸.

Представляется, что в изложенных позициях обоснованно обращено внимание на системные связи между отдельными внешними функциями государства, а в современных условиях это становится все более актуальным и значимым.

Системный характер деятельности государства отражен и в официальном доктринальном документе, закрепляющем основные стратегические ориентиры внешней политики страны. Речь идет о Концепции внешней политики Российской Федерации (далее — Концепция), которая представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления внешнеполитической деятельности России⁹. Настоящая Концепция дополняет и развивает положения Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 28 июня 2000 г.

В указанном официальном документе закреплены в соответствии с высшим приоритетом национальной безопасности — защитой интересов личности, общества и государства — следующие основные цели внешней политики:

1) обеспечение безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, в наибольшей мере отвечающих интересам Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира и необходимых для роста ее политического, экономического, интеллектуального и духовного потенциала;

2) создание благоприятных внешних условий для модернизации России, перевода ее экономики на инновационный путь развития, повышения уровня жизни населения, консолидации общества, укрепления основ конституционного строя, правового государства и демократических институтов, реализации прав и свобод человека и, как следствие, обеспечение конкурентоспособности страны в глобализирующемся мире;

3) воздействие на общемировые процессы в целях установления справедливого и демократического миропорядка, основанного на коллективных началах в решении международных проблем и на верховенстве международного права, прежде всего, на положениях Устава ООН, а также на равноправных и партнерских отношениях между государствами при центральной и координирующей роли ООН как основной организации, регулирующей международные отношения и обладающей уникальной легитимностью;

4) формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения новых очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах и других районах мира;

5) поиск согласия и совпадающих интересов с другими государствами и межгосударственными объединениями в процессе решения задач, определяемых национальными приоритетами России, создание на этой основе системы двусторонних и многосторонних партнерских отношений, призванной обеспечить устойчивость международного положения страны к колебаниям внешнеполитической конъюнктуры;

6) всесторонняя защита прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом;

7) содействие объективному восприятию Российской Федерации в мире как демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой и независимой внешней политикой;

8) поддержка и популяризация в иностранных государствах русского языка и культуры народов России, вносящих уникальный вклад в культурно-цивилизационное многообразие современного мира и в развитие партнерства цивилизаций.

Представляется, что названные цели следовало бы точнее именовать задачами, конкретизирующими главную и единственную цель — защиту интересов личности, общества и государства. Наряду с этим Концепция содержит еще три ключевых тактических положения-задачи:

акцент на усилении роли международного права в качестве основного средства реализации внешних функций государством;

участие в работе ООН и ее Совете Безопасности как преимущественный способ выработки легитимных согласованных решений на международной арене;

снижение значения в форме реализации внешних функций государствами инструмента силы.

Исходя из анализа официальной доктрины, можно выделить следующую *систему функций*, обозначенных в ней и реализуемых Россией во внешней политике:

1) *функция обороны страны*, состоящая из ряда подфункций: обеспечение военной безопасности страны; поддержание достаточного уровня обороноспособности страны; обеспечение формирования надлежащего функционирования Вооруженных Сил России; противодействие расширению НАТО на Восток;

2) *функция обеспечения мира, поддержания мирового порядка и укрепления режима международной законности*, включающая в себя следующие подфункции: содействие нераспространению оружия массового уничтожения и контроля над вооружениями и разоружением; обеспечение международной информационной безопасности в качестве важного элемента укрепления стратегической стабильности; участие в международной миротворческой деятельности под эгидой ООН и в рамках взаимодействия с региональными и международными организациями; борьба с международным терроризмом; разрешение региональных конфликтов; противодействие незаконному обороту наркотиков и организованной международной преступности при тесном сотрудничестве с другими государствами в многостороннем формате;

3) *функция интеграции в мировую экономику и сотрудничества с другими государствами в решении глобальных проблем*, содержащая следующие подфункции: формирование справедливой и демократической глобальной торгово-экономической и валютно-финансовой архитектуры в целях полноправного и эффективного участия в ней; содействие развитию национальной экономики в условиях глобализации посредством обеспечения равноправных позиций страны и российского бизнеса в системе мирохозяйственных связей; обеспечение экономической, энергетической и продовольственной безопасности страны; расширение номенклатуры экспорта и географии внешнеэкономических и инвестиционных связей России; противодействие торгово-политическим мерам иностранных государств, ущемляющим права Российской Федерации и российских предприятий; укрепление стратегического партнерства с ведущими производителями энергетических ресурсов, развитие диалога со странами-потребителями и странами транзита энергоресурсов; участие во всемирной, региональных экономических и финансовых организациях для отстаивания интересов Российской Федерации в соответствующих регионах; обеспечение экологической безопасности и противодействие изменению климата на планете; международное сотрудничество в области охраны здоровья при ведущей роли Всемирной организации здравоохранения; обеспечение отвечающих национальным интересам режимов безопасного судоходства, ответственного рыболовства и

научно-исследовательской деятельности в Мировом океане в сочетании с мерами по защите морской среды;

4) *функция защиты прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом*, подразделяющаяся на следующие подфункции: расширение и укрепление пространства русского языка и культуры; способствование консолидации организаций соотечественников в целях более эффективного обеспечения ими своих прав в странах проживания; сохранение этнокультурной самобытности русской диаспоры и ее связей с исторической Родиной; создание условий для содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, сделавших такой выбор; международное культурное и гуманитарное сотрудничество; взаимодействие с международными и неправительственными правозащитными организациями в целях укрепления универсальных, без двойных стандартов норм защиты прав человека; участие в международных конвенциях и соглашениях в области прав человека (приводя в соответствие с ними законодательство Российской Федерации);

5) *функция сотрудничества и укрепления связей со странами СНГ*, включающая в себя следующие подфункции: развитие торгово-экономических связей с государствами — участниками СНГ; способствование развитию взаимодействия государств — участников СНГ в гуманитарной сфере на базе сохранения и приумножения общего культурно-цивилизационного наследия; сотрудничество с государствами — участниками СНГ в сфере обеспечения взаимной безопасности, включая совместное противодействие общим вызовам и угрозам, прежде всего, международному терроризму, экстремизму, наркотрафику, транснациональной преступности, незаконной миграции; создание условий для эффективного строительства Союзного государства через поэтапный перевод отношений между Россией и Беларуссией на рыночные принципы в процессе формирования единого экономического пространства; работа в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) с Беларуссией и Казахстаном над развитием Таможенного союза и единого экономического пространства; развитие Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в качестве ключевого инструмента поддержания стабильности и обеспечения безопасности на пространстве СНГ.

Качественная сторона реализации обозначенной системы внешних функций государства зависит от следующих факторов и условий:

уровня интеграции экономики, политики и правовых систем государств;
соотношения применяемых государствами методов осуществления функций на международной арене (баланса договорно-правового и императивно-одностороннего методов);

уровня взаимного доверия государств в военно-политической сфере;
уровня и масштабов имеющихся международных конфликтов — военных, экономических и иных;

наличия совместных межгосударственных программ по противодействию глобальным вызовам и угрозам природного, техногенного и иного характера;

интенсивности обмена научно-технической и иной информацией, наличия совместных исследовательских центров;

уровня развития международного права и исполнения государством своих международных обязательств;

интенсивности развития межгосударственных объединений и организаций и др.

В качестве своеобразного итога рассмотрения вопроса о системной организации внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности государства можно предложить следующую дефиницию: *система внешних функций государства* — это единая, относительно обособленная подсистема целенаправленной деятельности государства, реализуемой преимущественно за пределами своей территории и выражающейся в комплексе взаимоотношений с другими государствами, а также проводимой с использованием специфического набора методов и способов государственно-правового и организационного воздействия, в котором преобладают договорные формы сотрудничества, опирающиеся на общепризнанные нормы и принципы международного права.

¹ См.: *Рогачев А.А.* Внешние функции государства социалистического типа. М., 1986. С. 4.

² *Путин В.В.* Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февр.

³ См.: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2, ст. 170.

⁴ См.: *Царев П.А.* Проблемы интеграции российской экономики во Всемирную торговую организацию // Внешнеторговое право. 2008. № 1. С. 3.

⁵ См.: *Рогачев А.А.* Указ. соч.

⁶ См.: Там же. С. 42–43.

⁷ *Цымбал И.И.* Руководство КПСС деятельностью Советского государства по укреплению мира и мирного сосуществования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 6.

⁸ См.: *Рогачев А.А.* Указ. соч. С. 43.

⁹ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ 12 июля 2008 г. № Пр-1440 // Российская газета. 2008. 12 июля.

Д.Б. Гапоненко

УЧАСТИЕ ГЕРМАНСКОГО КАПИТАЛА В РУССКОЙ АКЦИОНЕРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

В статье рассматривается вопрос о привлечении зарубежных материальных средств в экономику России в XIX – начале XX в. Анализируется система правового регулирования деятельности иностранных инвесторов, в частности рентабельность немецкого общества электрической промышленности на территории России.

Ключевые слова: иностранный капитал, иностранные инвестиции, правовое регулирование, корпорация, финансовый рынок, экономика государства.

D.B. Gaponenko

THE PARTICIPATION OF GERMAN CAPITAL IN THE RUSSIAN EQUITY INDUSTRY (XIX – BEGINNING OF XX CENTURY)

The article focuses on the attraction of foreign material into the economy of Russia in XIX beginning of XX century. The system of legal regulation of foreign investors. Considered the profitability of the German Society of the electrical industry in Russia.

Key words: foreign capital, foreign investments, legal regulation, corporation, financial market, country's economy.

Частое использование понятия «иностранные инвестиции» подразумевает привлечение зарубежных материальных средств, хотя еще в истории права го-

© Гапоненко Дарья Борисовна, 2012

Соискатель кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия), преподаватель кафедры теории и истории государства и права (Волжский филиал Международного юридического института); e-mail: Gaponenko_D@mail.ru

ворилось о многообразии форм иностранных инвестиций. К инвестиционным формам обычно относят денежные средства, ценные бумаги, имущество, имущественные права, земли, патенты, лицензии, права пользования, авторские права, товарные знаки, ноу-хау, образование, науку, драгоценные металлы.

В дореволюционный период сложилась система правового регулирования иностранного инвестирования и была создана организационно-правовая база для привлечения иностранного капитала, несмотря на отсутствие инвестиционного законодательства, что позволяет считать дореволюционный период первым этапом привлечения и правового регулирования иностранного инвестирования. Особенно четко это прослеживается на примере химической, электротехнической и металлической отраслей промышленности, где германский капитал имел доминирующее значение. Большое значение для русского народного хозяйства имели вложения германского капитала, который в XX в. проник даже в самые старые предприятия, издавна основывавшиеся на семейных началах.

Прилив в Россию иностранных капиталов способствовал развитию отечественных производительных сил и поднятию благосостояния страны. Соперничество отечественных предпринимателей с иностранными компаниями стимулировало развитие экономики, побуждало русских производителей постоянно модернизировать собственные предприятия и отыскивать новые формы организации производства. При этом иностранный капитал представлял собой не только денежные средства, он нес с собой передовые технологии и высококвалифицированных работников.

Противники зарубежных инвестиций в русскую экономику часто указывали на то, что иностранные капиталы не дадут стране ничего и уведут все доходы за границу. Однако это было не совсем так. Прибыль иностранных предпринимателей на вложенный ими капитал являлась лишь небольшой частью дохода, который получала Россия от высокоразвитой промышленности. В среднем из каждых 13 руб. произведенных промышленностью ценностей только 1 руб. мог вывозиться за границу, остальные 12 руб. вновь произведенной стоимости оставались в России. Кроме того, прибыль, полученная инвесторами, не всегда уходила за рубеж, а в большинстве случаев расходовалась на потребление и накопление внутри России, давая дополнительный импульс для развития национальной экономики. При этом классу иностранных собственников не были чужды национальные интересы России.

Как правило, все иностранные капиталы постепенно «вросли» в национальную экономику и полностью переходили в руки русских предпринимателей и местной администрации. Так, управление почти всей русской мануфактурной промышленностью Центрального района России, созданной во второй половине XIX в. англичанами и на английские деньги, к началу XX в. перешло к русским инженерам.

С начала XIX в. в России были законодательно ограничены права предпринимательства для иностранцев¹. Иностранцам купцам запрещалось записываться в купеческие гильдии без принятия русского подданства. Устанавливались специальные правовые режимы иностранного предпринимательства в России: «иностранец-гость» и «заезжий иностранный купец». Им предоставлялось по общему правилу лишь ограниченное право оптовой внешней торговли и закупочной деятельности. Право устраивать, приобретать и содержать промышленные предприятия могло быть предоставлено «иностранному гостю» только по раз-

решению императора. Вся торгово-промышленная деятельность иностранных купцов была обременена стеснительными правилами о том, чем торговать, где и у кого покупать товары, кому их продавать².

В 1863 г. были определены общие принципы правительственной политики по отношению к иностранным компаниям, действовавшим в России. В том же году была подписана конвенция о правовом положении в России учрежденных во Франции компаний. «...Французские акционерные общества и другие товарищества с ограниченной ответственностью, учреждённые во Франции, могли пользоваться в России всеми их правами, и в том числе правами судебной защиты, сообразуясь с русскими законами»³. Министру иностранных дел предоставлялось право заключать, по соглашению с министром финансов, на условиях взаимности договоры и с другими иностранными державами, не испрашивая на то каждый раз особого разрешения через Государственный совет. Такого рода договоры также были заключены Россией, например, с Италией (27 октября 1866 г.), Австрией (16 января 1867 г.), Германией (18 июля 1885 г.), Грецией (11 декабря 1887 г.), Болгарией (2 июля 1897 г.)⁴.

Старейшим предприятием с участием иностранного капитала в русской промышленности являлось Общество электрического освещения, основанное в 1886 г. в Петрограде, главными акционерами которого были немцы. Данное общество считалось лидером в электрической промышленности. Немцы были заинтересованы в его деятельности и старались обеспечить ему процветание и доминирующее состояние на рынке. В состав правления общества входили директора: Немецкого Банка, Банка торговли и промышленности, Банка электрических предприятий, Банка электрических, световых и гидравлических установок⁵. Благодаря таким крупным финансовым и промышленным связям деятельность общества постоянно расширялась и распространялась на самые крупные центры России: Петроград, Москву, Лодзь и Баку через общество «Электрическая сила». По примеру данного общества создавались дочерние предприятия с теми же условиями финансирования.

Общая сумма основных капиталов «Общества электрического освещения 1886 года» и контролируемых им предприятий составила 66,25 млн руб., или 73,1 % всех основных капиталов, вложенных в русскую электрическую промышленность (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение сумм основных капиталов
«Общества электрического освещения 1886 года»***

| Наименование общества | Год основания, начала деятельности | Основной капитал, млн руб. |
|---|------------------------------------|----------------------------|
| Общество электрического освещения 1886 года | 1887 | 40,0 |
| Общество «Иматра» | 1913 | 11,25 |
| Электрическая сила | 1899 | 9,0 |
| Электропередача | 1913 | 6,0 |
| Итого | | 66,25 |

* См.: Зив В.С. Иностранные капиталы в русских акционерных предприятиях. Вып. 1: Германские капиталы. Пг., 1915. С. 13.

Акции Общества электрического освещения находились в обращении на берлинской бирже и формально были введены в котировку на Петроградской бирже, но обращались только формально. Держатели как обычных, так и привилегированных акций, получали неплохие дивиденды, что прослеживается из курса акций за 10 лет котировки на берлинской бирже (табл. 2).

Таблица 2

Движение курса акций общества на берлинской бирже*

| Год | Курс акций Общества электрического освещения 1886 года, % |
|------|---|
| 1904 | 124,5 |
| 1905 | 131,8 |
| 1906 | 137,5 |
| 1907 | 129,25 |
| 1908 | 140,0 |
| 1909 | 158,3 |
| 1910 | 171,0 |
| 1911 | 167,3 |
| 1912 | 162,0 |
| 1913 | 169,25 |

* См.: *Зив В.С.* Иностранные капиталы в русских акционерных предприятиях. Вып. 1: Германские капиталы. Пг., 1915. С. 13.

Акции других обществ на бирже не котировались.

Немцы являлись хозяевами предприятий, поставляющих электроэнергию в крупные города России. За период с 1903 г. по 1914 г. германского капитала было вложено 118,34 млн руб. Россия заимствовала и развивала свое производство, постепенно готовилась к пересмотру торговых договоров и увеличению таможенных ставок, укрепляя бюджет развивающихся отраслей промышленности.

До начала Первой мировой войны немцы принимали деятельное участие в расширении и создании новых крупных металлургических и машиностроительных заводов, в которых главным образом были заинтересованы русские, французские и бельгийские капиталы. Если в составе общества отсутствовал германский капитал в виде акций, то он появлялся как крупные кредитные займы. Данное обстоятельство было следствием сопротивления российской стороны вхождению немцев в состав акционеров.

Иностранные корпорации и их капиталы основательно проникали во все сферы экономики России. Данный факт носил как положительный оттенок (денежные вложения стимулировали не только модернизацию производства, но и позволяли увеличивать численность предприятий и рабочих мест), так и негативный (резкая интеграция иностранных капиталов, ослабила экономику страны, поскольку деньги экспортировались в двойном объеме и еще с продукцией или сырьем в зависимости от отрасли).

Тем не менее, в военное время отмечались случаи, когда «русские акционерные механические общества приобретали большинство акций однородных иностранных компаний»⁶. Это объяснялось тем, что иностранные акционерные компании вследствие особых распоряжений своих правительств, из-за боязни отлива денег за границу были стеснены в необходимых оборотных средствах. Главную при-

чину частичного вытеснения иностранных капиталов русскими В.С. Зив видел в обилии денежных средств в России и в усилении емкости денежного рынка страны за время войны. Представляется, что к вышеназванным причинам можно отнести и особенности законодательного регулирования деятельности таких компаний в военное время, отражающие прямую зависимость их от политической конъюнктуры и не гарантирующие безопасность помещения капитала.

Результатом вышеперечисленных действий российского правительства стало также то, что доля иностранных акционерных компаний по отношению ко всем действовавшим в России неуклонно снижалась. Увеличение доли капиталов русских компаний привело к значительному сокращению в них иностранного участия, поскольку иностранные акционеры не имели возможности в полной мере использовать свое право на приобретение новых акций. Политическое и экономическое положение также не стимулировало участия иностранных предпринимателей в русском акционерном учредительстве. Также сократилось влияние иностранных держателей акций русских компаний, не имевших возможности в годы войны принимать участие в собраниях акционеров. Вследствие этого число компаний и предпринимателей воюющих с Россией держав абсолютно сократилось вследствие предпринятых против них правительственных мер⁷.

Таким образом, в конце XIX – начале XX в. наблюдался значительный прилив иностранного капитала в экономику России, что послужило одной из причин промышленного подъема. В числе факторов, способствовавших данному процессу, можно назвать политику протекционизма, стабилизацию финансовой системы и введение в России золотого обращения. Однако особое внимание следует обратить на внешнеполитическое взаимодействие государств и мирное существование. Это стало регулятором снижения или повышения доли иностранных инвестиций в экономике нашей страны.

¹ См.: Российский государственный исторический архив. Ф. 1149. Оп. 5. 1860 г. Д. 34. Л. 61, 77(об)–78; Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое / под ред. М.М. Сперанского. СПб., 1890. Т. XXIX, № 22418.

² См.: *Вольтке Г.* Право торговли и промышленности в России в историческом развитии (XIX век). СПб., 1905. С. 17.

³ См.: Собрание узаконений Российской империи. Т. X, ч. 1, ст. 2139.

⁴ См.: Свод законов гражданских (св. зак. т. 10 ч. 1, изд. 1900 г. по Прод. 1906 и 1908 гг.). С предметным указателем и с позднейшими узаконениями по день выхода в свет / сост. А.Л. Саатчиан. Изд. неофиц. СПб., 1911.

⁵ См.: *Зив В.С.* Иностранные капиталы в русских акционерных предприятиях. Вып. 1: Германские капиталы. Пг., 1915. С. 11.

⁶ См.: Там же. С. 322.

⁷ См.: *Шепелев Л.Е.* Акционерные компании в России. Л., 1973.

П.А. Калинин

ЗНАЧЕНИЕ И РОЛЬ ПРИНЦИПОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЕГО СИСТЕМАТИЗАЦИИ

В статье на основе анализа российского законодательства и мнений отдельных ученых раскрывается понятие такого правового явления, как систематизация законодательства. Детально проанализирован процесс приведения источников права в единую, упорядоченную систему; дается характеристика основных видов систематизации и их функций.

Ключевые слова: законодательство, систематизация законодательства, кодификация, критерий, консолидация, инкорпорация.

P.A. Kalinin

IMPORTANCE AND ROLE OF PRINCIPLES OF THE LEGISLATION IN ITS SYSTEMATIZATION

In article on the basis of the analysis of the Russian legislation and opinion of various scientific figures the concept is given to such legal phenomenon as legislation systematization. Details analyses process of result of sources of the right in the common, ordered system. In work the characteristic of main types of ordering and their functions is given.

Keywords: legislation, systematization of legislation, codification, criterion, consolidation, incorporation.

Создать стройную, внутренне согласованную систему российского законодательства сегодня невозможно без приемов и способов наиболее оптимального комплектования отраслевых, институциональных законодательных массивов, т. е. систематизации — целенаправленной деятельности государственных органов и иных субъектов права по упорядочению и приведению нормативных правовых актов в единую согласованную систему. Систематизация нормативных актов в современных условиях превратилась в насущную практическую необходимость, своеобразное средство внутреннего очищения структуры законодательства. В результате законодательство в определенной мере восстанавливает свою системность, гармоничность, утраченные в ходе развития и изменения, восстанавливает свои регулятивные возможности. Поэтому вполне закономерно, что субъекты систематизации как официального, так и неофициального характера, «приводя законодательство в порядок», ориентируются на принципы строения системы нормативно-правового массива.

Объект у процесса систематизации законодательства фактически шире, чем законодательство. Это вполне объяснимо, т. к. систематизация, кроме цели создания единой системы нормативно-правовых актов, преследует цель обеспечения возможности оперативно ориентироваться в законодательстве, точно толковать необходимые нормы и является предпосылкой эффективного правового просвещения и воспитания граждан. Демонстрация, наряду с нормативно-правовым актом связей с другими актами, а также сопутствующих комментариев официального и научного характера, судебной практики, способствуют достижению этих целей.

Систематизация законодательства усиливает системность нормативно-правового массива за счет явного формального отображения межсистемных связей различного характера между нормативно-правовыми актами посредством помещения их в различные сборники тематического или хронологического характера (инкорпорация); путем учета в виде журналов, картотек, с использованием информационных технологий (гиперссылка); с помощью объединения нормативных актов в единый консолидированный или кодифицированный акт. В результате систематизации мы получаем систематизированные акты (сборники) или справочные правовые системы, которые имеют различную юридическую природу.

Рассмотрим, как принципы законодательства проявляют себя в ходе различных форм упорядочения законодательства.

Процесс систематизации законодательства проходит как в правотворческой деятельности, так и вне ее. В связи с этим можно выделить приемы и способы достижения систематизации законодательства в правотворческом и в информационно-правовом аспектах.

В результате систематизации в ходе правотворчества отменяются устаревшие нормативные акты или их части; устраняются противоречия в содержании действующих правовых норм; восполняются пробелы в праве; вносятся изменения и дополнения в нормативные положения; принимаются новые нормативные акты. Формами правотворческой систематизации являются кодификация и консолидация.

Кодификация — это упорядочение нормативного массива путем коренной переработки содержания имеющихся в определенной сфере правового регулирования нормативных актов и создания на их основе единого юридического и логически цельного нормативного акта¹.

Кодификация является самым эффективным способом систематизации нормативных правовых актов. Она «разгружает» действующее законодательство, тем самым избавляя его от огромного массива разрозненных нормативных правовых актов, путем объединения актуальных нормативных предписаний в одном новом едином сводном нормативно-правовом акте. В результате кодификации нормативные правовые предписания выражаются в концентрированном виде, объем законодательства, подлежащий изучению субъектами правоотношений, уменьшается, а у людей возникает возможность усвоить требования норм права более полно и системно, не исследуя в поисках отдельных положений всю систему законодательства. Главная цель кодификации состоит в системности законодательства, его стройности, структурном совершенстве, а стало быть, целостном характере, всеобъемлемости, отсутствии пробелов, которые по сути являются нарушением системности. Кодификационный акт изменяет систему законодательства, устраняя из него одни элементы и вводя новые.

Кодификация законодательства обусловлена характеристикой самой системы российского законодательства. На основе таких принципов строения законодательства, как отраслевая и функциональная дифференциация нормативных предписаний, иерархичность законодательства, федерализм, можно выделить следующие виды кодификации: отраслевая и комплексная, кодификация законов и подзаконных актов, федерального и регионального законодательства.

Отраслевая кодификация связана с созданием кодифицированного акта, объединяющего нормы преимущественно одноотраслевой принадлежности. В отраслевых кодификационных актах отражается своеобразие, юридическая специфика определенной отрасли в целом либо отдельного отраслевого института. В системе нормативных правовых актов отдельной отрасли законодательства базовые кодифицированные акты занимают главенствующее место. Закрепляя главные, принципиальные положения отрасли права, они тем самым устанавливают основные ориентиры для текущей правотворческой деятельности, обеспечивают системное развитие права. Базовые кодификационные акты становятся основой для создания внутриотраслевой системы². Внутренняя структура кодекса дает возможность учесть взаимосвязи между нормами права определенной правовой отрасли. Для группировки нормативного материала могут быть использованы различные критерии. Так, Т.В. Кашанина выделяет три критерия структуризации кодекса на части³:

а) *функциональный критерий*, который подходит для отраслей права, имеющих длительную историю существования. Данный критерий предполагает объединение нормативных предписаний по роли, которую они играют в правовом регулировании отрасли права (регулирование субъектов, объектов и других эле-

ментов правоотношений). Как правило, в таком случае выделяется общая часть, позволяющая сконцентрировать в одном месте текста нормативного акта общие нормативные предписания, избежать повторений, сформулировать принципы отрасли права и др. В особенной части находится весь остальной нормативный материал. Например, в Уголовном кодексе РФ Общая часть выполняет системообразующую функцию и ее институты содержат наиболее общие предписания, имеющие отношения ко всем положениям Особенной части, в которой отражены специфические моменты отдельных преступлений, относящиеся к их объективной стороне, а также санкции, которые могут быть за них назначены;

б) *предметный критерий*, в соответствии с которым нормативный материал располагается по кругу вопросов, которым посвящается та или иная часть кодекса. Как правило, они разные, но связаны друг с другом. Такая схема деления на части используется в Трудовом кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ;

в) *смешанный критерий*, предполагающий выделение в нормативном акте одних частей по функциональному критерию, а других — по предметному.

Возможность создания комплексных кодифицированных актов связана с существованием в системе законодательства особых комплексных образований, объединяющих нормы различной отраслевой принадлежности. Для комплексной кодификации критерием отбора правовых норм, объединяемых в сводном акте, служит деление норм по отраслям хозяйства или сферам государственной деятельности.

Следующая форма систематизации, которая осуществляется в ходе правотворчества, — это *консолидация*. Сущность ее состоит в создании единого нормативного правового акта на основе нескольких действующих, которые после его принятия признаются утратившими силу. Множество объединяемых нормативных правовых актов должны регулировать одну группу общественных отношений, формировать один правовой институт. Основная характерная черта консолидации — неизменность содержания правового регулирования соответствующих общественных отношений⁴.

Отношение к этой форме систематизации со стороны науки неоднозначное. Ученые придерживаются двух позиций по этому вопросу: 1) консолидация является самостоятельной формой систематизации; 2) это лишь прием правотворчества, тождественный понятию «унификация». Консолидация представляет собой «не более как особый вид, способ внешней обработки законодательных материалов»⁵.

Последняя позиция аргументируется тем, что развитие общественных отношений, требующих постоянного совершенствования законодательства, объективно снижает возможность использования консолидации. Так, А.С. Пиголкин, анализируя опыт создания консолидированных актов в нашей стране, отмечал: «Создать единый логически выдержанный акт без определенных корректив действующего регулирования было достаточно трудно. Соответствующая работа не получила широкого развития и затем полностью прекратилась. Связано это было в первую очередь с тем, что процесс укрупнения нормативных актов не совмещался с отражающим интересы времени обновлением действующего регулирования, его модернизацией»⁶. Кроме того, причина низкой популярности консолидации состоит в отсутствии современных методических рекомендаций по ее осуществлению. По поводу требований к консолидации также не существует единого мнения. Так, высказывалась точка зрения, согласно которой «подлежат объединению предписания одинаковой юридической силы»⁷. Однако

в российском законодательстве имели место случаи консолидирования некоторыми органами государственной власти нормативных актов вышестоящих органов. Таким образом, теория консолидации носит дискуссионный характер, соответственно исследование принципов законодательства применительно к консолидации также будет отличаться разрозненностью.

Следующие две формы систематизации — инкорпорация и учет, относящиеся к информационно-правовым формам упорядочения законодательства. Для систематизации в информационно-правовом аспекте характерно проведение инвентаризации нормативных актов, их рубрицирование; поддержание нормативных правовых актов в контрольном состоянии; обеспечение функционирования поисковой системы; выдача содержания нормативных правовых актов и справок по законодательству на основании запроса пользователя; формирование в упорядоченные группы разновидностей нормативных актов на основе различных критериев.

Инкорпорация нормативно-правовых актов — это осуществляемое вне правотворческого процесса, связанное только с внешней обработкой упорядочение законодательства, в рамках которого контрольные тексты нормативно-правовых актов определенного уровня объединяются полностью (или частично) в разного рода сборники в хронологическом и (или) системно-предметном порядке без изменения их содержания⁸.

Если проанализировать этапы работы над инкорпоративными сборниками, то можно выделить принципы законодательства, которыми руководствуется разработчик сборника актов.

Первой задачей любого вида инкорпорации является подготовка перечня актов, из которых должен состоять сборник. Отбор актов можно наблюдать при *простой хронологической* инкорпорации, которая осуществляется на последней стадии правотворчества, когда соответствующие органы государства по мере принятия (и регистрации) новых правовых актов публикуют их в специальных изданиях. К таковым, например, относятся «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень международных договоров», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Вестник Банка России» и др. При хронологической инкорпорации принцип иерархичности задействован при издании официального сборника «Собрание законодательства Российской Федерации», которое носит комплексный характер и включает в себя разные виды правовых актов. Поэтому они нуждаются в систематизации не только по дате принятия, но и в зависимости от их юридической силы. При предметной (систематической) инкорпорации одной из важных и первоочередных задач при подготовке сборника является разработка его модельной схемы, выделение основных разделов, глав, параграфов. Схема должна строиться на основе объективных критериев, отражать существующую структуру российского права, его отрасли, институты, быть максимально ориентированной на потребности правоприменительной практики. Система расположения материалов в сборнике призвана обеспечить удобство практического использования, возможность быстрого поиска нужного акта, комплексное обозрение нормативного регулирования тех или иных общественных отношений. При предметной систематизации необходимо учитывать как сложившиеся отрасли законодательства, так и предусмотреть сравнительно недавно сформировавшиеся отрасли, институты законодательства.

Систематическая (предметная) инкорпорация дает возможность глубже проанализировать и систематизировать законодательство. Регулярными собраниями

легче пользоваться, чем хронологическими. Таким образом, *принцип отраслевой и функциональной дифференциации* нормативных предписаний и *принцип иерархичности* оказались ведущими при построении инкорпоративных сборников.

Инкорпорацию можно классифицировать в зависимости от объема охватываемого нормативного материала. По этому признаку следует различать *генеральную и частичную (отраслевую)* инкорпорации. *Генеральная инкорпорация* имеет место, когда в собрание включается все законодательство или большая его часть. Высшей формой систематической инкорпорации считается создание Свода законов государства. Важно отметить, что отнесение Свода законов к типу инкорпоративного собрания законодательства — весьма противоречивый вопрос. В связи с этим считаем целесообразным выделять *учет правовых актов* в качестве самостоятельного вида систематизации вследствие того, что он обладает всеми ее обязательными признаками: 1) характеризуется определенным способом осуществления, основанным на классификации нормативных правовых актов; 2) упорядочивает совокупность принятых правовых актов, объединяя их в группы по определенным критериям, упрощая тем самым поиск необходимой информации; 3) в результате учета формируются базы данных правовых актов.

Четко налаженный учет в современных условиях — весьма перспективное направление, поскольку он необходим для квалифицированного применения правовых норм в повседневной практической деятельности исполнительных органов, администрации предприятий, учреждений, в работе фирм, объединений и т. д.

Учет законодательства применяется также в целях квалифицированной подготовки проектов законов, составления перечней актов, подлежащих изменению или признанию утратившими силу, подготовки заключений по проектам нормативных актов, осуществления справочно-информационной работы (выдачи справок по законодательству РФ, составления тематических обзоров)⁹.

Задачи по учету нормативных правовых актов вытекают из направлений деятельности тех государственных органов, учреждений, общественных и иных организаций, в которых организованы специализированные структурные подразделения, осуществляющие учет и систематизацию законодательства РФ, а также справочно-информационное обслуживание по действующему законодательству. Эти подразделения (отделы, службы) выполняют свою работу на основе сформированных фондов и картотек правовых актов, которые в настоящее время повсеместно заменяются правовыми компьютерными базами данных. Обычно на учет принимаются документы, полученные из официальных источников опубликования нормативных правовых актов. Официальное опубликование правового акта означает помещение его текста в установленном официальном печатном издании, которое воспроизводит полный аутентичный текст закона.

Весьма актуальна разработка проблем систематизации российского законодательства в контексте развития международного права. Новые формы международного сотрудничества, усиление экономической, политической взаимозависимости стран многократно увеличили потребность в гармонизации национальных законодательств различных государств, усилили стремление к унификации в правовом регулировании. В этой связи все большее значение приобретает модельное законодательство. Модельный закон — это законодательный акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений тех или иных вопросов определенной

сферы общественных отношений¹⁰. Признаки модельных актов заключаются в следующем: а) носят рекомендательный характер; б) выполняют нормативно-консолидирующую роль в законодательстве; в) возможность законодательных органов самостоятельно определять степень восприятия модельных законов в законотворческой деятельности; г) разрабатываются для более строгого увязывания с соответствующим законом; д) служат правовым стандартом¹¹.

Итак, на основе обзора основных форм систематизации можно сделать вывод, что принципы законодательства играют ведущую роль в упорядочении постоянно меняющегося нормативно-правового массива. Они служат для субъектов систематизации опорными точками при конструировании сводных актов как в ходе правотворчества, так и при структурировании сборников информационно-правового характера. При проведении упорядочения нормативных актов эффективность проделанной работы прямо пропорциональна следованию основным идеям формирования системы законодательства. Это позволяет расчищать законодательный массив, не ломая структуры системы, тем самым поддерживая качество правового регулирования на том же уровне или улучшая его.

¹ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 44.

² См.: *Рахманина Т.Н.* Кодификация законодательства. М., 2005. С. 62.

³ См.: *Кашанина Т.В.* Юридическая техника: учебник М., 2011. С. 235–237.

⁴ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. С. 41.

⁵ См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М., 1962. С. 27.

⁶ Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 63.

⁷ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. С. 41.

⁸ См.: *Анахасян Р.Л.* Проблемы инкорпорации нормативно-правовых актов России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7.

⁹ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. С. 32.

¹⁰ См.: *Шестакова Е.В.* Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

¹¹ См.: *Шестакова Е.В.* Теоретические и практические аспекты применения модельного законодательства в странах СНГ // Право и политика. 2005. № 4.

В.С. Конкин

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье раскрывается государственно-правовая природа национальной безопасности Российской Федерации, излагаются принципы и критерии национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, государство, стратегия национальной безопасности, угроза национальной безопасности, обеспечение национальной безопасности.

V.S. Konkin

NATIONAL SECURITY IN MODERN RUSSIA

The article deals with the state-legal nature of the national security of the Russian Federation, the principles and criteria for national security.

Keywords: national security, state, national security strategy, a threat to national security, national security.

Состояние национальной безопасности — ежедневная повестка дня Президента.

Процессы глобализации и регионализации социально-экономической действительности выдвигают новые, ранее не известные вызовы Российской Федерации. В этой связи большое значение приобретает проблема степени защищенности национальных интересов страны. Поэтому одной из главных задач государства является обеспечение национальной безопасности.

В последнее время понятие «национальная безопасность Российской Федерации» получило широкое распространение. Это объясняется внутренними и внешними угрозами, которые сопровождаются организационными и материальными мерами их обеспечения. Степень угрозы национальной безопасности России достаточно высока, о чем красноречиво свидетельствуют события как внутри страны, так и на международной арене. В этой связи важно сформулировать адекватную концепцию национальной безопасности, которая позволит создать надежный механизм ее обеспечения. Между тем действующее законодательство использует два термина: государственная безопасность и национальная безопасность. Сложившееся положение требует комплексного изучения проблемы. Вместе с тем в Конституции РФ термин «национальная безопасность» отсутствует: в ней говорится о «государственной безопасности», или о «безопасности государства».

В России термин «национальная безопасность» был впервые официально использован в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»¹ (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ), а его определение дано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О национальной безопасности» 1996 г. В этом документе сказано: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства»².

Стратегия национальной безопасности до 2020 г. воспроизводит законодательную конструкцию безопасности как степень защищенности. Однако определения объектов национальной безопасности и государственной безопасности в оригинальных актах имеют некоторое различие, о чем свидетельствует позиция И.Л. Прохоренко. «Национальная безопасность, — по его мнению, — это такое сочетание внутренних и внешних обстоятельств, воздействующих на жизнь государства, при котором отсутствуют угрозы критического характера и в то же время сохраняется полноценная способность государства адекватно реагировать на эти угрозы, коль скоро они возникнут»³. Таким образом, понятие «национальная безопасность» характеризуется отсутствием угрозы негативного воздействия на основные объекты национальной безопасности, установленные законом: личность — ее права и свободы; общество — материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Основным субъектом обеспечения национальной безопасности выступает государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Государство является основным субъектом потому, что обладает соответствующими компетенциями. Они материализуются в действиях конкретных органов государственной власти

и других институтов, с помощью которых и осуществляется обеспечение национальной безопасности.

Следует отметить, что решением задачи по обеспечению национальной безопасности занимаются и негосударственные организации. Сложность задачи определяет и многогранность, многовекторность ее решения, что предполагает и построение соответствующего механизма, который предполагает многоаспектную структуру. Она включает различные по своей природе компоненты: организационные, функциональные, субъектные, материальные, информационные и многие др. В стратегии национальной безопасности Российской Федерации содержится следующее определение: «Система обеспечения национальной безопасности — силы и средства обеспечения национальной безопасности, силы обеспечения национальной безопасности — Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации»⁴. Основными принципами обеспечения безопасности являются следующие:

- 1) гарантированность прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) охрана страны от внутренних и внешних угроз;
- 4) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 5) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности⁵.

Можно выделить следующие критерии национальной безопасности:

- уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения);
- уровень роста потребительских цен;
- уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;
- уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.

В современных условиях обеспечение национальной безопасности невозможно без сильной армии и флота, а также других силовых структур, о чем говорит В.В. Путин: «Важнейшим приоритетом государственной политики России на перспективу останутся вопросы обеспечения динамичного развития

Вооруженных Сил, атомной и космической промышленности, ОПК, военного образования, фундаментальной военной науки и прикладных исследовательских программ»⁶. Таким образом, важным аспектом в концепции обеспечения национальной безопасности выступает определение факторов угрозы. На наш взгляд, угроза — это совокупность условий и обстоятельств, которые создают необходимые и достаточные предпосылки для преодоления мер по обеспечению национальной безопасности. Поэтому вряд ли будет обоснованным в качестве угрозы рассматривать отдельные факты нарушения прав и свобод человека и гражданина. Так как безопасность — это комплексное собирательное явление, оно охватывает все сферы жизнедеятельности общества. Следовательно, и угроза должна быть адекватной безопасности (например, разрушение основы конституционного строя или обороноспособности страны). Элементами угрозы выступают прямые и скрытые действия по подрыву основ национальной безопасности.

К угрозам национальной безопасности Российской Федерации можно отнести терроризм, нестабильное состояние экономики (в сфере экономики угрозы имеют комплексный характер и характеризуются существенным сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, снижением уровня аграрного сектора, преобладанием в экспорте топливно-энергетических компонентов), высокий уровень коррупции, наметившиеся тенденции к размещению около границ России военных сил иностранных государств, дифференциация уровня жизни населения и т. д.

С учетом изложенного можно отметить, что одним из базовых компонентов национальной безопасности является потребность в разработке концепции механизма ее обеспечения. Конструкция такого образования должна охватывать все институты социума, от которых зависит устойчивое функционирование Российского государства как политико-территориальной формы организации и жизнедеятельности общества. На это обстоятельство указывает В.В. Путин (построение и модернизация новой армии, укрепление возможностей организации Договора о коллективной безопасности, сотрудничество с гражданской наукой. В экономической сфере — разработка и принятие концепции антикоррупционной политики, принятие Закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», юридическое закрепление определения термина «коррупция»⁷).

Таким образом, пути решения и устранения проблем и угроз национальной безопасности носят комплексный характер и требуют совместного действия разного рода государственных механизмов, которые смогут обеспечить слаженную работу в разных областях обеспечения национальной безопасности.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8, ст. 609.

² См.: Независимая газета. 1996. 14 июня.

³ Прохоренко И.Л. Национальная безопасность и баланс сил // Баланс сил в мировой политике: теория и практика / под ред. Э.А. Позднякова. М., 1993. С. 70.

⁴ 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.

⁵ См.: Федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

⁶ Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февр.

⁷ См.: Там же.

Р.В. Лескин

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ КОНКРЕТИЗАЦИОННЫХ НОРМ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ

В статье анализируются возможные способы закрепления конкретизационных норм в нормативно-правовых актах. Указываются особенности каждого из способов установления конкретизационных предписаний и случаи их применения.

Ключевые слова: конкретизация, норма, закрепление, способ, нормативно-правовой акт.

R.V. Leskin

SOME ASPECTS OF ATTACHING CONCRETIZATION NORMS IN NORMATIVE LEGAL ACTS

This article attempts to analyze possible ways of fixing concretization norms of legal acts. Specifies the characteristics of each of the methods of establishing concretization regulations and cases of their application.

Keywords: concretization, norm, attaching, method, normative legal acts.

Конкретизационную норму права можно определить как установленное государственными и иными уполномоченными органами, закрепленное в законе или ином нормативно-правовом акте правовое предписание, созданное в процессе правотворческой конкретизации, уточняющее абстрактное содержание общих норм права в целях повышения точности и определенности законодательства.

Конкретизационные нормы представляют собой предписания, целью которых является уточнение более общего, по отношению к ним, положения. Другими словами, направленность уточняющих положений состоит не в установлении правил поведения, которые бы регулировали общественное отношение, ранее не регламентированное в законодательных актах, но, тем не менее, включенное в сферу правового регулирования. Задачей такого рода установлений является уточнение, придание большей определенности уже урегулированным отношениям. Они приносят в законодательство конкретность и точность, столь необходимые для осуществления эффективного правового регулирования.

Конкретизационные предписания отличаются от других видов правовых установлений тем, что уточняют общее положение посредством операции ограничения понятия или, другими словами, уменьшая сферу действия исходной нормы путем добавления новых признаков общественных отношений. Содержание рассматриваемого нами вида норм шире, чем у общих положений. В то же время область регулируемых правоотношений уже, поскольку включает только их отдельный вид, специфические признаки которого и составляют содержание таких норм.

Рассматриваемый вид правовых установлений представляет собой необходимый элемент российской системы права, позволяющий учитывать те специфические особенности конкретных видов общественных отношений, благодаря которым их можно оформить в относительно самостоятельные небольшие группы.

© Лескин Роман Васильевич, 2012

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: leskinr@gmail.com

Законодатель не способен и не должен указывать на эти особенности в общих нормах, поскольку существует огромное количество вариантов правоотношений и поведения их участников. Конкретизационные предписания позволяют учитывать специфические черты, при этом сохраняя необходимую степень абстракции, не допуская превращения в казуальные, рассматривающие отдельные конкретные жизненные ситуации правила. Законодатель зачастую прямо указывает на возможность и необходимость создания конкретизационных норм. В качестве примера можно привести ст. 39 Лесного кодекса РФ, в п. 4 которой указывается, что «правила использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти»¹.

Ж.-Л. Бержелль отметил, что «юридическое правило как суждение, предназначенное для внедрения некоторого правила поведения путем общественного принуждения, должно обладать набором определенных качеств: целостность, упорядоченность, точность и ясность. Если данное правило будет содержать двусмысленные или недостаточно определенные юридические концепты, то оно будет неубедительным; в таком случае очень трудно будет предвидеть возможное разрешение тяжбы, поскольку смысл используемого понятия и значение соответствующей нормы будет зависеть преимущественно от субъективной оценки судьи»².

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что рассматриваемый вид нормативных предписаний позволяет обеспечить эффективность правового регулирования, поскольку повышает определенность права. Конкретизационные нормы являются необходимым средством совершенствования российской системы права, способствуя ее развитию в «глубь» посредством увеличения конкретности в регулировании уже охваченных общими положениями общественных отношений. Таким образом, происходит качественное усовершенствование права.

Понимание сущности конкретизационных предписаний и их назначения, задач, стоящих перед ними, невозможно без уяснения способов их фиксации в нормативно-правовых актах, используемых правотворческим органом. Выбор того или иного способа происходит не случайно и зависит от направленности воли законодателя, от целей преследуемых им и от необходимости конкретизации существующих общих нормативных предписаний. Расположение конкретизационных и конкретизируемых норм в нормативно-правовых актах может различаться также и в зависимости от общественных отношений, регулирующих названные предписания.

Для российской системы права наиболее характерны следующие два варианта способа установления конкретизационных норм.

В первом случае конкретизационная и конкретизируемая нормы находятся в одном нормативно-правовом акте. При этом зачастую конкретизируемое правоположение расположено в главе или разделе, посвященном общим положениям, тогда как конкретизационное предписание располагается в разделе, регулирующем соответствующий вид правоотношений. Такой подход, на наш взгляд, характерен для достаточно крупных кодифицированных актов, таких как Гражданский кодекс РФ, Водный кодекс РФ. Например, в Гражданском кодексе РФ § 1 гл. 30 содержит общие положения о договоре купли-продажи, а нормы, конкретизирующие эти положения, содержатся в § 2 «Розничная купля-продажа», § 3 «Поставка товаров», § 4 «Поставка товаров для государственных и

муниципальных нужд», § 5 «Контрактация», § 6 «Энергоснабжение», § 7 «Продажа недвижимости», § 8 «Продажа предприятия»³.

Раздел 3 Гражданского кодекса РФ устанавливает общие положения об обязательствах, в частности ст. 307 дает определение обязательства и устанавливает основания его возникновения. Подраздел 2 разд. 3 Гражданского кодекса РФ устанавливает общие положения о договоре, в частности ст. 420 дает определение договора, а разд. 4 ч. 2 содержит уточняющие положения об отдельных видах договора (обязательств)⁴.

Параграф 1 гл. 59 Гражданского кодекса РФ устанавливает общие положения об обязательствах, возникающих из причинения вреда, в частности ст. 1064 Гражданского кодекса РФ устанавливает общие основания ответственности за причиненный вред, а § 2 и 3 гл. 59 Гражданского кодекса РФ уточняют нормы § 1 относительно вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина и вреда, причиненного вследствие недостатков товаров, работ или услуг. Статья 1068 § 1 гл. 59 Гражданского кодекса РФ устанавливает ответственность юридического лица за вред, причиненный его работником.

Следует отметить, что наличие общих и уточняющих норм в одном правовом акте не редкость и Конституция РФ не исключение. В ее ч. 1 ст. 11 указывается, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Данное положение конкретизируется в гл. 4 «Президент Российской Федерации», гл. 5 «Федеральное Собрание Российской Федерации», гл. 6 «Правительство Российской Федерации», гл. 7 «Судебная власть». Также и в Водном кодексе РФ в статье 55 устанавливаются общие положения об охране водных объектов, а в последующих статьях (55–62) указываются особенности охраны в отдельных случаях⁵.

Специфика второго варианта заключается в том, что конкретизируемое положение располагается в акте, обладающем более высокой юридической силой, чем акт, в котором содержится конкретизационная норма. Использование такого варианта характерно, на наш взгляд, для тех групп актов, которые регулируют относительно небольшие сферы общественных отношений. Например, Лесной кодекс в ст. 24 говорит о возможности использования лесов⁶. А нормы (конкретизирующие положения ст. 24), регулирующие конкретные виды использования лесов, к примеру, такой как использование лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений, названный в ст. 25 Лесного кодекса, установлены в Правилах использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений, утвержденных Приказом Министерства природных ресурсов РФ⁷. То есть нормы, уточняющие положения Лесного кодекса содержатся в акте, обладающем меньшей юридической силой, но в то же время данный Приказ содержит предписания лишь относительно узкого круга отношений, что позволяет, в свою очередь, осуществить более точное правовое регламентирование.

А.В. Мицкевич отмечал: «Акт, устанавливающий первоначальные нормы, служит основанием для актов, которые конкретизируют и разъясняют эти нормы»⁸. В данном случае уточнение исходной нормы в первоначальном акте привело бы к ненужному и в определенном смысле вредному усложнению текста нормативно-правового акта, что в свою очередь затрудняло бы толкование и применение правовых норм, которые в нем содержатся, приводило к бессмыс-

ленному нагромождению предписаний, создающих барьер для эффективного правоприменения, тогда как использование второго варианта, т. е. выделение уточняющих правоположений в отдельных актах, позволяет разработать четкую структуру в системе права и улучшить эффективность взаимодействия исходных (конкретизируемых) и уточняющих (конкретизационных) норм.

Таким образом, можно выделить два основных вида взаиморасположения конкретизационной и конкретизируемой нормы: а) первая находится в одном нормативно-правовом акте с исходной нормой; б) первоначальное предписание располагается в акте, обладающем более высокой юридической силой, чем акт, в котором содержится уточняющее положение.

Выбор законодателем того или иного варианта закрепления конкретизационных норм осуществляется в соответствии с логикой изложения его воли и целесообразностью размещения общих и уточняющих положений в одном нормативно-правовом акте. При этом возможно как их раздельное применение, так и совместное использование обоих способов установления конкретизационных норм.

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. (в ред. от 27 декабря 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6441.

² *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / пер. с фр. Г.В. Чуршуква; под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 389.

³ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 30 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7014.

⁴ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2011. № 50, ст. 7347.

⁵ См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; 2012. № 26, ст. 3446.

⁶ См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. (в ред. от 27 декабря 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6441.

⁷ См.: Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 10 апреля 2007 г. № 85 «Об утверждении правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» // Российская газета. 2007. 20 июня.

⁸ *Мицкевич А.В.* Акты высших органов Советского государства: Юридическая природа нормативных актов высших органов власти и управления СССР. М., 1967. С. 11.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Н.В. Галицкая

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

В статье исследуются административно-правовые основы организации защиты объектов транспортной инфраструктуры от различных угроз. Предлагается анализ трехуровневой системы безопасности транспортного комплекса. В результате рассмотрения законодательного подхода к определению степеней защиты предприятий и организаций, предоставляющих транспортные услуги населению и юридическим лицам, указываются недостатки правовой регламентации общественных отношений в данной сфере.

Ключевые слова: обеспечение безопасности населения и территорий, транспортный комплекс, транспортное средство, угрозы природного и техногенного характера, уровни безопасности.

N.V. Galitskaya

ADMINISTRATIVE-LEGAL MAINTENANCE OF TRANSPORT SAFETY IN RUSSIA

In the publication is administrative-legal bases of the organization of protection of objects of a transport infrastructure from various threats are investigated. The analysis of three-level system of safety of a transport complex is offered. As a result of consideration of the legislative approach to definition of degrees of protection of the enterprises and the organizations, rendering transport services to the population and legal bodies, are specified lacks of a legal regulation of public relations of the given sphere.

Keywords: safety of the population and territories, a transport complex, a vehicle, threats of natural and technogenic character, safety levels.

Помимо федерального, регионального, местного и объектового уровней обеспечения безопасности, в отечественном законодательстве параллельно разработан несколько иной подход, позволяющий рассмотреть содержание данной категории с других позиций. Так, Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»¹ в п. 13 ст. 1 определяет, что уровень безопасности — это степень защищенности транспортного комплекса, соответствующая степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства. В ч. 1 ст. 7 Закона отражено, что в целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности устанавливаются различные уровни безопасности в транспортном комплексе. Их перечень и порядок объявления при изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса уста-

© Галицкая Наталья Владимировна, 2012
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия).

навливаются Правительством РФ². Эта норма, по сути, предполагает введение градации объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в зависимости от их уязвимости. Причем ч. 1 указанной статьи предоставляет организациям, осуществляющим транспортную деятельность, возможность устанавливать различные уровни транспортной безопасности, в то время как Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)» содержит исчерпывающий перечень, включающий в себя три уровня безопасности. Таким образом, императивная норма закона превращается в диспозитивную: с одной стороны, устанавливается обязательность общегосударственных уровней безопасности, с другой — государством предоставляется возможность субъектам транспортной инфраструктуры устанавливать собственную уровневую систему вверенных им объектов.

Е.А. Бевзюк отмечает, что система обеспечения транспортной безопасности формируется для предотвращения потенциальной опасности, когда «прямая угроза» отсутствует. Эта потенциальная опасность, которая обозначается термином «угроза». Последняя, в свою очередь, определяется существованием или появлением источника потенциальной опасности. Например, практически любое транспортное средство служит потенциальным источником опасности, поскольку его функционирование представляет собой постоянную угрозу жизни и здоровью людей, которая может быть квалифицирована как «постоянная техногенная угроза»³.

В специальной литературе указывается, что главным и трудно предсказуемым источником опасности является противоправная террористическая и криминальная деятельность отдельных людей, террористических или преступных групп и сообществ, а в некоторых случаях и государств, порождающая «террористические и криминальные угрозы». Большинство систем обеспечения безопасности создается для противодействия именно террористическим и криминальным угрозам. К ним относятся и системы обеспечения транспортной безопасности. Для более глубокого проникновения в смысл термина «угроза» важно определить форму его детерминации, т. е. вид причинно-следственной связи с источником потенциальной опасности и с объектом угроз. Каждый источник потенциальной опасности объективно порождает спектр угроз для каждого конкретного объекта. Например, нападение группы террористов на аэропорт создает угрозы всем критическим элементам его инфраструктуры и жизни людей⁴.

Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 в п. 1 определяет отнесение объекта к тому или иному уровню безопасности в зависимости от наличия угрозы его безопасности и ее реальности и характеризует эти уровни следующим образом:

уровень № 1 — степень защищенности транспортного комплекса от потенциальных угроз, заключающихся в наличии совокупности вероятных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

уровень № 2 — степень защищенности транспортного комплекса от непосредственных угроз, заключающихся в наличии совокупности конкретных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

уровень № 3 — степень защищенности транспортного комплекса от прямых угроз, заключающихся в наличии совокупности условий и факторов, создавших опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Законодатель в данном случае воспринимает угрозу в качестве фактора, имеющего непосредственное и прямое действие, однако, применительно к транспортному комплексу, данные критерии разграничения указанных категорий нормативно не установлены. В каких случаях угроза воспринимается как непосредственная, а в каких как прямая, определяется непосредственно самим субъектом транспортной инфраструктуры. Прямой представляется угроза в случае совершения ряда действий либо отказа от совершения обязательных действий, последствиями которых являются нарушение нормального функционирования объектов транспортного комплекса. Например, как прямую угрозу можно рассматривать покушение на террористический акт. В качестве непосредственной угрозы в данном случае будет выступать приготовление к террористическому акту⁵.

Исходя из смысла анализируемой нормы, каждый последующий уровень безопасности объекта предполагает увеличение угрозы его безопасности. Так, первый уровень предполагает угрозу в виде риска аварийности и иной потенциальной опасности. Поскольку объекты транспортного комплекса выступают источниками повышенной опасности, в отношении них всегда существует определенная степень опасности, которая является объективной. Последующие уровни предполагают совершение противоправных действий, направленных на создание угрозы деятельности объекта транспортной инфраструктуры, причем данная угроза должна осознаваться субъектом транспортной инфраструктуры, восприниматься им как реальная.

По смыслу указанного Постановления Правительства РФ угрозы представляют собой совокупность условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса. Уровни безопасности могут устанавливаться как в отношении одного конкретного объекта, так и в отношении группы объектов. В п. 2 Постановления установлено, что уровень безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 1 действует постоянно, если не объявлен иной уровень безопасности. Кроме того, уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 2 и № 3 объявляются (устанавливаются) и отменяются субъектами транспортной инфраструктуры по следующим основаниям:

решения руководителей образованных в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»⁶ Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах РФ либо министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

решения министра внутренних дел РФ либо министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Вместе с тем в контексте рассмотрения практической эффективности реализации указанного правового механизма обеспечения транспортной безопасности, основанного на уровневости, определяемой в соответствии с наличием непосредственных угроз, необходимо указать на ряд его недостатков. Во-первых, как уже

отмечалось, уровень № 1 является постоянно действующим, поскольку в данном случае законодатель обуславливает функциональную особенность транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры в качестве источников потенциальной опасности. Из этого следует, что любой объект данной категории с момента начала его функционирования становится потенциально опасным, равно как и транспортное средство, приобретенное (арендованное) физическим или юридическим лицом для осуществления перевозок пассажиров и грузов. Ввиду того, что этот уровень не требует дополнительного санкционирования путем издания компетентными органами специальных управленческих актов, а его отмена также не предполагает властного вмешательства этих органов и должностных лиц (поскольку прекращение транспортной деятельности определенного субъекта обусловлено объективными факторами, например, банкротство предприятия, отчуждение либо невозможность восстановления поврежденного транспортного средства), целесообразность его законодательного установления вызывает сомнения. Во-вторых, приведенная норма ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О транспортной безопасности» юридически и логически не связана с ч. 2 этого нормативного акта. Исходя из буквального толкования ч. 1 указанной статьи, усматривается возможность субъектов, осуществляющих транспортную деятельность, самостоятельно устанавливать различные уровни безопасности в целях принятия объективных мер по ее обеспечению. При этом допускается возможность введения иных уровней, не определенных федеральными и региональными правовыми актами. Подобное в свою очередь создает предпосылки к восприятию Постановления Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)» не как общеобязательного правового предписания, а как акта, имеющего рекомендательный характер. В-третьих, данное Постановление содержит прямую привязку введения (отмены) уровней безопасности № 2 и № 3, объявленных в связи с возможностью совершения актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, к решениям компетентных органов в области обеспечения защиты граждан от террористических угроз. При этом, в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» дается общее понятие акта незаконного вмешательства и он рассматривается как противоправное действие (бездействие), в т. ч. террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Наличие в этой дефиниции такого словосочетания, как «противоправное действие (бездействие)», позволяет довольно широко трактовать причины и условия возникновения незаконного вмешательства и связать его с негативными факторами природной и техногенной среды, не имеющими отношения к терроризму. Поэтому логично утверждать, что указанные уровни обеспечения безопасности могут быть установлены и отменены не только министрами транспорта и внутренних дел РФ, а также Федеральным оперативным штабом и оперативными штабами в субъектах РФ, но и другими компетентными в вопросах защиты населения органами. Эти аспекты указанные нормативные акты, к сожалению, не рассматривают.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7, ст. 837.

² См.: Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 50, ст. 5964.

³ См.: *Бевзюк Е.А.* Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» / под ред. С.Ю. Морозова. Подготовлен для справ.-правовой системы «ГАРАНТ», 2009.

⁴ См.: *Тонков Е.Е.* Трансформация юридических форм осуществления государственных функций в условиях кризисной ситуации // История государства и права. 2009. № 11. С. 18.

⁵ См.: *Бевзюк Е.А.* Указ. соч.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8, ст. 897.

А.Ю. Соколов, В.В. Попов

МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

В статье анализируются различные существующие в науке административного права дефиниции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. На основе выявления различных признаков рассматриваемых мер предложено авторское определение исследуемого правового явления.

Ключевые слова: административное принуждение, производство по делам об административных правонарушениях, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

A.Yu. Sokolov, V.V. Popov

PROVISION PROCEDURE MEASURE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES CASES: CONCEPT AND SIGNS

The article analyses different existing definitions of provision procedure measures of administrative offences cases. On the basis of exposure of different characteristics of the examined measures, the author offers own definition of the investigated legal phenomenon.

Keywords: administrative compulsion, consideration of case in administrative cases, provision procedure measures of administrative offences cases, Code of Russian Federation of administrative offences.

Действующее административно-деликтное законодательство предусматривает отдельную кодифицированную главу с детальной регламентацией мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)). Основным назначением названных мер административного принуждения является обеспечение оптимальных условий для доказывания по делам об административных правонарушениях и исполнения назначенного наказания.

Отсутствие легального определения меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, закрепленного в КоАП РФ, порождает неоднородное понимание рассматриваемого правового явления в юридической литературе. Общим для большинства исследователей является их определение в качестве процессуальных действий компетентных органов и их должностных

© Соколов Александр Юрьевич, 2012

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

© Попов Василий Валерьевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vpopov@sgar.ru

лиц¹. Однако Б.В. Россинский отмечает в предлагаемом определении, что такие действия осуществляются уполномоченными на то лицами в процессе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях².

По мнению А.И. Дворяка, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой урегулированные административно-процессуальными нормами процессуальные действия компетентных органов, пресекающие саму возможность совершения определенных деяний физическим или юридическим лицом, иной организацией, для производства последующих процессуальных действий, ориентированных на восстановление нарушенных интересов личности и государства и создание условий, обеспечивающих реализацию норм материального права³.

Отмечая в качестве недостатка отсутствие в имеющихся определениях отражения взаимосвязи специфических оснований применения и их пресекаательно-обеспечительной природы, Ю.В. Помогалова рассматривает в качестве мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях «урегулированные административно-процессуальными нормами действия компетентных органов и их должностных лиц, осуществляемые в определенном порядке при наступлении обстоятельств, указанных в законе, направленные на пресечение правонарушений, обнаружение и фиксацию доказательств, создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела об административном правонарушении»⁴.

Вместе с тем в науке имеются представления о мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в т. ч. как о «способах реализации процессуальных прав и исполнения процессуальных обязанностей граждан и иных лиц»⁵, «основной части мер административного принуждения»⁶, «средствах принудительного воздействия»⁷, «самостоятельной группе мер административно-процессуального принуждения»⁸.

Предложенные определения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не всегда в полном объеме учитывают их сущностные характеристики. В этой связи определение дефиниции меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, представляющей собой сложное административно-правовое явление, возможно лишь на основе выделения присущих ей неотъемлемых признаков. С одной стороны, мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обладает всеми чертами, характерными для мер административного принуждения. С другой — ей присущ ряд особенностей.

Во-первых, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлено специфическими целями, которые закреплены в ст. 27.1 КоАП РФ. К их числу относится пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Во-вторых, рассматриваемые меры применяются при наличии фактического основания в связи с обнаружением признаков правонарушения либо «при достаточных основаниях для предположения о наличии таких признаков»⁹.

По отношению к отдельным мерам данные положения напрямую закреплены в соответствующих статьях КоАП РФ. Так, в соответствии с ч. 1, 1.1 ст. 27.12 отстранению от управления транспортным средством и освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения подлежит лицо, управляющее транспортным средством, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения.

При этом применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не связано исключительно с совершением административных правонарушений. Они могут применяться и в связи с совершением деяний, содержащих признаки преступлений¹⁰. В ряде случаев необходимость их применения обусловлена совершением правонарушений, отраслевая принадлежность которых не очевидна и может быть определена только в результате реализации этих мер.

Однако наряду с правонарушением, инициирующим начало производства по делу, для применения конкретной меры необходимо наличие дополнительных оснований: невозможность составить протокол на месте правонарушения; неповиновение законным требованиям компетентных должностных лиц о прекращении нарушений общественного порядка или угрожающих общественной безопасности действий; попытка лица, совершившего правонарушение, скрыться с места его совершения; агрессивное поведение нарушителя по отношению к должностным лицам; невозможность установления личности лица, в чьих действиях усматривается состав административного правонарушения; ходатайство определенных законом лиц о применении залога за арестованное судно в отношении иностранных судов, явившихся орудием совершения административного правонарушения на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации и т. д.

Кроме того, возможность применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях увязана законодателем с наличием процессуального основания, в качестве которого выступает соответствующий правоприменительный акт. Так, например, процессуальным основанием проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения выступает протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 3 ст. 27.12 КоАП РФ).

В-третьих, рассматриваемые меры осуществляются исключительно в рамках производства по делу об административном правонарушении (с момента начала производства по делу и до его прекращения), в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному мер административного наказания. В этой связи размер правового урона от применения данных мер должен быть меньшим, чем от мер административной ответственности, реализацию и исполнение которых они призваны обеспечивать.

Данный признак препятствует необоснованному расширению перечня мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и не позволяет отнести к ним иные меры административного принуждения, хотя и имеющие процессуальный характер, но применяемые в соответствии с другими, чем КоАП РФ, нормативно-правовыми актами. С другой стороны, исследуемое положение исключает также возможность их отождествления с мерами процессуального обеспечения, поскольку при наличии нескольких видов производств в структуре административного процесса понятие «мера процессуального

обеспечения» должно охватывать все меры административного принуждения, направленные на его обеспечение, независимо от вида. Таким образом, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой лишь часть мер процессуального обеспечения.

В-четвертых, данные меры применяются в определенном процессуальном порядке. В соответствии с ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

Регламентированный законодательством порядок применения рассматриваемых мер, как и других мер административного принуждения, включает в себя «совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций»¹¹, именуемых стадиями.

Традиционно в правовой литературе среди стадий правоприменения выделяют следующие: 1) установление фактических обстоятельств; 2) выбор и анализ норм права; 3) решение дела, выраженное в акте применения права¹².

Систематизация процесса правоприменения была произведена и относительно мер пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Однако по вопросу количественного содержания стадий среди исследователей отсутствует единогласие. Не вступая в дискуссию, следует признать справедливость утверждения В.А. Тюринина касательно зависимости их числа от многих обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, включая правовые основания, условия и правовые последствия реализации¹³.

Вместе с тем неизменным остается положение о том, что допустимые по Конституции РФ и международным актам ограничения прав и свобод человека должны быть соразмерны по своему содержанию и объему с охраняемыми интересами и соответствовать общим целям, задачам и принципам применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В-пятых, установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях отнесено законодателем к предметам исключительного ведения РФ (п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

Правовое регулирование порядка применения рассматриваемых мер осуществляется как законодательным образом, так и ведомственными нормативными актами. Так, в роли базового нормативно-правового акта, закрепляющего систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и определяющего порядок применения отдельных мер, выступает КоАП РФ. Особенности реализации рассматриваемых мер применительно к отдельным категориям субъектов отражены в ряде Федеральных законов¹⁴. Отдельные вопросы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях урегулированы постановлениями и приказами Правительства РФ и соответствующих отраслевых министерств. В частности, ими регламентируются:

1) перечни должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание (ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ)¹⁵;

2) условия содержания задержанных лиц (ч. 2 ст. 27.6 КоАП РФ)¹⁶;

3) порядок сдачи изъятых вещей, подвергающихся быстрой порче, в соответствующие организации для реализации или уничтожения (ч. 11 ст. 27.10 КоАП РФ)¹⁷;

4) порядок направления на переработку или уничтожение изъятых наркотических средств и психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не отвечающих обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов (ч. 11 ст. 27.10 КоАП РФ)¹⁸;

5) порядок освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования на состояние опьянения и оформления его результатов лица, управляющего транспортным средством соответствующего вида¹⁹;

6) порядок задержания транспортного средства, возврат транспортного средства, оплата расходов за хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства (ч. 5 ст. 27.13 КоАП РФ)²⁰;

7) порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа (ч. 2 ст. 27.14.1 КоАП РФ);

8) порядок осуществления привода (ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ)²¹.

В-шестых, данные меры могут быть применены не только к лицам, совершившим административное правонарушение (физическим и юридическим лицам, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении), но и к иным участникам производства по делу. Например, применение привода, в соответствии с ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ, возможно также к законному представителю несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности и свидетелю. К свидетелям применяются в т. ч. и досмотр транспортного средства, находящегося при физическом лице, и осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов.

Данные положения никоим образом не расходятся с принципом презумпции невиновности, установленным ст. 1.5 КоАП РФ, поскольку меры обеспечения производства по делу об административных правонарушениях носят временный, нерезолютирующий характер, а их применение не означает привлечение лиц к юридической ответственности. Подобное ограничение прав и свобод человека и гражданина в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В-седьмых, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях фиксируется, как правило, отдельным процессуальным актом. В частности, обязательно составление протоколов об административном задержании, осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, задержании судна, доставленного в порт Российской Федерации, аресте товаров, транспортных средств и иных вещей, временном запрете деятельности. Отражение факта и порядка реализации таких мер, как доставка, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, задержание

транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации допускается законодателем, как в самостоятельном протоколе, так и в иных протоколах, включая протокол об административном правонарушении, а также протоколы о применении иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Наряду с протоколом процессуальной формой фиксации порядка применения может служить иной акт. Так, результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или медицинского освидетельствования на состояние опьянения оформляются в форме акта, а результаты осуществления привода отражаются в рапорте.

В ряде случаев законодатель устанавливает ряд обязательных требований к содержанию такого акта. Так, например, в протоколе об административном задержании должны указываться дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания (ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ). В протоколе об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов должны быть отражены дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе, об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов (ч. 4 ст. 27.8 КоАП РФ).

В-восьмых, применение рассматриваемых мер осуществляется в основном должностными лицами различных органов государственной исполнительной власти, как правило, компетентными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ). Вместе с тем, полномочиями по применению отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, наделены также и судебные органы.

Так, в судебном порядке применяется залог за арестованное судно и может иницироваться привод и помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации.

Однако во всех случаях применение уполномоченными на то органом или должностным лицом мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении должно осуществляться в пределах их компетенции в соответствии с законом (ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ).

В-девятых, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по своей правовой природе, определяемой их целевой направленностью, не являются санкциями. Это вспомогательные средства принудительного воздействия, с помощью которых обеспечивается нормальный порядок производства. В большинстве случаев они являются предпосылками и предваряют применение отдельных административных наказаний. Содержание мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении нередко предопределяется соответствующей мерой административной ответственности (например, административное задержание применяется для обеспечения административного ареста или административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; изъятие вещей и арест товаров, транспортных средств и иных

вещей — для обеспечения возмездного изъятия или конфискации этих вещей, временный запрет деятельности — административного приостановления деятельности).

В-десятых, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях направлено на ограничение различных прав и свобод правонарушителя. Так, направлением принудительного воздействия таких мер, как доставление; задержание; привод; помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения, выступает право на свободу и личную неприкосновенность. Личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; задержание транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; временный запрет деятельности; залог за арестованное судно ограничивают имущественные права. Отстранением от управления транспортным средством соответствующего вида и запрещением его эксплуатации наносится правовой урон субъективным правам управления транспортным средством соответствующего вида. Во всех случаях законодатель закрепляет четко определенный объект ограничений с указанием количественных пределов воздействия на правовой статус принуждаемого лица.

Вместе с тем применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не означает полного лишения гражданина отдельных прав. При их осуществлении правонарушитель по-прежнему обладает своими правами, однако реализуются они с существенными ограничениями.

Рассматриваемые признаки присущи всем, без исключения, мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Суммируя вышеизложенное, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой урегулированные федеральным законодательством и другими нормативными правовыми актами меры административного принуждения, применяемые органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судами в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления в ходе производства по делу об административном правонарушении к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также к иным участникам производства, направленные на ограничение права на свободу и личную неприкосновенность, имущественных прав либо субъективных прав управления транспортным средством соответствующего вида.

Таким образом, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях необходимо рассматривать в качестве самостоятельной группы мер административного принуждения, обладающей рядом имманентных признаков и отличающейся сферой и специфическими целями реализации, за-

конодательно определенной формой осуществления и специальными субъектами применения.

¹ См., например: *Хвастунов К.В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 16.

² См.: *Россинский Б.В.* Административная ответственность: курс лекций. М., 2004. С. 182.

³ См.: *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 87.

⁴ *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 7.

⁵ *Корнилов В.Н.* Принцип устности и письменная форма процессуальных действий в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974. С. 7–15; *Макаров Д.В.* Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7–8.

⁶ *Сафонова Л.С.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 6.

⁷ Там же. С. 66–67.

⁸ *Хвастунов К.В.* Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2008. № 5. С. 52.

⁹ *Мильшин Ю.Н.* О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 36.

¹⁰ Подобная точка зрения разделяется многими учеными (см., например: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 41; *Помогалова Ю.В.* Указ. соч. С. 49; *Кокорев А.Н.* Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 116).

¹¹ *Корнеев А.П.* Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 82.

¹² См.: *Лазарев В.В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 39; *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 330.

¹³ См.: *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 187.

¹⁴ См., например, ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792; ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366; ч. 3 ст. 29 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15; ст. 17 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269 и др.

¹⁵ См., например: Приказ МВД РФ от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 31.

¹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 42, ст. 4077.

¹⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 47, ст. 4545.

¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 883 «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 51, ст. 5080.

¹⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 27, ст. 3280.

²⁰ См.: Постановление 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.

²¹ См.: Приказ МВД РФ от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 47.

А.Ю. Закурдаева

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА
РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПО ОКАЗАНИЮ ПЕРВОЙ ПОМОЩИ
ПОСТРАДАВШИМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье рассматриваются сущность, элементы и роль разрешительной системы в обеспечении многообразной деятельности по организации оказания первой помощи.

Ключевые слова: первая помощь, разрешительная система, организация оказания первой помощи, лицензирование, сертификация, регистрация.

A.Y. Zakurdaeva

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF REGULATORY
APPROVAL SYSTEM FOR DELIVERY OF FIRST AID
IN RUSSIAN FEDERATION**

The article considers the nature of the issues, the elements and the role of the licensing system to provide many activities for the organization and first aid.

Keywords: first aid, regulatory approval system, organization of first aid, licensing, certification, registration.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет первую помощь как особый вид помощи, оказываемой лицами, не имеющими медицинского образования, при травмах и неотложных состояниях до прибытия медицинского персонала¹. Социальная важность оказания первой помощи обусловлена тем, что никакая система оказания медицинской помощи на догоспитальном этапе не в состоянии обеспечить мгновенное прибытие машины скорой медицинской помощи на место происшествия и в этот короткий промежуток времени у пострадавшего могут развиваться тяжелые и даже необратимые нарушения в организме. В связи с этим во многих странах мира большое внимание уделяется обеспечению эффективного функционирования организационно-правовой системы управления деятельностью по оказанию помощи пострадавшим силами очевидцев и сотрудников различных служб, прибывающих на место происшествия.

В Российской Федерации одним из важнейших административно-правовых средств обеспечения деятельности по оказанию первой помощи является институт разрешительной системы, который реализуется посредством юридических процедур административно-правового характера, среди которых в управленческой теории и науке административного права выделяются лицензирование², конденация³, разрешение, экспертиза, конкурс, согласование и утверждение⁴, допуск, право на управление, разрешение, отвод, квота⁵, сертификация и государственная регистрация⁶. Под разрешительной системой в обеспечении деятельности по оказанию первой помощи в самом общем виде мы понимаем

© Закурдаева Алина Юрьевна, 2012

Аспирант кафедры административного и уголовного права (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации); e-mail: a.zakurdaeva@mail.ru

урегулированную правом систему отношений между субъектами административной власти и гражданами (организациями) по вопросу получения различного рода разрешений на ведение деятельности, связанной с организацией оказания первой помощи и последующим надзором за соблюдением установленных правил и требований.

Сама деятельность по оказанию первой помощи не требует лицензии или иного специального разрешения. Это видно из анализа Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁷, ст. 12 которого устанавливает исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, и не включает в данный перечень деятельность по оказанию первой помощи, в отличие от медицинской деятельности. По нашему мнению, это обусловлено сущностью института первой помощи: она состоит в привлечении к оказанию помощи как можно более широких слоев простых очевидцев происшествия, обученных устранять лишь самые неотложные и угрожающие жизни состояния.

В организационном аспекте, по нашему мнению, смежным явлением выступает институт получения согласия пострадавшего на получение помощи, которое презюмируется в том случае, если пострадавший находится в бессознательном состоянии. Указанная норма является общепризнанной в сложившейся зарубежной практике оказания первой помощи⁸, где каждый алгоритм начинается с получения согласия пострадавшего. Однако действующее российское законодательство никак не регулирует отношения, возникающие в момент принятия решения о предоставлении первой помощи. Отечественная учебно-методическая литература⁹ также не содержит указания на необходимость получения согласия пострадавшего на оказание первой помощи, за исключением переводных зарубежных учебных пособий¹⁰. На наш взгляд, получение устного согласия пострадавшего служит обязательной моральной предпосылкой для оказания первой помощи и должно быть нормативно урегулировано.

Рассуждая далее в организационно-правовом аспекте об установлении иных относительных запретов на оказание первой помощи, мы делаем вывод о том, что оказание первой помощи возможно только лицами, имеющими соответствующую подготовку и (или) навыки¹¹, однако в настоящее время форма документа, подтверждающего прохождение обучения по оказанию первой помощи, не установлена. В связи с этим до утверждения единообразной формы такого документа формальное подтверждение прохождения обучения правилам оказания первой помощи возможно только в случае, если изучение первой помощи является составной частью образовательного процесса, по завершении которого выдается документ государственного или установленного образца (например, свидетельства об обучении по примерным программам подготовки водителей транспортных средств различных категорий, в которых отражаются количество часов и форма итоговой аттестации по предмету «Первая помощь»).

Процесс организации оказания первой помощи включает в себя целый ряд сопутствующих видов деятельности, требующих получения разрешительной документации на ее осуществление. Рассмотрим наиболее важные элементы разрешительной системы организации деятельности по оказанию первой помощи, включающие получение разрешительной документации для производства и реализации материально-технического оснащения для оказания первой помо-

щи, а также получение разрешительной документации для обучения навыкам оказания первой помощи.

Начать организационно-правовой анализ элементов разрешительной системы организации оказания первой помощи необходимо с рассмотрения деятельности по выдаче разрешений на производство и реализацию материально-технического оснащения всех категорий потенциальных участников оказания первой помощи аптечками, укладками, наборами и комплектами для оказания первой помощи. К настоящему моменту приказами Минздрава России утверждены требования к составу следующих видов аптечек, упаковок, наборов и комплектов для оказания первой помощи: аптечка первой помощи (автомобильная); упаковка для оказания первой помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях сотрудниками ГИБДД МВД России; аптечка для оказания первой помощи работникам; упаковка для оказания первой помощи в сельских поселениях лицами, имеющими соответствующую подготовку. Для иных категорий потенциальных участников оказания первой помощи требования к составу аптечек, упаковок, наборов и комплектов для оказания первой помощи требуют разработки и утверждения Минздравом России в соответствии с подп. 2.1.100.90 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации¹².

Производство, реализация и применение изделий медицинского назначения, в т. ч. аптечек, упаковок и наборов первой помощи, разрешается после прохождения ими государственной регистрации в установленном порядке. Согласно Административному регламенту Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по регистрации изделий медицинского назначения¹³, регистрация аптечек, упаковок и наборов первой помощи проводится с целью их допуска к производству, импорту, продаже и применению на основании результатов соответствующих испытаний и оценок, подтверждающих качество, эффективность и безопасность изделий, что подтверждается регистрационным удостоверением, выданным Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Процедура сертификации данного вида изделий медицинского назначения имеет свои особенности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 аптечки и упаковки первой помощи не входят в «Единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации» и в «Единый перечень продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»¹⁴. Таким образом, прохождение процедуры обязательной сертификации аптечек, упаковок, наборов и комплектов первой помощи не предусмотрено и в связи с этим согласно Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁵ осуществляется в форме добровольного подтверждения соответствия (добровольной сертификации), по итогам которого выдается сертификат соответствия по системе сертификации ГОСТ Р Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. Сертификат устанавливает соответствие требованиям ГОСТ Р 50444-92 «Приборы, аппараты и оборудование медицинские. Общие технические условия» (пп. 4.1, 8.1.5), а также нормативному документу — Техническим условиям. Сертификат выдается аккредитованным органом по сертификации¹⁶ на бланке, выданном Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, изготовленном по единой форме бланков сертификатов соответствия¹⁷.

Необходимо отметить, что в соответствии с современной мировой и отечественной практикой в области оказания первой помощи лекарственные средства не входят в состав большинства аптек, упаковок и наборов первой помощи. В связи с этим лицензия на осуществление фармацевтической деятельности как для производства, так и для реализации таких изделий медицинского назначения, не требуется (ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»). Исключение составляет аптечка для оснащения морских судов, судов внутреннего плавания и судов смешанного плавания, не имеющих в штатном расписании должности медицинского работника, в состав которой входят лекарственные средства, что обуславливает необходимость получения лицензии на осуществление фармацевтической деятельности.

Следует остановиться и на таком важном моменте, как лицензирование образовательной деятельности по подготовке к оказанию первой помощи. На основании анализа правового массива представляется необходимым конкретизировать применительно к образовательному процессу по предмету «Первая помощь» следующие лицензионные требования и условия, установленные в п. 5 Положения о лицензировании образовательной деятельности¹⁸: наличие у соискателя лицензии оснащенных помещений (подп. «а» п. 5 Положения), необходимой учебно-методической документации (подп. «б» п. 5 Положения), библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса (подп. «в» п. 5 Положения).

Рабочие программы по предмету «Первая помощь», иная учебно-методическая документация, библиотечно-информационные ресурсы должны формироваться на основании примерных программ предмета «Первая помощь», разработанных Минздравом России и утвержденных в порядке, установленном законодательством РФ¹⁹. К настоящему моменту, таким образом, разработаны и утверждены примерные программы только для водителей транспортных средств различных категорий²⁰, частных охранников²¹ и частных детективов²². При этом требования к материально-техническому и учебно-методическому оснащению для обучения правилам оказания первой помощи установлены только для водителей транспортных средств. У образовательных учреждений (организаций), осуществляющих обучение иных категорий потенциальных участников оказания первой помощи, лицензионные требования проверяются по устаревшим методикам, не отвечающим современным требованиям организации обучения навыкам оказания первой помощи.

Кроме того, для всех категорий потенциальных участников оказания первой помощи фактически не исполнимо лицензионное требование о привлечении педагогических работников, образовательный ценз которых обеспечивает осуществление образовательной деятельности по предмету «Первая помощь» (подп. «г» п. 5 Положения о лицензировании образовательной деятельности). Это связано с тем, что в настоящее время должности преподавателей и (или) инструкторов первой помощи (или им подобные) отсутствуют в Общероссийском классификаторе профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов²³ и в Общероссийском классификаторе специальностей по образованию²⁴. В отсутствие утвержденной должности и примерных программ обучения для преподавателей (инструкторов) обучение первой помощи ведется, как правило, медицинскими работниками, не имеющими педагогического образования и не прошедшими специальную подготовку по оказанию первой помощи. Отсутствие

системы подготовки преподавателей и инструкторов по оказанию первой помощи, на наш взгляд, обусловлено видимой простотой проблемы обучения навыкам оказания первой помощи. В связи с этим традиционно считается, что любой человек, имеющий медицинское образование (врач, фельдшер или медсестра) в состоянии провести занятия по оказанию первой помощи и никакой подготовки ему для этого не требуется. Для устранения данного пробела, по нашему мнению, должности преподавателя и (или) инструктора по оказанию первой помощи должны быть внесены в указанные классификаторы с новыми кодами.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что для реализации управленческого потенциала разрешительной системы в обеспечении деятельности по оказанию первой помощи должны быть устранены вышеперечисленные пробелы в правовом массиве.

¹ См.: Российская газета. 2011. 23 нояб.

² См.: *Луговская А.В.* Лицензионная деятельность милиции: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Омск, 2000. С. 10–11.

³ См.: *Червякова Т.А.* Понятие и элементы разрешительной системы // *Административное право и процесс.* 2011. № 6. С. 43–45.

⁴ См.: *Волков А.М., Волков А.А.* Правовые основы разрешительной системы в недропользовании // *Известия вузов. Геология и разведка.* М., 2007. № 4. С. 79.

⁵ См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 428.

⁶ См.: *Багандов А.Б.* Лицензирование как правовая и государственно-управленческая категория // *Законодательство и экономика.* 2005. № 10. С. 11.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

⁸ American Red Cross. First Aid/CPR/AED for the Workplace: participant's workbook / StayWell 780 Township Line Rd. Yardley, PA. P. 4.

⁹ См., например: *Субботин Л.И., Авдеева В.Г., Петий Т.Г., Закурдаева А.Ю., Дежурный Л.И.* Первая помощь: учебное пособие для работников опасных производственных объектов Пермского края. Пермь, 2011. С. 10; *Мазнев Н.И.* Первая помощь подручными средствами. М., 2008 и др.

¹⁰ См., например: *Курс Primary and Secondary Care:* учебник для студента / *Emergency First Response Corp.,* 2011.

¹¹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2898.

¹³ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 51.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 50, ст. 6096.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5140.

¹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и лабораторий, выполняющих работы по подтверждению соответствия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10, ст. 1221.

¹⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2575.

¹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 12, ст. 1651.

¹⁹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

²⁰ См.: Приказ Минобрнауки России от 18 июня 2010 г. № 636 «Об утверждении примерных программ подготовки водителей транспортных средств различных категорий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 39.

²¹ См.: Приказ Минобрнауки России от 26 апреля 2010 г. № 430 «О требованиях к минимуму содержания программы профессиональной подготовки частных охранников» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

²² См.: Приказ Минобрнауки России от 26 апреля 2010 г. № 429 «О требованиях к минимуму содержания программы профессиональной подготовки частных детективов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

²³ См.: ОК 016-94. Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов. М., 1995.

²⁴ См.: ОК 009-2003. Общероссийский классификатор специальностей по образованию: утв. Постановлением Госстандарта РФ от 30 сентября 2003 г. № 276-ст (в ред. от 31 марта 2010 г.) // Национальные стандарты. 2005. № 9; 2010. № 6.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Н.Э. Гущин, И.Ю. Кузнецова

СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КООПЕРАТИВ: РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования деятельности сельскохозяйственных кооперативов. Подчеркивается необходимость осторожного подхода к изменению правовых механизмов функционирования сельскохозяйственных кооперативов в связи с предстоящей работой по совершенствованию законодательства о сельскохозяйственной кооперации.

Ключевые слова: сельскохозяйственный кооператив, крестьянство, правовой акт, федеральный закон, правовой механизм.

N.E. Guschin, I.Yu. Kuznetsova

AGRICULTURAL CO-OPERATIVE: DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION

The article is devoted to the problems of legal regulation of the activities of the agricultural co-operatives. In connection with the forthcoming work on improvement of the legislation on agricultural cooperation the authors stress that the change of the legal mechanisms of functioning of the agricultural co-operatives should be approached with caution.

Keywords: agricultural co-operative, peasantry, the legal act, a Federal law, the legal mechanism.

Сельскохозяйственные кооперативы выполняют важную роль по обеспечению продовольственной безопасности и независимости страны. В целях поддержания деятельности сельскохозяйственных кооперативов требуется активизация усилий государства по развитию данной правовой формы хозяйствования. Сельскохозяйственный кооператив — традиционное производственно-трудовое объединение крестьянства. Сочетание в структуре сельскохозяйственного кооператива разнородных общественных отношений — производственных, социальных, управленческих — становится притягательным моментом для значительного числа сельских жителей. Сельскохозяйственный кооператив — это объединение труженика и капиталиста, производителя и торговца, сочетающее материальные и социальные интересы его членов. Сельскохозяйственные кооперативы не только повышают качество жизни отдельного крестьянина, но и способствуют установлению социально-экономической стабильности в сельском сообществе.

© Гущин Николай Эдуардович, 2012

Кандидат политических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nkgushcin@yandex.ru

© Кузнецова Инна Юрьевна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ksyushakuznetsova@yandex.ru

Признавая вклад кооперативов в социально-экономическое развитие государств, Генеральная Ассамблея ООН объявила 2012 г. Международным годом кооперативов. В резолюции от 18 декабря 2009 г. Генеральная Ассамблея отметила роль кооперативов в сокращении бедности, обеспечении занятости и социальной интеграции. Кооператив является автономной добровольной ассоциацией людей, которые объединяются для удовлетворения общих экономических, социальных и культурных потребностей посредством совместного владения демократически управляемым предприятием¹.

Правовую основу функционирования кооперации на селе составляет Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. от 3 декабря 2011 г.)² (далее — Закон о сельскохозяйственной кооперации). Принятие этого Закона сыграло значительную роль в деле развития социально-экономического потенциала российской деревни. Кооперированное крестьянство получило возможность пройти период рыночных трансформаций в сельском хозяйстве с наименьшими потерями для себя, своих семей, всего сельского социума. С вступлением Закона о сельскохозяйственной кооперации в силу появилась надежная правовая основа для построения одной из необходимых составных частей аграрной экономики — развернутой системы сельскохозяйственных производственных и потребительских кооперативов.

Крестьянская кооперация создает систему защиты интересов сельхозпроизводителей путем образования самоуправляемых форм хозяйствования, отличных и от государственно-коллективных, и от чисто капиталистических хозяйств, как по своим целям, так и по средствам их достижения³. Поэтому не случайно крестьяне выбирают кооперативы в качестве способа организации своей деятельности. По данным Министерства сельского хозяйства РФ, около 30 % всех правовых форм хозяйствования на селе — кооперативы⁴.

Отношение к Закону о сельскохозяйственной кооперации у правоведов неоднозначное. Высказываются как положительные, так и критические оценки, но в целом ученые сходятся во мнении, что данный Закон обеспечивает качественное регулирование отношений в сфере деятельности различных видов кооперативов. Научная дискуссия, касающаяся ряда положений Закона о сельскохозяйственной кооперации, способствовала внесению в него существенных изменений и дополнений⁵. Показательной в этом плане, на наш взгляд, является оценка Закона о сельскохозяйственной кооперации, данная В.В. Устюковой: «Несмотря на существенные недостатки... Закон о сельскохозяйственной кооперации сыграл важную роль в возрождении сельскохозяйственного кооперативного движения в России. За прошедшие годы в Закон неоднократно вносились изменения и дополнения. Тем не менее, и у членов кооперативов, и у самих кооперативов, и у судов постоянно возникают проблемы в толковании тех или иных положений Закона, в его применении»⁶.

Действительно, вносимые изменения в Закон о сельскохозяйственной кооперации, зачастую, приводят к усложнению правовых норм, регулирующих деятельность кооперативов. Это, прежде всего, относится к положениям, касающимся саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Закон о сельскохозяйственной кооперации устанавливает, что сельскохозяйственный кооператив — это организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личными подсобными хозяйствами гражданами на основе добровольного членства для совместной производственной или

иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива. Сельскохозяйственный кооператив может быть создан в форме сельскохозяйственного производственного кооператива или сельскохозяйственного потребительского кооператива (ст. 1 Закона о сельскохозяйственной кооперации).

Сельскохозяйственным производственным кооперативом признается сельскохозяйственный кооператив, созданный гражданами для совместной деятельности по производству, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции, а также для выполнения иной не запрещенной законом деятельности, основанной на личном трудовом участии членов кооператива.

Видами производственных кооперативов являются сельскохозяйственная артель (колхоз), рыболовецкая артель (колхоз) и кооперативное хозяйство (коопхоз), а также иные кооперативы, созданные в соответствии с требованиями Закона о сельскохозяйственной кооперации (ст. 3).

Сельскохозяйственным потребительским кооперативом признается сельскохозяйственный кооператив, созданный сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личное подсобное хозяйство гражданами при условии их обязательного участия в хозяйственной деятельности потребительского кооператива. Потребительские кооперативы в зависимости от вида их деятельности подразделяются на перерабатывающие, бытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие и иные кооперативы, созданные в соответствии с требованиями, предусмотренными Законом о сельскохозяйственной кооперации, для выполнения одного или нескольких из указанных видов деятельности (ст. 4 Закона о сельскохозяйственной кооперации).

Сельскохозяйственный кооператив создается и функционирует на основе следующих принципов:

- добровольности членства в кооперативе;
- взаимопомощи и обеспечения экономической выгоды для членов кооператива, участвующих в его производственной и иной хозяйственной деятельности;
- распределения прибыли и убытков кооператива между его членами с учетом их личного трудового участия или участия в хозяйственной деятельности кооператива;
- ограничения участия в хозяйственной деятельности кооператива лиц, не являющихся его членами;
- ограничения дивидендов по дополнительным паевым взносам членов и паевым взносам ассоциированных членов кооператива;
- управления деятельностью кооператива на демократических началах (один член кооператива — один голос);
- доступности информации о деятельности кооператива для всех его членов (ст. 2 Закона о сельскохозяйственной кооперации).

Закон о сельскохозяйственной кооперации предоставляет сельским кооперативам различных видов широкие возможности для объединения. На основании ст. 5 кооперативы самостоятельно или совместно с другими юридическими лицами — сельскохозяйственными товаропроизводителями — в целях координации своей деятельности, а также в целях представления и защиты общих имущественных интересов могут создавать объединения в форме союзов (ассоциаций)

кооперативов, являющихся некоммерческими организациями. Крестьянству, объединенному в кооперативы, союзы и ассоциации, легче отстаивать свои конституционные права в повседневной жизни.

В связи с утверждением Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы⁷ (далее — Государственная программа) предполагаются разработка и принятие значительного числа нормативных актов. Вопрос о внесении изменений в законодательство о сельскохозяйственной кооперации рассматривался на состоявшемся 25 июля 2012 г. заседании Совета по малому и среднему предпринимательству при Министерстве сельского хозяйства РФ. Совет, в частности, рекомендовал ряду департаментов Министерства при работе над проектами нормативных правовых актов предусмотреть меры по поддержке сельскохозяйственных кооперативов и по созданию кооперативных логистических центров. Также, по мнению Совета, должна быть завершена работа по подготовке проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации”» и формулировке предложений по внесению изменений в Гражданский кодекс РФ в части определения правового статуса сельскохозяйственных кооперативов⁸.

Существенные изменения в правовом статусе сельскохозяйственных кооперативов повлечет принятие Законопроекта о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ (далее — Законопроект), который уже длительное время находится в Госдуме на рассмотрении. В соответствии с Законопроектом кооперативы должны войти в новую категорию организационно-правовых форм хозяйствования — категорию корпоративных организаций⁹. На основе положений Законопроекта юридические лица, учредители (участники, члены) которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью (право членства), являются корпоративными организациями (корпорациями). К ним законопроект относит, в частности, производственные и потребительские кооперативы, а также их ассоциации и союзы.

По нашему мнению, возможное отнесение сельскохозяйственных кооперативов к новой категории корпораций в дополнение к существующему разделению кооперативов на производственные и потребительские, коммерческие и некоммерческие усложнит порядок создания и деятельности сельскохозяйственных кооперативов.

В подп. 2 и 3 п. 8 ст. 8 Законопроекта «Переходные положения» указывается, что со дня его вступления в силу к созданным до его вступления в силу юридическим лицам применяются нормы Гражданского кодекса РФ в новой редакции:

к потребительским обществам и сбытовым (торговым) потребительским кооперативам — о производственных кооперативах (ст. 107–112);

к некоммерческим организациям — о потребительских кооперативах, общественных организациях, ассоциациях (союзах), фондах, учреждениях, религиозных организациях (п. 3 ст. 50).

Таким образом, Законопроект предполагает преобразование сельскохозяйственных сбытовых (торговых) потребительских кооперативов в производственные кооперативы при сохранении статуса потребительских кооперативов за другими видами сельскохозяйственных потребительских кооперативов, созданных в соответствии со ст. 4 Закона о сельскохозяйственной кооперации. Однако в настоящее время в соответствии с данным Законом сельскохозяйственные

сбытовые (торговые) потребительские кооперативы являются некоммерческими организациями. В случае же распространения на них норм Гражданского кодекса РФ о производственных кооперативах они приобретут статус коммерческих организаций, что повлечет неизбежные изменения в объеме прав и обязанностей, увеличение налогов, отчетности и др.

Возникают вопросы и относительно положения потребительских кооперативов в связи с тем, что Законопроект выстраивает новую законодательную базу для регулирования их деятельности. В соответствии с Законопроектом гражданско-правовое положение потребительских кооперативов, права и обязанности их членов будут определяться законом о потребительских кооперативах. Сейчас порядок создания и деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов регулируется Законом о сельскохозяйственной кооперации¹⁰. Из положений Законопроекта следует, что должен быть принят новый закон о потребительской кооперации, который урегулирует деятельность потребительских кооперативов. Какова же будет судьба Закона о сельскохозяйственной кооперации? Из него исключат нормы о порядке создания и деятельности потребительских кооперативов, а правовой основой потребительской кооперации станет единый законодательный акт? Преобразуют ли в закон о сельскохозяйственной производственной кооперации сам Закон о сельскохозяйственной кооперации? Или законодатель примет специальный закон о сельскохозяйственной потребительской кооперации в дополнение к единому закону о потребительской кооперации? Законопроект не дает четкого ответа на эти вопросы. На наш взгляд, правильным выходом из данной ситуации станут разработка и принятие вместо Закона о сельскохозяйственной кооперации двух правовых актов — закона о сельскохозяйственной производственной кооперации и закона о сельскохозяйственной потребительской кооперации. Соответствующие положения должны быть учтены при изменении норм Гражданского кодекса РФ.

К коррективке правовых механизмов функционирования сельскохозяйственных кооперативов необходимо подходить с осторожностью, т. к. перегруженное сложными юридическими конструкциями законодательство не будет способствовать эффективной работе кооперативов.

¹ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 04.04.2012).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4870; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7061.

³ См.: Демьяненко В.Н., Демьяненко В.В. Сельскохозяйственно-кооперативное право. Саратов, 2005. С. 14.

⁴ Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <http://www.mcx.ru> (дата обращения: 24.09.2012).

⁵ См.: Галиновская Е.А., Минина Е.Л. Комментарий к Федеральному закону «О сельскохозяйственной кооперации». М., 2004. С. 9–11; Чаркин С.А. К критике новых норм о сельскохозяйственной кооперации // Российская юстиция. 2007. № 8. С. 32–33; Разделкин А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» / под ред. А.П. Анисимова. Подготовлен для справ.-правовой системы «ГАРАНТ», 2009; Устюкова В.В. Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации»: некоторые проблемы применения // Аграрное и земельное право. 2011. № 9. С. 94.

⁶ См.: Устюкова В.В. Указ. соч. С. 94.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549.

⁸ См.: Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <http://www.mcx.ru> (дата обращения: 25.09.2012).

⁹ См.: Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 27 апреля 2012 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Порядок деятельности потребительских кооперативов системы Центросоюза регулируется Законом РФ от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» (в ред. от 23 апреля 2012 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1788; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 18, ст. 2129. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ

«О кредитной кооперации» (в ред. от 30 ноября 2011 г.) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3627; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7040) не распространяется на сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы и их объединения, правовые и экономические основы создания и деятельности которых определяются Законом о сельскохозяйственной кооперации.

Н. А. Иванова

К ВОПРОСУ О МЕДИЦИНСКИХ (ВРАЧЕБНЫХ) ОШИБКАХ ПО ГРАЖДАНСКОМУ ПРАВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена исследованию вопроса о медицинских (врачебных) ошибках с позиции гражданского права. Анализируется понятие «медицинские (врачебные) ошибки»; приводится классификация, устанавливаются условия наступления ответственности за причиненный вред жизни или здоровью граждан.

Ключевые слова: концепция, медицинская (врачебная) ошибка, заблуждение, противоправные действия.

N. A. Ivanova

TO THE QUESTION OF MEDICAL MISTAKES UPON CIVIL LEGISLATION

Article is devoted to research of a question of medical mistakes from positions of civil law. The concept of medical (medical) mistakes is analyzed, classification and conditions of approach of responsibility for harmed life and health of citizens is given.

Keywords: conception, medical malpractice, failure to realize, misconduct.

Все государства должны нести ответственность за жизнь и здоровье своих граждан и, хотя они не могут гарантировать хорошее здоровье, должны создать определенные предпосылки для охраны и защиты жизни и здоровья людей, предостерегать их от такого явления, как медицинская (врачебная) ошибка¹.

Проблема охраны и защиты прав пациента от медицинских (врачебных) ошибок в современной медицине — насущная проблема не только российской, но и мировой общественности. Так, в ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций в 1948 г., провозглашалось, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья его самого и его семьи².

В ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. указывается, что право каждого человека на жизнь охраняется законом³.

В российском законодательстве защита, охрана здоровья граждан, а также оказание медицинской помощи основываются на конституционных началах, в частности, на ст. 41 Основного Закона РФ.

Социальная природа феномена ошибки — сложный, самостоятельный вопрос, затрагивающий все отрасли знания. Так, в гражданском праве сложилось устойчивое понимание и отношение к фактору ошибок. Ян Шапп отмечает, что «при ошибке в выражении изъявления лицо не знает, что оно говорит, при ошибке

© Иванова Наталия Александровна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ivn_na@mail.ru

в содержании — что оно этим выражает»⁴. К. Цвайгерт, Х. Кейтц считают, что «не каждая ошибка, допущенная в волеизъявлении партнеров по договору, порождает юридические последствия для ошибающейся стороны. И в этом едины правовые порядки всех стран»⁵.

Подобная характеристика юридического значения ошибки сформировалась и в современном российском гражданском праве. По мнению В.Ф. Тархова, «расхождение между действительной волей лица, совершающего сделку, и его волеизъявлением может произойти под влиянием различных обстоятельств, которые при определенных условиях служат основанием признания сделки недействительной по ее оспариванию. Заблуждением является ошибочное представление о сделке либо основных ее элементах»⁶.

Представляется, что сложившаяся в гражданском праве теоретическая концепция понятия «ошибка» в целом присуща в той или иной мере и другим отраслям права. Поэтому приведенные интерпретации юридического значения ошибки представляют не что иное, как отсылки к той юридической практике, на которой строится и формируется нормативное значение ошибки.

На основании проведенного нами теоретического исследования понятийного аппарата «ошибка» предлагаем под ошибкой понимать заблуждение лица относительно юридических последствий в результате совершаемых им противоправных действий.

Аналогично понимается профессиональная ошибка (в данном случае — врачебная) и в юриспруденции. Так, Н.С. Таганцев, Я. Лейбович⁷ замечали, что справедливо подвести наказание врача под общие основания ответственности, установленной законом за неосторожное убийство, а не за врачебную ошибку. Г. Дембо под такими ошибками понимал «исключительно научное несовершенство врачебного действия»⁸.

Трудно согласиться с такими позициями, поскольку врачебная ошибка может явиться как результатом добросовестного действия врача ЛПУ (лечебно-профилактического учреждения) (например, ввиду анатомических особенностей организма пациента невозможно обнаружить заболевание на раннем этапе), так и его бездействия (неграмотность врача, недобросовестное отношение к своим обязанностям и т. п.).

В.П. Осипов И.В. Давыдовский, С.С. Юдин, Е.П. Шувалова В.И. Акопов, Е.Н. Маслов определяют врачебную ошибку как следствие добросовестного заблуждения врача при выполнении им профессиональных обязанностей. Главное отличие ошибки от других дефектов врачебной деятельности, по их мнению, заключается в исключении небрежности, халатности, а также невежества⁹. Однако, раскрывая исследуемое понятие, представляется, что авторы указывают лишь на добросовестные действия врача, следствием которых явилась врачебная ошибка.

При всей сложности задачи, на наш взгляд, наиболее точную дефиницию рассматриваемого понятия сформулировала Ю.А. Звездина: «Врачебная ошибка — ошибочные действия врача по установлению диагноза или лечению больного, обусловленные состоянием медицинской науки на данном этапе ее развития, особыми, неблагоприятно сложившимися условиями и обстоятельствами оказания медицинской помощи или недостатком врачебного опыта, совершенные при отсутствии осознания опасности, без предвидения возможности причинения вреда или при уверенности в его предотвращении»¹⁰.

Представляется, что наиболее точным основанием возникновения врачебных ошибок служит деление, предложенное И.Ф. Огарковым¹¹, А.П. Громовым¹², — врачебные ошибки в диагностике, в лечении, в организации лечебного процесса.

В последнее время среди врачебных ошибок все чаще встречается термин «ятрогения», т. е. порожденные врачом заболевания, возникающие вследствие неправильного, необдуманного высказывания или действия врача¹³. Причиной ятрогении могут быть различные факторы, например, неквалифицированное проведение диагностической или лечебной манипуляции, извращенная реакция больного на лекарства, незнание врачом основ медицинской психологии и т. д.

Ятрогенные болезни, как и врачебные ошибки, трактуются авторами по-разному. Так, Ю.Д. Сергеев, С.В. Ерофеев считают, что ятрогения — это причинение вреда здоровью пациента, находящееся в прямой и косвенной связи с проведением диагностических, лечебных, профилактических или реабилитационных мероприятий¹⁴.

Мы полагаем, что для конкретизации термина «ятрогения» следует дополнить, что это непреднамеренное причинение вреда жизни или здоровью пациента.

На практике нередко несчастный случай принимают за врачебные ошибки. Понятие «несчастный случай» включает непредвиденное и неблагоприятное стечение обстоятельств и условий, при которых причиняется вред здоровью человека и даже может наступить смерть. По своему происхождению они существенно отличаются от врачебных ошибок, потому что, как правило, не зависят от каких-либо действий или бездействия врачей, возникают при случайно возникших обстоятельствах, которые врач не может предвидеть и соответственно принять предупреждающие меры. Следовательно, основным отличием несчастного случая от врачебной ошибки является то, что несчастный случай — это неблагоприятный исход лечения, связанный со случайными обстоятельствами, которые врач не мог предвидеть и предотвратить, например, перитонит, кровотечение, остановка сердца при проведении наркоза, осложнения после диагностических процедур и т. п.

Таких примеров практика знает достаточно. Так, например, мальчик 10 лет поступил на срочную операцию с диагнозом «острый аппендицит». В предоперационном периоде было проведено полное обследование. Нарушений действующих инструкций отмечено не было, методика операции, выбор наркоза и его проведение были правильными. Однако вскоре после дачи наркоза наступило редкое осложнение — злокачественная гипертермия, в основе которой лежит наследственная предрасположенность, предусмотреть которую, как правило, невозможно¹⁵.

От врачебных ошибок необходимо также отличать и профессиональные правонарушения (преступления). В теории права под правонарушением следует понимать деяние, совершенное физическим юридическим лицом, обладающим сознанием и волей¹⁶. В рассматриваемых нами отношениях под преступлением следует понимать небрежные или умышленные действия медицинского работника, повлекшие причинение вреда жизни или здоровью пациента (преступления по неосторожности, незаконное врачевание, применение несоответствующих методов лечения, халатное отношение к профессиональным обязанностям).

Так, в кожном отделении больницы при обкалывании промежности вместо новокаина гражданке Е. ввели 30 мл. раствора чистой ртути. Причиной ошибки явилась невнимательность медсестры, которой были перепутаны стоящие рядом

флаконы, в одном из которых был новокаин, а в другом — цианистая ртуть. После продолжительного лечения возникшие осложнения привели к состоянию, которое было оценено как тяжкий вред здоровью¹⁷.

Таким образом, профессиональные правонарушения следует характеризовать как неумышленное убийство или неумышленное причинение вреда жизни или здоровью гражданина ввиду недобросовестного, халатного отношения врача ЛПУ к своим профессиональным обязанностям.

Как показывает отечественная и зарубежная практика врачебные ошибки совершаются во всем мире. Так, согласно статистическим данным Института врачебных ошибок в США, от врачебных ошибок ежегодно погибают 98 тыс. чел., в Англии — 100 тыс. чел. В Канаде, по данным института медицинской информации, врачебным ошибкам подвергаются в среднем 187 тыс. чел., причем от 9 тыс. до 24 тыс. из них погибают. В СССР статистика врачебных ошибок не велась.

В настоящее время ввиду коммерциализации многих отраслей медицины учет врачебных ошибок является недостаточно достоверным. Так, в Российской Федерации ежегодно от врачебных ошибок погибают 44 тыс. чел.

Среди врачебных специальностей лидирующее положение по частоте ошибок как во всем мире, так и в России, занимают: травматология (18 % судебных исков), гинекология (14 %), далее следует педиатрия, психиатрия, акушерство, неврология, терапия. Вопреки распространенному мнению, хирургия и стоматология занимают далеко не первое место, давая примерно по 3 % судебных исков¹⁸.

Полагаем, что возникновению врачебных ошибок в Российской Федерации способствуют некоторые пробелы как в отечественной медицине, так и в законодательстве.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что необходима дифференциация при определении понятия «медицинская (врачебная) ошибка». С позиции гражданского права врачебная ошибка — это действие (бездействие) медицинского работника лечебно-профилактического учреждения, являющееся результатом заблуждения в процессе осуществляемой медицинской деятельности, из-за недостатка врачебного опыта, медицинского оборудования, редкости заболевания, анатомических особенностей организма, неполноты собранной истории болезни, способное повлечь неверное диагностирование заболевания, определение методов и средств лечения гражданина. В остальных случаях медицинскую (врачебную) ошибку следует квалифицировать, как уголовно наказуемое деяние.

¹ См.: *Муравьева Е.В.* Гражданско-правовая ответственность в сфере медицинской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Дону, 2004. С. 3.

² См.: *Ведомости СНД и ВС РФ.* 1993. № 52, ст. 1865.

³ См.: *Баринов Н.А.* Порядок и способы защиты прав пациента // Проблемы ответственности по обязательствам, возникающим из причинения вреда жизни и здоровью в медицинской деятельности: сборник по материалам научно-практической конференции. Н. Новгород, 2002. С. 8.

⁴ *Шапп Я.* Основы гражданского права Германии / пер. с нем. К. Арсланова. М., 1996. С. 188.

⁵ *Цвайгерт К., Кетц Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 2. М., 1987. С. 118–119.

⁶ *Лисюткин А.В.* Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов, 2001. С. 137–138.

⁷ См.: *Лейбович Я.* Врачебные ошибки и незаконное врачевание. Л., 1926. С. 32.

⁸ *Дембо Г.* Ответственность врача в его профессиональной деятельности. Л., 1926. С. 66.

⁹ См.: *Осипов В.П.* К вопросу об ответственности врача. Л., 1926. С. 74–75; *Давыдовский И.В.* Врачебные ошибки. М., 1941. С. 35; *Акопов В.И., Маслов Е.Н.* Право в медицине. М., 2002. С. 126–127.

¹⁰ *Звездина Ю.А.* Гражданско-правовая ответственность в сфере медицинской деятельности: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 8.

¹¹ См.: *Огарков И.Ф.* Врачебные правонарушения и уголовная ответственность за них. Л., 1966. С. 34.

¹² См.: *Громов А.П.* Врачебная ответственность медицинских работников. М., 1969. С. 71–74.

¹³ См.: Лозовский А.В., Тихомиров А.В. Правовые и этические аспекты калечащей медицины. М, 1999. С. 59.

¹⁴ См.: Сергеев Ю.Д., Ерофеев С.В. Неблагоприятный исход оказания медицинской помощи. М., 1987. С. 205.

¹⁵ См.: Крапивин С. Лекарственная болезнь // Медицинский вестник. 2009. № 2. С. 31.

¹⁶ См.: Вопленко Н.Н. К вопросу об основных признаках и понятии правонарушения. // Новая правовая мысль, 2004. № 2. С. 34.

¹⁷ См.: Козьменых Е. Обязательства вследствие причинения вреда здоровью при оказании медицинских услуг // Российская юстиция. 2001. № 2. С. 32.

¹⁸ См.: Ларченко Д. Спасет ли тюрьма от врачебных ошибок? // Медицинский вестник. 2003. № 10. С. 23–24.

А.А. Серветник

ПРОЩЕНИЕ ДОЛГА В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

В статье исследуются проблемы толкования норм, регулирующих прощение долга по германскому и французскому законодательству. Анализируются спорные позиции ученых по вопросу о прощении долга как двусторонней сделки.

Ключевые слова: толкование норм, прощение долга, германское законодательство, французское законодательство, спорные позиции ученых, двусторонняя сделка.

A.A. Servetnik

FORGIVENESS THE DEBT IN THE CIVIL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

This article is devoted to researching the problem concerning interpretation of rules, which regulate forgiveness the debt in German and French legislation. In this article disputable scientists' positions concerning the question of forgiveness the debt as reciprocal contract are analyzed.

Keywords: concerning interpretation of rules, forgiveness the debt, German legislation, French legislation, disputable scientists' positions, reciprocal contract.

Германское гражданское право формировалось на основе обычного права различных племен и народов. Большое влияние на германское гражданское право оказало римское частное право, которое действовало в Германии не в качестве законодательного акта, а обычного права, через «...соблюдение его не народом, а юристами, которые основывали на нем свои решения и мнения»¹.

В середине XVI в. римское право применялось в Германии как вспомогательное. На основе законов германских императоров, обычного права и норм римского права постепенно создавалось общегерманское гражданское право².

Г. Дернбург отмечал, что в общегерманском праве форма *acceptilatio* (разновидность воображаемого платежа в римском праве) не привилась, но была отчасти заменена квитанциями. Квитанции не являлись средством доказательства уплаты. Их использовали для доказательства ненадлежащего исполнения обязательства, а его прекращения по иным основаниям, «...в частности, также при сложении долга. Они представляют собой, таким образом, признание верителем, что должник освободился от обязательства. Следовательно, для уничтожения

© Серветник Анна Александровна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: moser2006@yandex.ru

силы квитанции, верителю недостаточно привести доказательство того, что долг не был уплачен (например, предложением должнику принять присягу по данному вопросу). Наоборот, это доказательство может лишить квитанцию силы только в том случае, если установлено, что она была выдана в виду предполагаемой уплаты»³. Следовательно, квитанция являлась средством защиты должника, если кредитор предъявлял иск об уплате долга.

В начале XVIII в. Германская империя фактически распалась на ряд самостоятельных государств, объединенных слабой властью, поэтому возникла необходимость принятия единой законодательной базы. В середине XVIII в. решено было принять единый кодекс с исключением других источников права. Принятые в этот период времени кодексы в Пруссии, Австрии, Бадене, Саксонии⁴ составили основу законодательной системы гражданского права германских государств.

Существенное влияние на создание общегерманского гражданского законодательства оказало Саксонское гражданское уложение⁵ (далее — СГУ), принятое в 1863 г. и вступившее в действие с 1 марта 1865 г. Нормативный материал излагался в СГУ по пандектной системе: общие положения, вещное право, право требований, семейное право и опека, наследственное право. Нормы, посвященные прощению долга, содержались в группе отменительных договоров — в гл. 3 отд. 5 разд. 1 ч. 3, которая называлась «Право требования».

В ст. 998 СГУ было установлено, что «требования прекращаются вполне или частью посредством договоров, заключенных верителем с должником о совершенной или частичной их отмене. Отказ верителя от требования не имеет обязательной силы без принятия его должником»⁶. Данные нормы не только закрепляли договорную, т. е. двустороннюю природу сделок, направленных на прекращение обязательства, но и подчеркивали, что прощение долга не имеет силы без согласия на это должника.

Статья 999 СГУ гласила: «Если посредством договора о сложении долга (Nachlassvertrag) веритель отступает в пользу должника от требования вполне или отчасти, причем должник не обязывается совершить что-либо в виде вознаграждения или принять на себя какое-либо обязательство, то вступление в такой договор определяется по постановлениям о дарении»⁷. Формулировка этой статьи прямо указывает на то, что основанием прощения долга может быть не только договор дарения, но и возмездные договоры, в которых должник может принять на себя обязательство по совершению определенных действий, в частности, по уплате денег. Как ст. 999, так и ст. 998 СГУ, закрепляет возможность не только полного, но и частичного прощения долга.

Общепризнанным образцом кодификации частного права в континентальной правовой системе, одним из эталонов классического гражданского кодекса остается принятое в 1898 г. и введенное в действие с 1900 г. Германское гражданское уложение⁸ (далее — ГГУ), которое явилось результатом работы по обобщению и систематизации действовавшего в Германской империи гражданского права⁹. ГГУ строилось по следующей системе: Общая часть, обязательственное право, вещное право, семейное, наследственное право. Прощению долга был посвящен § 397, который содержался в разд. «Прекращение обязательств» и именовался «Сложение долга».

Согласно ч. 1 § 397 ГГУ «обязательство погашается, когда кредитор новым договором слагает с должника его долг»¹⁰. Данная формулировка касается в большей мере новации или отступного. Однако ч. 2 § 397 ГГУ гласит: «То же

правило применяется, когда кредитор особым договором с должником признает, что обязательство прекратилось». В данной норме прямо не указано прощение долга, но упоминание об «особом договоре», направленном на прекращение обязательства (когда не возникает новое обязательство, что предусмотрено ч. 1 § 397 ГГУ), дает основание полагать, что речь идет именно о прощении долга.

Хотя в ГГУ, по сравнению с СГУ, прощение долга регламентируется более лаконично, позиция цивилистов по поводу его правовой природы уже окончательно сформировалась. В частности, Г. Дербург подчеркивал, что «цель прощения долга может заключаться в дарении. Но это отнюдь не является обязательным условием. Можно, например, простить часть долга, в виде «уступки в интересах деловых отношений», или с тем, чтобы этим вернее обеспечить себе уплату остальной части. В подобных случаях нет требуемого для дарения *animus donandi*, т. е. намерения оказать щедрость»¹¹.

Таким образом, в германском гражданском праве прощение долга признается двусторонней сделкой, основой которой служит не только договор дарения, но и возмездные договоры на определенных условиях. Долг при этом может быть прощен частично или полностью.

Французское гражданское право было кодифицировано во Французском гражданском кодексе 1804 г.¹² (далее — ФГК), который «...не только стал ядром французского гражданского права, но и послужил классическим образцом для кодификации частного права всей романской правовой семьи»¹³.

Кроме того, ФГК является не только одним из высших достижений иностранной цивилистической науки, но и имеет отношение к отечественной истории гражданского законодательства¹⁴. С вхождением в 1815 г. в состав Российской империи Царства Польского, на территории которого применялся ФГК¹⁵, он стал одним из действовавших в нашей стране «местных» гражданских законов вплоть до 1917 г.

До принятия ФГК во Франции действовали королевские ордонансы, обычное право, римское право и законы революционного периода¹⁶. В XI–XII вв. французское правовое пространство разделяется на две приблизительно равные сферы влияния. В южных областях Франции применяется «писаное право» явно римско-правового происхождения, а в северных преобладают кутюмы, источником которых служило германо-французское обычное право¹⁷. Однако римское право не отвергалось полностью и в северных областях. Оно применялось субсидиарно, когда правовые проблемы (например, в области договорного права) в достаточной мере не были урегулированы кутюмами¹⁸.

Обычаи того времени были очень разнообразны и неопределенны. Поэтому Л. Жуллио де ла Морандьер подчеркивает важную роль юристов дореволюционной Франции, которые своими работами способствовали уяснению не вполне точного содержания обычаев и подготовили унификацию французского гражданского права. Среди этих юристов он отмечает Дюмулэна и д'Аржантре в XVI в., Лазуэля и Дюма в XVII в., а также Потье в XIII в., трудами которого обычно руководствовались авторы Гражданского кодекса¹⁹.

Обязательственное право было заимствовано из «писаного права», которое основывалось практически на римском праве. Кутюмы регулировали в основном проблемы семейного и наследственного права²⁰.

ФГК состоял из 3-х книг: 1) о лицах; 2) об имуществах и о различных видах изменений; 3) о различных способах, которыми приобретаетась собственность.

Регламентация прекращения обязательств содержится в кн. 3, титуле III (о договорах или о договорных обязательствах вообще), гл. V «О погашении обязательств». Согласно ст. 1234 ФГК обязательства погашаются: платежом; новацией; добровольным отказом кредитора от своих прав; зачетом; слиянием; уничтожением вещи; ничтожностью (обязательства); действием отменительного условия; давностью²¹.

Е. Годэмэ подразделяет способы прекращения обязательств на 3 группы:

- 1) платеж;
- 2) способы прекращения обязательств, являющиеся следствием не исполнения обещанного предоставления, а соглашения сторон:
 - а) предоставление (дача) вместо платежа, когда кредитор принимает в уплату другую вещь;
 - б) новация;
 - в) добровольный отказ кредитора от своего права, когда должник освобождается в отношении кредитора, не давая ему эквивалента;
 - г) договорный зачет;
 - д) взаимная отмена, когда две стороны, связанные договором, соглашаются прекратить существование этого договора;
 - е) отменительное условие и погасительный срок;
- 3) прекращение в силу постановления закона, помимо соглашения сторон:
 - а) законная компенсация (когда два лица являются взаимно кредиторами и должниками, оба долга бесспорны и предметом обязательств являются вещи, определяемые родовыми признаками); такие обязательства прекращаются в силу закона;
 - б) слияние, когда кредитор и должник совпадают в одном лице;
 - в) освобождающая или погасительная давность;
 - г) смерть одной из сторон, если прекращение обязательства вытекает из закона или из природы договора²².

Из данной классификации вытекает, что прощение долга, именуемое как добровольный отказ кредитора от своего права, рассматривается в качестве двусторонней сделки, поскольку отнесено к группе прекращения обязательств вследствие соглашения сторон.

Прощению долга посвящены ст. 1282–1288 ФГК, содержащиеся в кн. 3, титуле III, отд. III, именуемом «Об отказе кредитора от своих прав». В соответствии со ст. 1282 ФГК «добровольное возвращение кредитором должнику подлинного частного документа является доказательством освобождения должника от обязанности». Согласно же ст. 1283 ФГК «добровольное возвращение засвидетельствованной копии нотариального документа устанавливает предположение того, что произошел отказ от долга или платеж; этим не устраняется противоположное доказательство»²³.

На первый взгляд, из содержания данных статей вытекает, что прощение долга является односторонней сделкой, не требующей согласия должника. Однако в действительности даже само принятие документа предполагает согласие на это принимающей стороны, т. е. должника. Кроме того, в ст. 1285 и 1287 ФГК прямо указывается: «Отказ от права или освобождение от обязанности, на основании договора (выделено нами. — А.С.), совершенное в пользу...»²⁴.

Не сомневаются в договорной природе прощения долга и французские правоведы. В частности, Р. Саватье подчеркивает, что освобождение кредитором

должника от долга «это — договор, посредством которого кредитор соглашается с должником о погашении своего требования. Для этого недостаточно простого одностороннего отказа кредитора от требования»²⁵. Аналогично утверждение и Л. Жюллио де ла Морандьера: «Однако если освобождение должника от долга не требует соблюдения какой бы то ни было специальной формы, то необходимо, чтобы оно было выражением согласия *обеих сторон* — кредитора и должника. Несомненно, с целью подчеркнуть это обстоятельство статьи 1285 и 1287 говорят об *освобождении от долга по соглашению*. Таким образом, кредитор не может навязать должнику освобождение его от долга. Надо, чтобы должник на это освобождение согласился, принял его»²⁶.

Признают французские ученые и существование, наряду с безвозмездным, возмездного прощения долга. В частности, Р. Саватье отмечает: «Очень редко (даже если это совершено в официальном документе) указываются причины освобождения должника от долга. При этом часто бывает скрытое предоставление должником встречного удовлетворения... Однако освобождение кредитором должника от долга может быть безвозмездным и основываться на желании кредитора освободить должника. Таким образом, это косвенное дарение. Оно должно быть оформлено в соответствии с основными правилами о договорах дарения»²⁷.

Л. Жюллио де ла Морандьер также считал, что прощение долга может быть как безвозмездным, так и возмездным, как полностью, так и в части: «Освобождение должника от долга заключается в том, что, не получив платежа, кредитор освобождает должника от его внесения полностью или в части. Юридическая природа этой сделки определяется лежащими в ее основе побуждениями кредитора»²⁸. Исходя из этого, он выделяет два основания освобождения должника от долга:

1) когда кредитор желает совершить дарение должнику. «В указанном случае освобождение от долга является *косвенным* дарением. Ввиду этого оно по существу подчинено правилам о безвозмездных сделках...»²⁹;

2) если действия кредитора определяются его собственным интересом. «Это имеет место, в частности, при заключении под наблюдением суда так называемого *concordat* — соглашения, в котором выражается согласие кредиторов неплатежеспособного купца получить от него платежи по долгам в определенном проценте суммы этих долгов и освободить его от остальной их части»³⁰.

Анализируя ст. 1282–1288 ФГК, Е. Годэмэ замечал, что, в основном, «закон регламентирует вопрос о доказательствах и презумпциях, вытекающих из добровольного отказа кредитора от своего права в отношении должника»³¹. Л. Жюллио де ла Морандьер также обращал внимание на то, что «статьи 1282–1288 относятся, по сути дела, к двум различным вопросам: 1) к освобождению должника от долга; 2) к презумпции такого освобождения, вытекающей из добровольного возвращения кредитором должнику документа, удостоверяющего право требования кредитора»³². Следует уточнить, что в большей степени ст. 1284 и 1285 ФГК посвящены регламентации отношений с солидарными должниками, а ст. 1287 и 1288 ФГК — с поручителями должника при прощении долга.

Статьи же 1282, 1283, а также ст. 1286 ФГК (гласящая, что «возвращение вещи, данной в качестве залога, не является достаточным для установления

предположения об отказе от долгового требования»³³) регулируют вопросы доказательств совершенного прощения долга.

Закрепление ФГК в качестве доказательства прощения долга действий кредитора по возвращению должнику указанных документов связано с тем, что «весьма часто кредитор желает обеспечить должника способом более верным, нежели выдача ему расписки в платеже на отдельном листе, который может затеряться, сгореть и т. п. С этой целью кредитор или уничтожает в присутствии должника документ, удостоверяющий долг, или же возвращает его должнику. Кредитор, лишившись документа, служащего нотариальным доказательством долга, не страшен уже для должника»³⁴.

Во французском гражданском праве, таким образом, прощение долга прямо именуется договором, посредством которого долг может быть прощен полностью или частично как на безвозмездной, так и на возмездной основе.

¹ Виндшейд Б. Учебникъ Пандектнаго права. Т. 1: Общая часть / пер. съ нем.; подъ ред. С.В. Пахмана. СПб., 1874. С. 2.

² См.: Там же. С. 6.

³ Дернбург Г. Пандекты. Т. 2: Обязательственное право. М., 1911. С. 144.

⁴ См.: Эннексерус Л. Курс Германского гражданского права. Т. 1. Полутом 1: Введение и Общая часть / пер. с 13-го нем. изд.; под ред. Д.М. Генкина и И.Б. Новицкого. М., 1949. С. 44–47.

⁵ См.: Саксонское гражданское уложение / пер. А.Х. Гольмстена, А.И. Лыкашина и А.К. Рихтера; под общ. рук. А.А. Книрима. СПб., 1885.

⁶ Там же. С. 235.

⁷ Там же.

⁸ См.: Бергман В., Суханов Е.А. Введение // Германское право. Часть 1: Гражданское уложение / пер. с нем. М., 1996. С. 5.

⁹ См.: Шилохвост О.Ю. Отступное в гражданском праве России / предисл. А.Л. Маковского. М., 1999. С. 34.

¹⁰ Гражданское уложение Германской Империи. Кн. 2: Обязательственное право / пер. с нем. А.В. СПб., 1898. С. 82

¹¹ Дернбург Г. Указ. соч. С. 173–174.

¹² См.: Французский гражданский кодекс 1804 года. С позднейшими изменениями до 1939 г. / пер. И.С. Перетерского. М., 1941.

¹³ Цвайгерт К., Кётиц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1: Основы / пер. с нем. М., 1998. С. 118.

¹⁴ См.: Шилохвост О.Ю. Указ. соч. С. 40.

¹⁵ См.: Гражданские законы губерний Царства Польского, разъясненные по решениям бывшего Варшавского IX департамента (1842–1895) и гражданского кассационного департамента (1876–1895) Правительствующего Сената. Т. 1. Варшава, 1896.

¹⁶ См.: Шершеневич Г.Ф. Курсъ гражданского права. Т. 1: Введение. Вып. 2. Казань, 1902. С. 258.

¹⁷ См.: Цвайгерт К., Кётиц Х. Указ. соч. С. 119.

¹⁸ См.: Там же. С. 120.

¹⁹ См.: Морандьер Л. Жюллио. Гражданское право Франции. Т. 1 / пер. с фр. и вступ. статья Е.А. Флейшиц. М., 1958. С. 99–100.

²⁰ См.: Цвайгерт К., Кётиц Х. Указ. соч. С. 136.

²¹ См.: Французский гражданский кодекс 1804 года. С. 274–275.

²² См.: Годэмэ Е. Общая теория обязательств / пер. с фр. И.Б. Новицкого. М., 1948. С. 437–438.

²³ Французский гражданский кодекс 1804 года. С. 284–285.

²⁴ Там же. С. 285.

²⁵ Саватье Р. Теория обязательств. Юридический и экономический очерк / пер. с фр. и вступ. статья Р.О. Халфиной. М., 1972. С. 431.

²⁶ Морандьер Л. Жюллио. Гражданское право Франции. Т. 2 / пер. с фр. и вступ. статья Е.А. Флейшиц. М., 1960. С. 576–577.

²⁷ Саватье Р. Указ. соч. С. 432.

²⁸ Морандьер Л. Жюллио. Гражданское право Франции. Т. 2. С. 576.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же. С. 577.

³¹ Годэмэ Е. Указ. соч. С. 438.

³² Морандьер Л. Жюллио. Гражданское право Франции. Т. 2. С. 575–576.

³³ Французский гражданский кодекс 1804 года. С. 285.

³⁴ Пляниоль М. Курс Французского гражданского права. Ч. 1: Теория об обязательствах / пер. с фр. В.Ю. Гартмана, Петроков, 1911. С. 118–119.

М.С. Малькевич

К ВОПРОСУ О ВОЗНИКНОВЕНИИ И РАЗВИТИИ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКИХ И СЕМЕЙНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В статье исследуется становление принципа равенства субъектов права на разных этапах исторического развития общества. Рассматривается вопрос о развитии данного принципа в работах философов и цивилистов; проводится сравнительная характеристика современного российского права и права отдельных европейских стран.

Ключевые слова: принцип равенства, частные интересы, публичные интересы, нормы международного права.

M.S. Malkevich

ON THE QUESTION OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF RIGHTS OF SUBJECTS OF CIVIL AND FAMILY RELATIONSHIPS

The article investigates the formation of the principle of equality of legal subjects at different stages of historical development of society. It deals with the principle of development in the works of philosophers and civil law scientists. Comparative analysis of contemporary Russian law and the rights of the individual European countries is carried out.

Keywords: principle of equality, private interests, public interests and international law.

Современный этап развития права характеризуется обострением полемики относительно равенства субъектов гражданских правоотношений. Право стран с развитым институтом демократии неизменно содержит принцип равенства субъектов как основополагающий и имеющий важное значение для развития права в целом. Общественное сознание прошло длительный исторический путь для окончательного осознания на современном этапе естественного равенства прав между различными социальными группами вне зависимости от дохода и происхождения, между государственными органами и физическими (юридическими) лицами, между мужчиной и женщиной.

Историческое развитие общества свидетельствует о том, что право содержало нормы, закрепляющие определенное неравенство субъектов права и только на современном этапе эти нормы были им отвергнуты. При этом на разных этапах своего развития право всегда ассоциировалось с понятием «справедливость» (справедливое распределение прав). Однако сама категория «справедливость» менялась вместе с развитием философских понятий, и правовые нормы, справедливые на одном этапе развития человечества, спустя некоторое время, воспринимаются обществом как нарушающие права отдельных лиц. Древнеримские правовые нормы содержат указания на привилегии в зависимости от статуса субъекта. Естественным в обществе римские юристы считали рабство. При этом и свободные граждане приобретали ряд преимуществ в зависимости, например, от гендерного признака. Так, Дигесты Юстиниана (книга 23: титул 1 «О брачном

© Малькевич Мария Сергеевна, 2012

Аспирант кафедры гражданского и семейного права (Саратовская государственная юридическая академия).

сговоре» ч) содержат указания о необходимости получения согласия отца невесты (но не матери) на вступление в брак¹.

Философская мысль, поддерживая право, также обосновывала правомерность такого положения. На развитие римской правовой мысли огромное влияние оказали труды Платона и Аристотеля. Платон писал: «...Рабы никогда не станут друзьями господ...ибо для неравных равное стало бы неравным, если бы не соблюдалась надлежащая мера. Но любому человеку нелегко усмотреть истинное и наилучшее равенство...»². Развивая мысль о необходимости «каждому воздать свое», Платон, тем не менее, позволяет по отношению к понятию «справедливость» нелестные высказывания: «...Никто не бывает справедливым по своей воле, но лишь по принуждению, раз каждый человек не считает справедливость самое по себе благом, и, где только в состоянии поступать несправедливо, он так и поступает. Ведь всякий человек про себя считает несправедливость гораздо более выгодной, чем справедливость...»³.

Ученик Платона Аристотель поддерживает и развивает положение «в совершенной семье два элемента: рабы и свободные»⁴. Будь то государство или семейные отношения, Аристотель оправдывает такое положение и расстановку сил. Естественное неравенство сродни природным явлениям и вполне допустимо. Неравенство субъектов права философ определяет как наилучшее положение: «...Все те, кто в такой сильной степени отличается от других людей, в какой душа отличается от тела, а человек от животного (это бывает со всеми, чья деятельность заключается в применении физических сил, и это наилучшее, что они могут дать), те люди по своей природе — рабы; для них, как и для вышеуказанных существ, лучший удел — быть в подчинении у такой власти. Ведь раб по природе — тот, кто может принадлежать другому (потому он и принадлежит другому) и кто причастен к рассудку в такой мере, что способен понимать его приказания, но сам рассудком не обладает»⁵. Признавая существование духовного начала и у раба, Аристотель, тем не менее, сравнивает душевные начала таких лиц с растениями или животными.

Право и философия античного периода базируются на принципе «равенство среди равных». Само общество разделено на условные группы и в каждой группе ее участники равны, но общее равенство прав еще не пришло в сознание законодателя и субъектов права. Как верно замечает О.В. Аксенова, «...римские правовые принципы ... базируются на признании исходного разнообразия способностей и нравственных качеств людей и их природного неравенства. Римлянам близка платоновская органическая теория общества, согласно которой каждый индивид и каждое сословие выполняют в обществе свою социальную функцию, раскрывая при этом все свои возможности. Поэтому справедливость состоит не в применении равного мерила к различным индивидам, а в соответствии с той мерой, в которой каждый индивид и социальная группа содействуют благополучию общества»⁶.

Однако и в античной философии встречаются робкие попытки обоснования необходимости применения правом принципа равенства субъектов. Рассуждая о государстве, Аристотель указывает: «...Дело в том, что, по мнению одних, власть господина над рабом есть своего рода наука, причем и эта власть, и организация семьи, и государство, и царская власть — одно и то же... Наоборот, по мнению других, самая власть господина над рабом противоестественна; лишь по закону один — раб, другой — свободный, по природе же никакого различия нет. Поэтому и власть господина над рабом, как основанная на насилии, несправедлива»⁷.

Ярким примером философского обоснования справедливости в существующем неравенстве субъектов права можно считать и «Утопию» Т. Мора. При всей прогрессивности суждений о праве «...соблюдать не только договоры, заключенные между частными лицами, но и законы общества ...заботясь о своей выгоде, — дело благоразумия, думать, кроме того, о выгоде общества — признак благочестия»⁸. В этом же источнике встречается глава о рабах. В ней Т. Мор вполне обоснованно рассуждает о необходимости разделения общества на свободных граждан и рабов, которым, соответственно, автор не предоставляет каких-либо правомочий. Но и само общество свободных субъектов права можно лишь условно считать таковым, поскольку, автор ставит жесткие рамки зависимости одних субъектов от других, подразделяя граждан по гендерному признаку: «...Жены услужают мужьям... мужья наставляют на путь жен», «... жены бросаются в ноги мужьям...»⁹. При этом «Утопия» не содержит указаний на аналогичное положение мужчин по отношению к женщинам.

Идея равных прав представлена в трудах У. Гоббса и Дж. Локка. В «Левиафане» У. Гоббс рассуждает: «...Люди равны от природы. Природа создала людей равными в отношении физических и умственных способностей, ибо хотя мы наблюдаем иногда, что один человек физически сильнее или умнее другого, однако если рассмотреть все вместе, то окажется, что разница между ними не настолько велика, чтобы один человек, основываясь на ней, мог претендовать на какое-нибудь благо для себя, а другой не мог бы претендовать на него с таким же правом»¹⁰.

Идея равенства прав была обоснована также в трудах Ж.-Ж. Руссо¹¹ и Ш.-Л. Монтескье¹².

Современное европейское право характеризуется углубленными разработками реализации принципа равенства прав участников правоотношений. Достаточно упомянуть такие фундаментальные правовые акты, послужившие основой современной демократии Европы, как Всеобщая декларация прав человека¹³, Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹⁴, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹⁵, а также Международные пакты о гражданских и политических, об экономических, социальных и культурных правах и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод¹⁶.

Тенденции развития права в Европе, безусловно, следует оценивать как положительные и прогрессивные. Усилия законодателя по развитию принципа равенства прав субъектов (и других демократических принципов) приводят к динамичному развитию хозяйственной деятельности, защите прав нетрудоспособного населения, преодолению признаков правового нигилизма. Некоторые ученые из стран Евросоюза придерживаются иной точки зрения. Например, профессор О. Хасселбалк (Центр международного предпринимательского права, Датская школа бизнеса, Университет г. Орхус (Дания) считает, что, провозглашая принципы (в т. ч. равенства прав), европейцы не заботятся о том, чтобы обязать себя соблюдать основные права и свободы¹⁷. Создавая условия для поддержания столь демократических принципов, европейский законодатель не заботится о собственной ответственности за нарушение провозглашенных им свобод. Примером здесь может служить известное дело о лишении российской гражданки И.Ю. Беленькой опекунаских прав в отношении ребенка. И.Ю. Беленькая вступила в брак с гражданином Франции и родила ребенка, который имеет два гражданства: российское и гражданство Франции. Без разрешения супруга И.Ю. Беленькая пыталась вывезти ребенка в Российскую Федерацию. Мать задержана в Венгрии вместе с ребенком и экстра-

дирована во Францию. Суд лишил ее права проживать и опекать ребенка. Отец ребенка передал дочь в приют, где она находится по настоящее время. Заметим, что отец не лишен прав на ребенка.

Такая ситуация вызывает беспокойство не только в профессиональной среде российских юристов, но и среди ученых-правоведов, вызывает резонансные споры в обществе¹⁸.

Именно реализация принципа равенства является на современном этапе предметом цивилистических споров. Так, например, широко обсуждается Решение Европейского суда по правам человека в отношении К.А. Маркина¹⁹. Последний, являясь военнослужащим по контракту, обратился с заявлением о предоставлении отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста трех лет. Ему было отказано, но, ему на основании п. 7 ст. 32 «Положения о порядке прохождения военной службы» был предоставлен дополнительный отпуск продолжительностью 3 месяца. Впоследствии соответствующий приказ был отменен в связи с отсутствием документов, подтверждающих право на его получение. К.А. Маркин обжаловал отказ, но судебная инстанция (а впоследствии и вышестоящий суд) признали отказ в предоставлении отпуска правомерным со ссылкой на п. 13 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в ред. от 25 июня 2012 г., с изм. от 15 октября 2012 г.)²⁰, предусматривающий предоставление отпуска по уходу за ребенком только военнослужащим женского пола. Далее Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что отсутствие у военнослужащих мужского пола, проходящих службу по контракту, права на отпуск по уходу за ребенком не может рассматриваться как нарушение их конституционных прав и свобод, в т. ч. гарантированного ч. 2 ст. 38 Конституции РФ права на заботу о детях и их воспитание.

Европейский суд, рассмотрев жалобу К.А. Маркина, пришел к неоднозначному выводу о дискриминации военнослужащих мужского пола по указанному основанию и нарушении действующим российским законодательством ст. 8 и 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Полагаем, что этот вывод следует расценивать как ошибочный. Действительно, каждый родитель имеет право в равной мере воспитывать своего ребенка, но специфика рода деятельности одного из родителей может препятствовать ему осуществлять свои родительские права. И здесь интересы частные приходят в противоречие с интересами публичными.

Очевидно, что российскому законодателю в данном случае приходится учитывать не только принцип равного права на воспитание детей, но и функциональное назначение военнослужащего с точки зрения обороноспособности государства в целом. Уязвимость принципа равенства здесь очевидна. В целом не следует, на наш взгляд, приводить законодательство к единому принципу равенства, без учета конечной цели нормативного акта — соблюдения прав конкретного индивида при необходимом учете интересов общества и государства, где и реализуются непосредственно интересы каждого субъекта гражданских правоотношений²¹. Полагаем, что «...обязанности человека существуют не в силу их государственного признания и конституционного закрепления, а связаны с самим фактом общественного бытия человека. Но в государственно организованном обществе в силу их официального признания они выступают в правовой оболочке в качестве обязанностей гражданина»²².

На сегодняшний день данный принцип закреплен и действует применительно к указанным правоотношениям. Так, ст. 32 Положения о порядке прохождения

военной службы²³ предусматривает возможность предоставления отпуска военнослужащему (до трех месяцев) в случае смерти жены при родах, а также если он воспитывает одного или нескольких детей в возрасте до 14 лет (детей-инвалидов в возрасте до 16 лет) без матери (в случае ее смерти или гибели, лишения ее родительских прав, длительного ее пребывания в лечебном учреждении и других случаях отсутствия материнского попечения о детях). Следует согласиться с мнением Д.Е. Зайкова, который считает, что специфика положения военнослужащего российским законодателем учтена.

Развитие права в Российской Федерации, безусловно, происходит с учетом принципа равенства прав участников гражданских и семейных правоотношений. Достаточно упомянуть нормативные акты о правах беженцев и вынужденных переселенцев, гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Особое место занимают нормативные акты, гарантирующие равенство прав независимо от гендерного признака. На уровне стран Содружества Независимых Государств был принят такой нормативный акт, как Модельный закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин²⁴. В Государственной Думе РФ обсуждается проект федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации»²⁵.

В юридической литературе встречается мнение о недопустимости такого подхода законодателя. Б.А. Осипян в обоснование своей позиции по принципу равенства указывает: «...Было бы весьма странно, если бы на уровне международно-правовых стандартов вводилось правовое предписание или же рекомендация по уравниванию или нивелированию богоустановленных и обычных ролей мужчины и женщины под предлогом их дискриминационного и неравного характера, их фактического неравенства и разноправия при взаимном первоначальном общении. Однако новые веяния в поведении мужчин и женщин в так называемых демократических странах постепенно убеждают нас в том, что правовым «прогрессорам» в какой-то мере удалось изменить или отменить традиционное поведение мужчин и женщин... Равноправие устанавливается не только между мужчинами и женщинами, но и между детьми, слабоумными и стариками, которые, в отличие от женщин (выделено нами. — М.М.), не претендуют на роль полностью дееспособных сильных мужчин»²⁶.

Реализация принципа равенства прав предполагает возможность каждого высказывать свое мнение по тому или иному вопросу и в т. ч. мнение, которое идет в противоречие с теми идеальными моделями общества, к которым следует стремиться. Современное мышление уже никогда не вернется к патриархальным ценностям Античности и Средневековья. Историческое развитие общества свидетельствует об ошибочности суждений, где реализация права ставится в зависимость от расы, вероисповедания, пола. Действительно, не следует понимать принцип равенства прав буквально, т. е. определенные различия могут сохраняться, но только в качестве выбора прав самим субъектом. Законодатель должен предоставить равные возможности и равные способы реализации права. А воспользоваться правом или воздержаться от права — это и есть свобода воли субъекта правоотношений. Прогрессом современного права следует считать стремление законодателя выработать разумный баланс интересов каждого индивида по отношению к другим участникам правоотношений, баланс интересов

участников — государств по отношению друг к другу, и наконец, разумный баланс интересов частных и публичных.

- ¹ См.: Дигесты Юстиниана // Избранные фрагменты в переводе и с замечаниями И.С. Перетерского. М., 1956. С. 369–370.
- ² Платон. Государство. Законы. Политик / пер. А.Н. Егунова. М., 1998. С. 508–509.
- ³ Там же. С. 101.
- ⁴ Аристотель. Соч.: в 4 т. Т. 4 / пер. с древнегр.; общ. ред. А.И. Доватура. М., 1984. С. 380.
- ⁵ Там же. С. 383.
- ⁶ См.: Аксенова О.В. Римско-правовая категория *iustitia*: историко-лингвистическое осмысление // История государства и права. 2010. № 21. С. 9–13.
- ⁷ Аристотель. Указ. соч. С. 380–381.
- ⁸ Мор Т. Утопия. Эпиграммы. История Ричарда Третьего. М., 1998. С. 72.
- ⁹ Там же. С. 62–101.
- ¹⁰ Гоббс У. Левиафан. URL: <http://www.philosophi.ru> (дата обращения: 10.04.2012).
- ¹¹ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998.
- ¹² См.: Монтескье Ш.-Л. О духе законов. М., 1999.
- ¹³ См.: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.
- ¹⁴ См.: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принят в г. Нью-Йорке 6 октября 1999 г. Резолюцией 54/4 на 28-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 2005. № 4. С. 3–8.
- ¹⁵ См.: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: заключена 21 декабря 1965 г. // Ведомости ВС СССР. 1969. № 25, ст. 219.
- ¹⁶ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.
- ¹⁷ См.: Хасселбалк О. Законотворческие традиции Дании в контексте европейского права // Международное публичное и частное право. 2010. № 6. С. 39–45.
- ¹⁸ См.: Официальный сайт ВОО «Молодая Гвардия Единой России». URL: www.mger2020.ru (дата обращения: 31.05.2012).
- ¹⁹ См.: Список решений Европейского суда по правам человека. URL: www.europecourt.eu (дата обращения: 31.05.2012).
- ²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2012. № 26, ст. 3443; № 43, ст. 5933.
- ²¹ Подробный анализ решения Европейского суда по правам человека см.: Зайков Д.Е. Отпуск по уходу за ребенком для военнослужащих мужского пола: быть или не быть? // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 5. С. 7–12.
- ²² Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. М.; Черкесск, 1992. С. 127–128.
- ²³ См.: Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (вместе с «Положением о порядке прохождения военной службы») (в ред. от 13 ноября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 38, ст. 4534; 2012. № 47, ст. 6457.
- ²⁴ См.: Модельный закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин: принят в г. Санкт-Петербурге 18 ноября 2005 г. Постановлением 26–11 на 26-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2006. № 37. С. 328–341.
- ²⁵ URL: proekt-zakona.ru (дата обращения: 30.05.2012).
- ²⁶ Осипян Б.А. О неправомерности принципа социального равенства // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 29–38.

М.В. Мухина

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА

В настоящей статье рассматривается государственный контракт как сложное юридическое понятие. Полученные в результате проведенного исследования выводы, основанные на анализе нормативно-правовых актов и судебной практики, позволяют выявить внутренние закономерности и проблематику контрактных отношений, складывающихся в России.

Ключевые слова: контрактные отношения, закупки, правовая природа, государственный контракт, размещение государственного заказа.

M.V. Mukhina

THE CONCEPT AND THE LEGAL NATURE OF THE STATE CONTRACT

In this article examines the state contract as a complex legal concept. The resulting conclusions of the study will identify the internal laws and issues of contractual relations in Russia. The conclusions of the article are based on analysis of normative-law acts and judicial practice.

Keywords: contractual relationship, procurement, the legal nature, the state contract, placement of state orders.

Государственные (муниципальные) заказчики в пределах своих полномочий самостоятельно решают проблемы обеспечения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и собственных нужд необходимыми товарами, работами, услугами. Ключевым инструментом в этом процессе выступает заключение государственного контракта (здесь и далее под государственным контрактом будет пониматься в т. ч. и муниципальный контракт). Именно государственный контракт и особый порядок его заключения в полной мере раскрывают сущность такого правового явления, как контрактные правоотношения.

Вследствие того, что государственные (муниципальные) закупки носят сложный многоэтапный характер, сосредоточенный на заключении и исполнении государственного контракта, на практике возникают сложные правовые проблемы, связанные с определением правовой природы государственного контракта, его роли и места в системе гражданско-правовых договоров, правового статуса заказчика и участника государственных (муниципальных) закупок.

Для того чтобы понять сущность правовой природы государственного контракта, необходимо рассмотреть данное понятие как «систему знаний, т. е. как совокупность известных нам как основных, так и производных признаков, мыслимых в понятии предметов, а также знания о том, в каких конкретно формах существуют в действительности эти обобщаемые в понятии предметы»¹. Таким образом, следует провести достаточно сложную, кропотливую аналитическую работу по изучению существующих доктринальных научных трудов и значительного массива правоприменительной практики.

Государственный контракт — это сложное юридическое понятие. В отечественной правовой литературе вопрос о его юридической природе носит дискуссионный характер. Концептуальные особенности государственного контракта, его правовая сущность рассматриваются учеными — правоведами с разных точек зрения.

Можно констатировать, что проведенные в этой области исследования обнаруживают две принципиально разные позиции. Первая позиция связана с рассмотрением государственного контракта как особого типа гражданско-правового договора, вторая — с рассмотрением государственного контракта как формы или этапа размещения государственного (муниципального) заказа.

Обратимся к первой позиции. «Юридическая природа государственного контракта далеко не очевидна. Учитывая же обширную сферу возможного применения государственных контрактов, находят основания предположить, что государственный контракт как таковой является особым типом договора гражданского права»².

Так, с точки зрения Л.И. Шевченко, государственный контракт — «это гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-

правовые (публичные) элементы»³. На административный характер государственного контракта также обращает внимание и В.В. Балакин, который считает, что «государственный контракт... обладает всеми признаками административного договора и одновременно имеет частноправовую окраску»⁴.

Л.В. Андреева описывает государственный контракт как особый тип договора предпринимательского права⁵.

Интересной представляется точка зрения Н.Н. Заботиной, которая определяет государственный контракт как «специальную правовую конструкцию, правовое средство, призванное обеспечить баланс интересов субъектов договорного обязательства, стороной которого выступает публично-правовое образование»⁶. При этом весьма спорной является ее позиция о «неэффективности использования в гражданских правоотношениях такого понятия, как государственный контракт, которое не несет особой смысловой, функциональной нагрузки, вызывает споры о публично-правовой природе указанного договора»⁷.

При рассмотрении данной позиции нельзя не согласиться с точкой зрения И.В. Елисеева, который отмечает, что «государственный контракт стоит в одном ряду с предварительными и публичными договорами, и предлагает регулировать его в части первой Гражданского кодекса РФ в качестве контракта на обеспечение государственных нужд»⁸. Развивая это положение, В.Е. Лукьяненко подчеркивает «наличие схожих признаков между публичными договорами, государственными и бюджетными контрактами»⁹. При этом нельзя согласиться с аргументацией В.Е. Лукьяненко в части схожести государственного контракта с публичным и предварительным договорами. Поскольку, согласно ст. 429 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) предварительный договор предполагает заключение основного договора в будущем, а государственный контракт сам, по сути, является основным договором, то ничего общего государственный контракт с предварительным договором не имеет. Это же касается и публичного договора, к существенным условиям которого относится обязательное заключение договора на одних и тех же условиях с любым лицом, обратившимся к нему.

В правовой науке о государственном контракте как о гражданско-правовом договоре пишут и другие авторы¹⁰.

В целом первая позиция, несмотря на имеющиеся в ней противоречия и неясности, определяет наиболее важные концептуальные особенности рассматриваемого правового феномена.

Вторая позиция рассматривает государственный контракт как часть юридической процедуры закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (размещения государственного заказа).

К примеру, с точки зрения К.В. Кичик, государственный контракт — «это институт, имеющий отношение к обеим стадиям реализации заказа, а значит, можно говорить о том, что *контракт (договор)* — одна из правовых форм реализации заказа»¹¹ (выделено нами. — М.М.).

В.Е. Белов также акцентирует внимание на том, что государственный контракт (договор), с одной стороны выступает как правовая форма размещения государственного заказа¹², с другой как правовая форма реализации государственного заказа¹³.

Прав и Е.П. Губин, отмечавший, что «совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг представляет собой, с одной стороны, правовую форму опосредования отношений,

вытекающих из государственного заказа, а с другой — частноправовое средство, используемое государством при регулировании экономики»¹⁴.

О том, что «государственный контракт (договор) — одна из правовых форм реализации государственного заказа», пишут и другие авторы, например, А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий и Ю.М. Козлов¹⁵.

На наш взгляд, можно не согласиться с таким расширительным пониманием государственного контракта, как формы реализации государственного заказа, поскольку основной формой реализации государственного заказа является проведение юридических конкурентных процедур, именно благодаря которым становится возможным эффективное размещение государственного заказа. Государственный контракт же лишь опосредует заключительный этап размещения, когда, по сути, размещение уже состоялось и нужно только юридически закрепить порядок исполнения государственного заказа.

С учетом сказанного очевидно, что понимание государственного контракта как формы реализации государственного (муниципального) заказа не позволяет уяснить правовую суть рассматриваемого правового явления, а также выявить его существенные характеристики, поэтому, на наш взгляд, более оправданным, считается рассмотрение государственного контракта в качестве особого типа гражданско-правового договора.

Российское законодательство дает легальное определение понятия «государственный контракт». Пожалуй, первым нормативно-правовым актом, содержащим данное понятие, был ныне утративший силу Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»¹⁶. Правовое же определение понятие «государственный контракт» впервые получило спустя 6 лет в Бюджетном кодексе РФ¹⁷, п. 1 ст. 72 которого предусмотрено, что государственный или муниципальный контракт — это договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации или муниципального образования с физическими или юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

В настоящее время легальное понятие государственного контракта сформулировано в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁸ (далее — Закон № 94-ФЗ). Под государственным или муниципальным контрактом согласно ч. 1 ст. 9 указанного Закона понимается договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд.

ГК РФ определяет значение только государственного контракта на поставку товаров. Так, согласно ст. 548 под государственным или муниципальным контрактом на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд понимается контракт, по которому поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо, по его указанию, иному лицу, а государственный или муниципальный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров.

На наш взгляд, вышеприведенные определения, как легальные, так и доктринальные, не совсем точно определяют правовую суть государственного контракта,

поэтому необходимо путем систематизации и анализа основных положений в освещении сущности и конституирующих признаков государственного контракта, вывести собственное, наиболее полное и точное определение понятия «государственный контракт».

Поскольку ГК РФ признает *договором* «соглашение двух или несколько лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей», то государственный контракт есть не что иное, как соглашение двух или несколько лиц, обладающих особым правовым статусом, об установлении гражданских прав и исполнении обязанностей по контракту. При этом государственный контракт не может быть прямо отнесен ни к одному виду договора, прямо поименованному нормами ГК РФ.

Таким образом, государственный контракт в силу своей специфики занимает особое место в системе договоров и является в целом самостоятельным видом гражданско-правового договора, обладающего только ему присущими признаками, а именно:

1) присутствием специальных субъектов права — участников, выигравших закупочную процедуру и заказчиков, являющихся главными распорядителями и получателями бюджетных средств;

2) наличием особой природы складывающихся в процессе заключения и исполнения государственного контракта правоотношений.

Любой договор в системе гражданско-правовых договоров ГК РФ может обладать статусом государственного контракта. В этой особенности заключаемых договоров и проявляется специфика государственного контракта;

3) наличием особой цели заключения — удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

4) наличием специальных условий заключения государственного контракта.

Так согласно Закону № 94-ФЗ государственный контракт заключается только по результатам проведения торгов или иных способов закупки товаров, работ, услуг, а если контракт заключает по результатам проведения торгов, то стороны не вправе будут отказаться от его заключения. Более того, ст. 9 Закона № 94-ФЗ предусматривает необходимость включения в него определенных обязательных условий;

5) наличием специальных условий исполнения государственного контракта.

Согласно п. 5 ст. 9 Закона № 94-ФЗ при исполнении контракта изменение условий контракта по соглашению сторон и в одностороннем порядке не допускается.

Таким же правовым статусом, как и государственные контракты, обладают гражданско-правовые договоры, заключенные для нужд бюджетных учреждений, а также гражданско-правовые договоры, заключенные в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹⁹.

Подводя итоги и учитывая все вышесказанное, можно предложить следующее определение государственного контракта: государственный контракт — это самостоятельный вид гражданско-правового договора, заключаемый органом государственной власти или органом местного самоуправления, учреждением, уполномоченным органом или организацией по результатам проведения юридической процедуры с лицом, выигравшим такую процедуру.

¹ Войшвилло Е.К., Дегтярев М.Г. Логика как часть теории познания и научной методологии (фундаментальный курс). М., 1994. Кн. 2. С. 57–58.

² Гражданское право: учебник. Ч. 2 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1997. С. 71.

³ Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ... д-ра юрид. наук. Кемерово, 2001. С. 268.

⁴ Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 152.

⁵ См.: Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 210.

⁶ Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 9.

⁷ Там же.

⁸ Гражданское право: учебник. Ч. 2 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С. 71.

⁹ Лукьяненко В.Е. Проблемы договоров в сельском хозяйстве России (теория и практика). Ульяновск, 2000. С. 163.

¹⁰ См.: Белов В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 23; Богдадьев А.С. Проблемы расторжения государственного контракта // Право и экономика. 2009. № 11; Горбунова Л.В. Правовые проблемы оценки государственного контракта в качестве разновидности административного договора // Договор в российском гражданском праве: значение, содержание, классификация и толкование. Самара, 2002. С. 48; Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений. Материал подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2009 и др.

¹¹ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. С. 1.

¹² См.: Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 204.

¹³ См.: Там же. С. 210.

¹⁴ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2005. С. 204–205.

¹⁵ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 390.

¹⁶ См.: Российская газета. 1992. 30 июня.

¹⁷ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2012. № 31, ст. 4317.

¹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571.

В.Г. Филиппов

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ РЕОРГАНИЗАЦИИ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ВИДА ПРЕКРАЩЕНИЯ

В статье рассматриваются различные позиции относительно вопроса о сущности реорганизации коммерческих организаций. На основе выделенных признаков автор приходит к выводу о том, что реорганизацию следует рассматривать как специфический вид прекращения коммерческих организаций.

Ключевые слова: коммерческая организация, реорганизация, признаки реорганизации, правопреемство, прекращение.

V.G. Philippov

CONCEPT AND SIGNS OF THE REORGANIZATION OF THE COMMERCIAL ORGANIZATIONS AS A FORM OF THE TERMINATION

The article discusses the various positions on the issue of the nature of reorganization of the commercial organizations. Based on the selected signs, the author concludes that the reorganization should be viewed as a specific kind of the termination commercial organizations.

Keywords: commercial organization, reorganization, signs of reorganization, legal succession, termination.

© Филиппов Вячеслав Геннадьевич, 2012

Соискатель кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vya8954@yandex.ru

Определение понятия «реорганизация» — одна из центральных и дискуссионных проблем современного гражданского права, поскольку на сегодняшний день оно так и не получило законодательного закрепления. Попытки определить данное понятие предпринимались многими исследователями, которые освещали те или иные вопросы реорганизации юридических лиц. Дать ему определение пытаются и правоприменитель при разрешении возникающих многочисленных споров в данной области.

На данный момент можно выделить два основных противоположных подхода к пониманию института реорганизации. Так, согласно первому направлению реорганизация понимается как совокупность определенных юридических действий, направленных на прекращение и (или) создание (изменение) одного или нескольких юридических лиц, сопровождающихся переходом прав и обязанностей реорганизуемой организации в порядке универсального правопреемства и соответствующим изменением субъектного состава правоотношений¹. Таким образом, представители данного подхода рассматривают реорганизацию как юридическую процедуру, влекущую определенные правовые последствия. Высказываются также и предложения, согласно которым реорганизацию, прежде всего, «следует рассматривать не как прекращение юридического лица, а как способ создания нового юридического лица путем изменения размера консолидированного капитала. Прекращение, имеющее при этом место, является не целью, а следствием достижения указанной цели и носит формально-регистрационный характер, аналогичный изменению наименования юридического лица. Правопреемство при реорганизации как раз обусловлено сохранением имущественной составляющей юридического лица и означает юридическое следование кредиторов юридического лица за имущественным субстратом последнего»².

Следует признать, что данный подход нельзя назвать оправданным, поскольку автор по сути сводит реорганизацию к простому образованию юридического лица путем государственной регистрации, при этом еще стараясь приравнивать ее к изменению наименования юридического лица, что противоречит сложившейся судебной практике³. Ошибочность приведенной позиции заключается в том, что в данном случае не приняты во внимание вся сложная совокупность юридических действий, формирующих процедуру реорганизации и обуславливающих соответственно ее правовую природу, отличную, во-первых, от первичных способов создания юридического лица и, во-вторых, от простой смены его наименования, которая осуществляется путем государственной регистрации изменений, связанных с внесением исправлений в учредительные документы юридического лица.

Коренным образом отличается имеющая место другая позиция по данной проблеме, заключающаяся в том, что реорганизация юридического лица представляет собой сделку, предметом которой является имущественный комплекс реорганизуемого юридического лица.⁴

Далее необходимо подробно рассмотреть существующие мнения по данному вопросу. Так, например, К.Т. Трофимов предлагает следующее определение реорганизации коммерческой организации: «Прекращение коммерческой организации, связанное с изменением ее имущественного комплекса или организационно-правовой формы, направленное на достижение цели, для которой организация создавалась. Реорганизация влечет за собой изменение субъектного состава и правопреемство»⁵.

Аналогичную точку зрения выдвигает С.В. Мартышкин, полагая, что реорганизацию следует определять как «особый процесс, в ходе которого происходит прекращение и (или) создание юридического лица, сопровождающееся переходом прав и обязанностей реорганизованного юридического лица (правопреемника) в порядке правопреемства к другому юридическому лицу (правопреемнику)»⁶.

Е.П. Дивер считает, что «реорганизация — это процесс совершения юридически значимых действий и принятия юридических актов, направленный на прекращение и (или) создание одного или нескольких юридических лиц и характеризующийся переходом прав и обязанностей реорганизуемого юридического лица в порядке универсального правопреемства к вновь созданному (продолжающему существовать) либо вновь созданным юридическим лицам»⁷.

Как видно из приведенных определений, сущность реорганизации раскрывается посредством присущей ей тех или иных признаков.

Некоторые авторы определяют реорганизацию с точки зрения присущих ей правовых последствий, т. е. относительного прекращения юридического лица. Так, В.В. Долинская, отмечая, что в законодательстве нет единообразия по вопросу о формах прекращения деятельности юридических лиц, полагает, что реорганизацию необходимо рассматривать как «относительное прекращение при сохранении для функционирования в гражданском обороте его имущественной массы и переходе его прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам»⁸.

Близка к этому и позиция М.В. Телюкиной, которая под реорганизацией понимает «прекращение деятельности юридического лица, при котором его права и обязанности передаются третьим лицам, т. е. возникает правопреемство. Данное правопреемство всегда является универсальным, т. е. переходу подлежат абсолютно все права и обязанности реорганизованного юридического лица»⁹.

В связи с этим необходимо отметить, что прекращение, т. е. окончательное прерывание существовавшей формы юридического лица, является важнейшим и обязательным признаком, имеющим место при реорганизации юридического лица.

Однако имеются и другие взгляды на данную проблему, по которым реорганизация может признаваться либо определенной сделкой, либо сложным юридическим составом, содержащим в себе сделку. Так, И.В. Зыкова отмечает: «Реорганизация представляет собой сделку, и, как любая сделка, форма реорганизации требует заключения соответствующего договора»¹⁰. Б.П. Архипов также указывает, что «реорганизационные сделки представляют собой самостоятельный правовой институт в российском гражданском праве. Это сделки, предметом которых является имущественный комплекс»¹¹. А.А. Карлин приходит к выводу о том, что «реорганизация акционерного общества представляет собой сложный юридический состав, включающий решения уполномоченных органов юридических лиц, акты государственных органов и гражданско-правовые сделки»¹².

Далее рассмотрим действующее законодательство и сложившуюся судебную арбитражную практику касательно вопроса о сущности реорганизации коммерческих организаций.

Основные положения, посвященные реорганизации юридических лиц, закреплены в ст. 57–60 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Так, согласно его ст. 57 реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного

на то учредительными документами. Из определения видно, что законодатель определяет реорганизацию только путем указания ее форм, а не отличительных признаков. Не отличается от этого и подготовленный согласованный проект поправок в ГК РФ¹³, в котором вновь не раскрывается данное понятие. При этом следует заметить, что перечень форм, установленных в ГК РФ, в которых может быть проведена реорганизация, считается исчерпывающим. Аналогичный подход прослеживается во всех законодательных актах, регулирующих процедуру реорганизации различных видов коммерческих организаций с учетом присущих им особенностей¹⁴. Так, например, определенной спецификой обладает реорганизация таких коммерческих организаций, как государственные и муниципальные унитарные предприятия. Согласно п. 1 ст. 29 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 30 ноября 2011 г.)¹⁵, унитарное предприятие может быть реорганизовано только по решению собственника его имущества, а в случаях, установленных федеральным законом, реорганизация унитарного предприятия в форме его разделения или выделения из его состава одного или нескольких унитарных предприятий осуществляется на основании решения уполномоченного государственного органа или решения суда.

При этом данным Законом отдельно оговариваются случаи, которые не являются реорганизацией (п. 4 ст. 29), к которым относятся изменение вида унитарного предприятия, а также изменение правового положения унитарного предприятия вследствие перехода права собственности на его имущество к другому собственнику государственного или муниципального имущества (Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию). Однако дефиниция «реорганизация унитарного предприятия» законом также не закреплена.

Отсутствие законодательного понятия реорганизации весьма отрицательно сказывается на правоприменительной практике, при разрешении различных спорных случаев, связанных с реорганизацией коммерческих организаций. При этом следует заметить, что судебно-арбитражная практика достаточно единообразно понимает сущность реорганизации как одного из самостоятельных видов прекращения. Так, арбитражные суды рассматривают реорганизацию как юридический факт, имеющий сложный, складывающийся из императивно установленных законом и уставом коммерческой организации действий ее участников, органов управления и самой организации, направленных на прекращение существования данной организации без ликвидации дел и имущества¹⁶.

При решении вопроса относительно того, является ли реорганизация сделкой и соответственно могут ли к ней быть применены положения ГК РФ о сделках, суды приходят к отрицательным выводам, что понятия реорганизации и сделки являются предметом регулирования разных правовых институтов гражданского права, и, следовательно, реорганизация юридического лица по своей правовой природе не может быть признана сделкой, поскольку не предполагает какого-либо встречного предоставления. Имущество при реорганизации передается в собственность вновь созданного юридического лица в одностороннем порядке, установленном законом, а не договором между реорганизуемыми юридическими лицами¹⁷.

Представляется также необходимым раскрыть специфику реорганизации посредством указания на ее отличительные черты как особого вида прекращения коммерческих организаций. Как правило, к ним принято относить следующие: субъектом реорганизации может выступать только юридическое лицо;

при реорганизации происходит прекращение существующих и (или) создание новых юридических лиц;

в результате реорганизации имеет место правопреемство¹⁸.

Помимо этого к признакам реорганизации также относят: изменение размера уставного капитала;

изменение субъектного состава реорганизованного юридического лица¹⁹.

Указанные признаки можно охарактеризовать как общие, т. е. свойственные всем формам реорганизации. Помимо этого, видится также целесообразным выделение частных признаков, характерных для определенной формы реорганизации. Например, при слиянии и присоединении подобным признаком можно назвать отчуждение имущественного комплекса, для преобразования — смену организационно-правовой формы и т. д.

Таким образом, реорганизацию в общем виде следует рассматривать как одну из форм прекращения одних и возникновения в результате ее проведения других юридических лиц, сопровождающуюся переходом прав и обязанностей от одной организации к другой в порядке универсального правопреемства.

При этом определенными специфическими особенностями обладает реорганизация в форме выделения и присоединения, поскольку, как отмечается, в первом случае прекращения существования юридического лица, из которого выделяется новое юридическое лицо, не происходит, а во втором — прекращает существовать только присоединяемое юридическое лицо, а юридическое лицо, к которому произошло присоединение, сохраняется²⁰.

Также некоторые исследователи склонны полагать, что при выделении нового юридического лица имеет место не универсальное, характеризующееся переходом прав и обязанностей от правопреемника к правопреемнику в полном объеме, а сингулярное правопреемство, когда к правопреемнику переходит лишь часть прав и обязанностей правопреемника, а оставшаяся часть соответственно сохраняется за последним²¹.

Следует отметить, что данный подход нельзя признать оправданным, поскольку он противоречит сущности реорганизации, т. е. в прекращении существования организации в одном виде и возникновении в другом, характеризующуюся универсальным правопреемством от юридического лица, которое существовало до реорганизации, к вновь появившемуся в результате реорганизации, а также ко всем выделенным юридическим лицам. Такая позиция подтверждается и правоприменительной практикой, указывающей, что случаи частного (сингулярного) правопреемства, регулируемые ст. 391 ГК РФ «Условия и форма перевода долга», относятся к гл. 24 ГК РФ «Перемена лиц в обязательстве» и неприменимы к отношениям по реорганизации юридических лиц²². Кроме того, отмечается, что при универсальном правопреемстве в результате реорганизации путем выделения права и обязанности реорганизованного юридического лица переходят к вновь созданному юридическому лицу на основании закона, т. е. в соответствии с разделительным балансом²³.

С.В. Мартышкин, анализируя существующие формы реорганизации, отмечает недостаток в правовом регулировании слияния, разделения и преобразования, связанный с тем, что «в действующем ГК РФ отсутствует указание на прекращение реорганизованного юридического лица, характерное для данных форм реорганизации»²⁴. Следует отметить, что такое указание в настоящее время сделано в отношении всех форм реорганизации, кроме выделения в ст. 16 Федерального

закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 3 декабря 2011 г.)²⁵, где отмечается момент завершения государственной регистрации создаваемого путем реорганизации юридического лица. Относительно реорганизации в форме выделения в соответствии с п. 4 ст. 16 данного Закона реорганизация считается завершённой с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц. Таким образом, Закон в данном случае связывает реорганизацию только с созданием выделившегося в результате ее проведения юридического лица. В этой связи можно согласиться с мнением С.В. Мартышкина, который полагает, что «в настоящее время в ГК РФ и принятых на его основе законах отражается в основном лишь процесс создания в результате реорганизации новых организаций»²⁶.

Вместе с тем прекращение в том или ином виде является необходимым и существенным признаком для каждой из форм реорганизации всех коммерческих организаций, включая реорганизацию в форме выделения и присоединения, поскольку, говоря об организациях, из которых выделились или к которым присоединились новые юридические лица, можно утверждать, что они только продолжают свою деятельность, при этом их следует считать также прекратившими свое существование в том виде, в котором они были до проведения реорганизации, т. е. признав их реорганизованными²⁷.

Помимо этого, необходимо отличать созданную коммерческую организацию в результате реорганизации, участниками (учредителями) которой выступают участники (учредители) реорганизуемой коммерческой организации от создания коммерческой организации впервые путем учреждения, учредителем которой выступает непосредственно само реорганизуемое юридическое лицо. Суды в подобных случаях принимают решения, приняв за основу критерий, являлось ли учредителем созданной коммерческой организации реорганизуемое юридическое лицо²⁸.

Таким образом, определение на основе сущностных признаков, присущих реорганизации, и основанные на этом соответствующая разработка и последующая законодательная регламентация данной дефиниции, видится одной из первоочередных задач законодателя с целью уменьшения возникающих многочисленных спорных ситуаций в правоприменительной деятельности.

В этой связи реорганизацию коммерческих организаций можно предложить определять как вид прекращения коммерческой организации, осуществляемый ее участниками (учредителями), сопровождающийся переходом прав и обязанностей реорганизуемой организации в порядке универсального правопреемства к правопреемнику данной коммерческой организации.

¹ См.: *Марков П.А.* Реорганизация коммерческих организаций в российском праве // *Право и экономика*. 2011. № 9. С. 12–19; *Кафтайлова Е.В., Ручкин О.Ю., Трунцевский Ю.В.* Реорганизация юридических лиц (правовые основы): научно-практическое пособие. М., 2010. С. 115; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (части первой) (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. М., 2005. С. 125–127.

² *Мифтахутдинов Р.Т.* Проблемы оптимизации правового регулирования прекращения юридических лиц без правопреемства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 16–17.

³ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 14 февраля 2007 г. по делу № А48-1405/06-9. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 февраля 2008 г. по делу № А29-2417/2006-2э. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 26 апреля 2001 г. по делу № А12-7712/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Зыкова И.В.* Юридические лица: создание, реорганизация, ликвидация. М., 2007. С. 99; *Архипов Б.П.* Юридическая природа фактического состава, опосредующего реорганизацию акционерного общества // Законодательство. 2002. № 3. С. 46–55; *Он же.* Реорганизационные договоры о слиянии и поглощении акционерных обществ // Законодательство. 2002. № 10. С. 42–54; *Наумов О.А.* О защите прав кредиторов при реорганизации должников // Адвокатская практика. 2001. № 3. С. 4–7.

⁵ *Трофимов К.Т.* Реорганизация и ликвидация коммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 15.

⁶ *Мартышкин С.В.* Понятие и признаки реорганизации юридического лица: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 6.

⁷ *Дивер Е.П.* Правовое регулирование реорганизации коммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 5.

⁸ *Долинская В.В.* Акционерное право: основные положения и тенденции. М., 2006. С. 544.

⁹ Комментарий к Федеральному закону «Об акционерных обществах» (постатейный) / под ред. М.В. Телюкиной. М., 2005. С. 97.

¹⁰ *Зыкова И.В.* Указ. соч. С. 99.

¹¹ *Архипов Б.П.* Юридическая природа фактического состава, опосредующего реорганизацию акционерного общества // Законодательство. 2002. № 3. С. 48.

¹² *Карлин А.А.* Реорганизация акционерного общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7.

¹³ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.arbitr.ru/_upimg/2D02DBBDDFA71D374EAC5AF57ECC11E45_Законопроект_31_января.pdf (дата обращения: 15.02.2012).

¹⁴ См., например, п. 1 ст. 41 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. от 3 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4870; 2011. № 49, ст. 7061; п. 2 ст. 15 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 28 июля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1; 2012. № 31, ст. 4334; п. 2 ст. 51 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785; 2011. № 50, ст. 7347.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2002. № 48, ст. 4746.

¹⁶ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 февраля 2007 г. по делу № А82-1564/2006-4. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 августа 2008 г. № Ф03-А73/08-1/3039 по делу № А73-972/2008-38. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 10 февраля 2009 г. по делу № А06-2628/2008. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25 октября 2010 г. по делу № А67-5492/2009. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: *Мартышкин С.В.* Указ. соч. С. 7.

¹⁹ См.: *Аксенова Е.В.* Реорганизация юридических лиц: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

²⁰ См.: Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. В.П. Мозолина, М.Н. Малениной. М., 2004. С. 122.

²¹ См., например: *Илюшина М.Н.* Проблемы правопреемства при реорганизации юридических лиц // Закон. 2006. № 9. С. 30; *Аксенова Е.В.* Указ. соч. С. 19; *Кафтайлова Е.В., Ручкин О.Ю., Трунцевский Ю.В.* Указ. соч. С. 90.

²² См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 11890/06 по делу № А41-К1-20809/05. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 марта 2011 г. № 15762/10 по делу № А41-8794/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 6.

²⁴ *Мартышкин С.В.* Указ. соч. С. 12.

²⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3431.

²⁶ *Мартышкин С.В.* Указ. соч. С. 12.

²⁷ См.: Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. В.П. Мозолина, М.Н. Малениной. М., 2004. С. 122.

²⁸ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 12 мая 2006 г. № КА-А40/3998-06 по делу N А40-78789/05-92-691. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

Я.С. Гришина

О СООТНОШЕНИИ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ МОДЕЛИРОВАНИИ ИННОВАЦИОННО-ПРАВОВОЙ КОНСТРУКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В статье на основе анализа формируемой автором концепции социального предпринимательства как инновационно-правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей граждан и юридических лиц раскрывается соотношение частных и публичных интересов в сфере социального предпринимательства.

Ключевые слова: социально-имущественные потребности; частный и публичный интерес; социальное предпринимательство.

Y.S. Grishina

ABOUT THE RELATION BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS IN MODELING THE INNOVATIVE-LEGAL STRUCTURES OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

In the article deals with the ratio of private and public interests in the field of social entrepreneurship, based on the analysis of the concept of social entrepreneurship as innovative-legal models for the social-property needs of citizens and legal entities

Keywords: social-property needs, private and public interests, social entrepreneurship.

Приступая к моделированию инновационно-правовой конструкции обеспечения имущественных потребностей граждан и юридических лиц, следует учитывать, что в современных условиях государственная правовая модель социальной политики нуждается в реформировании в связи с тем, что не способна ликвидировать дисбаланс между обязательствами государства и социально-имущественными потребностями граждан¹. В связи с этим в условиях формирования социально ориентированного правового государства и гражданского общества как необходимого условия полноценного обеспечения социально-имущественных потребностей представляется обоснованным поиск новых, инновационных подходов к решению социальных проблем по поддержанию достойного уровня жизни и социальной защищенности граждан.

В настоящее время в развитых странах Америки и Европы достаточно популярна идеология социального предпринимательства, под которым понимается пред-

© Гришина Яна Сергеевна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: grishinel@inbox.ru

принимательская деятельность, направленная на решение социальных проблем, с использованием инновационных методов и технологий. Осознание того, что ни один из секторов экономики — бизнес, государство, некоммерческий сектор — не способен в одиночку справиться с социальными проблемами, выводит на первый план понимание необходимости поиска путей оптимального межсекторного взаимодействия, однако с использованием инновационно-предпринимательских средств, позволяющих интегрировать социальный и экономический эффект. В США в 2011 г. объявлено о формировании «четвертого сектора экономики», на базе которого с использованием инноваций социального предпринимательства будут решаться социальные проблемы, что позволяет сделать вывод о том, что данное социальное явление следует рассматривать как продолжение социальной политики. Несмотря на то, что в России еще не существует достаточно четкого представления о социальном предпринимательстве, идея использования инноваций и предпринимательского подхода при формировании правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей граждан в условиях кризиса либерально-социальной политики может быть весьма интересной и востребованной.

В настоящее время во многих странах с развитым правовым порядком социальное предпринимательство является предметом больших общественных ожиданий, касающихся перспектив развития некоммерческого сектора экономики, бизнеса и социальной политики государства, которую чаще всего связывают с именами Р. Рейгана и М. Тэтчер. Изучением феномена социального предпринимательства заняты научные центры многих стран мира, что подчеркивает популярность данной идеи. Интерес либеральных экспертов вселяет надежды на гуманизацию бизнеса, а социальное предпринимательство рассматривается как альтернатива государству благосостояния², к сожалению, в настоящее время не справляющемуся с возложенной на него миссией, являющемуся образцом для многих социально ориентированных стран, стремящихся построить социальное государство.

К сожалению, сегодня в России, несмотря на отмечаемую перспективность рассматриваемой идеологии, данное понятие не получило легального закрепления, поскольку серьезные научно-теоретические исследования в этой области отсутствуют. Однако богатые российские исторические традиции предпринимательской деятельности, интегрирующей в себе социальный и экономический эффекты, базирующиеся на религиозно-этических основах и моральной ответственности, которые могут стать фундаментом современного социального предпринимательства, несомненно, сложились давно. Зачатки социального предпринимательства в России исследователи связывают с эволюцией общественной благотворительности, в частности, с феноменом домов трудолюбия, аналогичных организациям взаимопомощи и благотворительным организациям в США XVIII–XIX вв.³

В научной литературе отмечается, что определенным этапом в развитии социального предпринимательства явилось создание, по инициативе императрицы Александры Федоровны, Попечительства о домах трудолюбия и рабочих домах. Попечительство разработало единый устав и правила для обществ, организующих Дома трудолюбия с целью предоставления трудовой помощи нуждающимся лицам. Впервые дома трудолюбия появились в Кронштадте по инициативе о. Иоанна Кронштадтского (Сергиева) 12 октября 1882 г. Отец Иоанн призывал общественность обратить внимание на кронштадтских нищих: «Приискать или сделать для них общее помещение и каждому дать соответственно его

силам труд, которым он мог бы кормиться или одеваться». Обращаясь к своей пастве со словами: «Во имя христианства, во имя человеколюбия, гуманности взываю: поможем этим бесприютным беднякам; поддержим их и нравственно, и материально; не откажемся от солидарности с ними как с людьми и братьями и докажем, что чувство человеколюбия в нас еще живуче и себялюбие не заело нас. Так как, прежде всего, нужна здесь материальная помощь, то я делаю первый почин, вношу ежегодно в кассу общества, которое примет на себя хлопоты по этому делу, семьдесят рублей, с тем, чтобы не подавать на улицах и у церкви нищим». Отец Иоанн Кронштадтский обращал внимание на то, что дом трудолюбия — «это прямо благотворительное заведение: разве не доброе, не гуманное дело спасать людей от лености, праздности, апатии, тунеядства?»⁴

Заведения, подобные Кронштадтскому дому трудолюбия, были построены во многих крупных городах России. Если в конце XIX в. их деятельность связывалась с благотворительностью, то сегодня это учреждение можно рассматривать в качестве примера социального предпринимательства. Представляется, что деятельность домов трудолюбия в России — это своеобразный феномен социального предпринимательства в виде особой модели занятости, сочетающей в себе известные (традиционные) формы благотворительности (помощи нуждающимся) с трудоустройством и учебно-воспитательной деятельностью⁵. Несмотря на то, что дома трудолюбия, с чисто экономической точки зрения, были предприятиями убыточными, ориентированными в первую очередь на решение социальных проблем, российское общество приобрело значительный идейно-мировоззренческий и социальный опыт, который нельзя недооценивать в современных условиях при моделировании правовой конструкции обеспечения социально-имущественных потребностей россиян.

Представляется, что проблема развития социального предпринимательства в России заключалась не столько в недооценке важности изучения исторического опыта социального предпринимательства в сфере решения социальных проблем, сколько в отсутствии должного качества научно-теоретических разработок правовых моделей социального предпринимательства с учетом результатов новаторских доктринальных цивилистических разработок. В этой связи следует отметить, что экономические исследования все же проводятся. В частности, Н.Ф. Кадол, доказывая обоснованность выдвинутой научной гипотезы, делает вывод о том, что «становление и развитие современных форм организации и функционирования социального предпринимательства будет способствовать формированию цивилизованных рыночных отношений, ускорению рыночных реформ в странах, возникших на постсоветском пространстве, и позволит оптимально и эффективно использовать финансовые ресурсы государства в реализации его социальной политики»⁶. Однако правовых исследований социального предпринимательства до настоящего времени не проводилось.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что формирование концепции социального предпринимательства как инновационно-правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей граждан и юридических лиц невозможно без изучения инноваций в праве, т. к. наиболее развитой юридической формой экономических отношений в настоящее время признается гражданско-правовая. В формирующемся гражданском обществе, ориентированном на рыночную экономику, оно не только дает форму базисным явлениям, т. к. имеет дело с отношениями производства, распределения, обмена и потребления, получающими отражение в волевых отношениях, но и ищет новые формы⁷. В современных условиях граж-

жданское право является наиболее эффективным регулятором рыночных отношений⁸. Исследованию тенденций развития и применения гражданского (частного) права серьезное внимание было уделено в доктрине имущественных потребностей Н.А. Баринаова. По его мнению, сфера гражданского права — это в основном сфера частных отношений и поэтому в его формировании важная роль принадлежит частному праву. Формирование цивилизованного гражданского общества, по мнению ученого, в настоящее время является одной из тенденций развития частного права. Суть его рассуждений сводится к следующему: «...Поскольку особую сферу отношений в гражданском обществе составляют имущественные отношения и отношения собственности, постольку доминирующая роль в регулировании указанных отношений принадлежит гражданскому праву. Отсюда тенденция развития частного права... сводится к совершенствованию норм, регулирующих имущественные отношения и обеспечению удовлетворения обусловленных ими имущественных потребностей»⁹.

В то же время не вызывает сомнения факт, что гражданское право как одна из отраслей российского права объективно не может регламентировать все общественные имущественные отношения, решить все социально-экономические проблемы. Представляется, что установление правовых основ модели инновационно-правового обеспечения социально-имущественных потребностей может быть достигнуто средствами ряда отраслей и подотраслей права — административного, финансового, валютного, кредитного, налогового и других отраслей публичного законодательства¹⁰, т. е. с помощью средств предпринимательского права, являющегося по сути комплексным. При этом в целях обеспечения социальных потребностей членов общества следует учесть справедливое замечание Л.А. Даниловой о недопустимости как чрезмерного вмешательства государства в социальную сферу, так и игнорирования регулирования этой сферы. По ее мнению, «объем такого вмешательства определяется уровнем развития гражданского общества, уровнем и особенностями развития правосознания»¹¹.

Следует согласиться с Ю.К. Толстым в том, что «если мы действительно хотим возродить экономику, сориентированную на удовлетворение потребностей человека, то нам не обойтись без сочетания административно-правовых и гражданско-правовых методов регулирования имущественных отношений. Суть вопроса — в оптимальной мере такого сочетания. В противном случае мы никогда не будем иметь экономики, обеспечивающей удовлетворение потребностей людей и надежно защищающей их права»¹². Анализируя объективную необходимость государственного регулирования социально ориентированной рыночной экономики и предпринимательства, Е.П. Губин полагает, что «особенность предпринимательской деятельности заключается в том, что она представляет собой сферу взаимодействия частных и публичных интересов, в связи с чем ее регулирование осуществляется с использованием публично-правовых и частноправовых средств. Сегодня ту или иную отрасль права нельзя отнести только к частному праву или только к публичному праву»¹³. Представляется, что данную мысль следует считать справедливой и в отношении социального предпринимательства.

Е.М. Примаков отмечает, что «в отсутствие достаточного уровня конкуренции, подталкивающей предпринимателей к инновациям, резко возрастает роль государства в качестве стимулятора научно-технического прогресса. Методы и меры такого стимулирования должны на данном этапе составлять основную часть функций государства как регулятора экономики»¹⁴. Таким образом, в условиях формиро-

вания инновационно-правовой модели обеспечения удовлетворения социально-имущественных потребностей на основе социального предпринимательства еще одной серьезной проблемой, требующей освещения, является определение оптимизации баланса частных и публичных интересов в процессе правового регулирования данных отношений с учетом особенностей механизма правового регулирования предпринимательской деятельности. В связи с этим следует разделить позицию А.В. Баркова¹⁵ о том, что анализ возможностей гражданско-правовых средств в решении задач формирования рыночных отношений целесообразно производить в соответствии с концепцией оптимизации межотраслевых связей, разработанной М.Ю. Челышевым и позволяющей эффективно выявлять «специфику гражданско-правовых инструментов, используемых в других правовых сферах, регулирующих частные отношения... бесконфликтно согласовать гражданско-правовые и публично-правовые средства регламентирования общественных отношений (осуществить своего рода коллизионное правовое регулирование)»¹⁶.

Следует также учесть, что право, как частное, так и публичное, являясь регулятором экономической деятельности, безусловно, участвует в инновационном процессе. Речь идет о взаимодействии права и инноваций. Право как система норм, несомненно, видоизменяется под воздействием инновационного процесса. В ответ на необходимость регулирования вновь возникающих общественных отношений, отсутствовавших в советском обществе, появляются новые правовые нормы. Таким образом, право под воздействием инновационных процессов в технике, экономике, в общественной жизни также обновляется. И такое обновление можно назвать инновационным процессом в праве¹⁷.

Право как важнейший социальный регулятор не может не учитывать социальных потребностей. По мнению О.В. Хлопиной, проблема соотношения права как социального регулятора и права как науки с социальными потребностями состоит в следующем: «Во-первых, право регулирует процессы создания продукции, производства работ, оказания услуг, процессы перехода продукции (работ, услуг) к потребителю. В данном случае изменяющиеся под воздействием инноваций потребности выявляют пробелы в праве, что помогает при своевременном их выявлении корректировать правовые нормы. Во-вторых, право как наука должно изучать и социальные потребности действующего законодательства и по возможности вносить инициативы по обновлению законодательства своевременно, не допуская злоупотреблений «пробелами» в праве и используя их во вред обществу и государству»¹⁸. Таким образом, развивая данную мысль, следует признать, что при моделировании конструкции инновационно-правового обеспечения социально-имущественных потребностей следует рассматривать соотношение инноваций в правовой науке и социальных потребностей в их трехсторонней взаимосвязи, что более достоверно позволит выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в социальной сфере.

Таким образом, социальное предпринимательство, под которым следует понимать предпринимательскую деятельность, сочетающую экономический и социальный эффекты, достигающиеся применением инновационных методов, направленных на решение или смягчение различных социальных проблем общества, целесообразно рассматривать в качестве перспективной идеологии формирования концепции инновационно-правового обеспечения социально-имущественных потребностей. Следует подчеркнуть, что реальное обеспечение социально-имущественных потребностей российских граждан и их объедине-

ний возможно только инновационными средствами, а научно-теоретическое обоснование инновационно-правовой модели социального предпринимательства в России должно приобрести характер важнейшей стратегической задачи социально-политического развития государства.

¹ См.: Барков А.В. Цивилистическая концепция правового регулирования рынка социальных услуг. М., 2008. С. 3 и т. д.

² Dees J.G. The meaning of social entrepreneurship. Center for Advancement of Social Entrepreneurship, Duke University's Fuqua School of Business, 2001 (revised vers.). URL: http://www.caseatduke.org/documents/dees_sedef.pdf (дата обращения: 10.02.2012).

³ См.: Казакова-Апкаримова Е.Ю. Исторический опыт социального предпринимательства на Урале // Известия УрГУ. 2010. № 131. С. 132.

⁴ Цит. по: Сурский И.К. Отец Иоанн Кронштадтский: в 2 т. М., 1994.

⁵ См.: Казакова-Апкаримова Е.Ю. Указ. соч. С. 134.

⁶ Кадол Н.Ф. Социальное предпринимательство в рыночной и переходной экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 9.

⁷ См.: Каллин А.Г., Масляев А.И. Гражданское право. М., 2001. С. 15–16.

⁸ См.: Коршунов М.М., Эриашвили Н.Д. Предпринимательское право. М., 2008. С. 36.

⁹ Баринев Н.А. Частное право: тенденции развития и применения // Избранные труды. М., 2012. С. 506–507.

¹⁰ См.: Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. СПб., 2003. С. 363.

¹¹ Данилова Л.А. Обеспечение социальных потребностей человека в правовом государстве // Право: теория и практика. М., 2006. № 15. С. 56.

¹² Толстой Ю.К. Из пережитого... СПб., 1999. С. 181–182.

¹³ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 173.

¹⁴ Примаков Е.М. Россия перед выбором // Российская газета. 2010. 14 янв.

¹⁵ См.: Барков А.В. Указ. соч. С. 17.

¹⁶ См.: Чельшев М.Ю. Концепция оптимизации межотраслевых связей гражданского права: постановка проблемы. Казань, 2006. С. 6–7.

¹⁷ См.: Хлопина О.В. Инновации, право и социальные потребности: проблемы соотношения // Правовые проблемы научного прогресса: материалы заседаний Международной школы молодых ученых-юристов (Москва, 28–30 мая 2009 г.). М., 2010. С. 120.

¹⁸ Там же. С. 121–122.

А.В. Чекмарева

ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖКУЛЬТУРНОГО ДИАЛОГА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В статье анализируются основные национальные доклады ежегодной конференции Международной ассоциации процессуального права «Гражданский процесс в межкультурном диалоге: Евразийский контекст», проходившей 18–21 сентября 2012 г. в г. Москве.

Ключевые слова: гражданский процесс, межкультурный диалог, правовые системы, национальное законодательство, глобализация, унификация.

A.V. Chekmareva

THE PROSPECTS OF CROSS-CULTURAL DIALOGUE IN THE CIVIL PROCEDURE

The article analyzes the basic national reports of annual conference of International Association of procedural law: «Civil Procedural in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context» (2012, 18–21 September, Moscow).

Keywords: civil procedural, cross-cultural dialogue, legal systems, national legislation, globalization, unification.

© Чекмарева Анастасия Валериевна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: chekmareva@newmail.ru

Современное гражданское процессуальное право — динамично развивающаяся отрасль права. Усилиями ученых и практиков гражданский процесс избежал коренной ломки и его развитие характеризуется как эволюционное¹, что в значительной степени способствует продуктивному диалогу, затрагивающему целый ряд актуальных проблем. В этом плане особого внимания заслуживает деятельность Международной ассоциации процессуального права и ее вклад в интеграцию процессуальных систем, имеющих различную национально-культурную основу. Истоки этой организации уходят в послевоенное время, когда мировая общественность, отторгая систему, в которой судебный процесс был послушным инструментом законов истребления и репрессий, заявила о необходимости восстановления универсальных ценностей процессуальной культуры. В этой связи следует назвать таких выдающихся ученых разных стран, как Энрико Реденти (Италия), Адольф Шенке (Германия), Виктор Файен-Гильен (Испания) и др.² В апреле 1951 г. состоялось совещание, которое закрепило организационную основу комитета международного института гражданского процессуального права. Вторая конференция состоялась в Вене в октябре 1953 г. Она охватывала широкий диапазон вопросов и вызвала большой интерес научной общественности. В декабре 1955 г. в Болонье был разработан устав, утверждено название организации — Международная ассоциация процессуального права, установлено максимальное количество ее членов — 300 чел., утверждены квоты для каждой страны мира.

На протяжении длительного времени инициаторами конференций выступали ученые разных стран. Среди них особую значимость имели: конференция в Генте «К справедливости с человеческим лицом» (1977 г.), организованная Марселем Стормом, Международная конференция в Вюрцбурге «Эффективность судебной защиты и конституционного порядка» (1983 г.), проведенная профессором Вальтером Хабшайдом. Тогда же был избран президентом Мауро Каппеллетти, а исполнительным генеральным секретарем — Марсель Сторм. К тому времени Ассоциация насчитывала 120 членов, а штаб-квартира располагалась в г. Генте. Большое внимание стало уделяться распространению информации.

В 1985 г. была проведена серия коллоквиумов на тему «Тенденции в принудительном исполнении решений и предписаний, не связанных с присуждением денежных сумм». В 1987 г. профессор Вдекинд организовал восьмую Конференцию «Справедливость и эффективность» в г. Утрехте, а в 1988 г. в связи с 900-летним юбилеем Болонского университета Федерико Капри³ провел конференцию «Юридическая защита прав человека на национальном и международном уровне». Можно с уверенностью утверждать, что поиск путей унификации международного процессуального права увенчался успехом, и начался новый этап выработки концептуальных идей. Об этом свидетельствуют последующие темы конференций: «Роль и организация судей и адвокатов в современном обществе»; «Транснациональные аспекты процессуального права»; «Роль верховных судов на национальном и международном уровне»; «Нарушение процессуального права»; «Процессуальное право на пороге нового тысячелетия»; «Гражданское процессуальное право и правовая культура»; «Рецепция и трансмиссия гражданского процессуального права в мировом сообществе»; «Последние тенденции в развитии гражданского процессуального права: между Востоком и Западом»; «Ни общее, ни гражданское: процессуальная реформа и необходимость новых категорий»; «Процессуальная справедливость в глобализированном мире».

Как следует из перечня тем конференций, налицо новизна постановки целого ряда проблем, среди которых особо выделяются культурологическая и реформаторская составляющие. Кульминационным пунктом в развитии этих идей является конференция «Гражданское процессуальное право в межкультурном диалоге: Евразийский контекст», которая проходила в Москве 18–21 сентября 2012 г. и символизировала перемещение центра межкультурного диалога в области гражданского процессуального права из Европы в Россию. Примечательно, что она проходила под руководством Д.Я. Малешина⁴. Выбор руководителя не был случайным. Его монография «Гражданская процессуальная система России» вызвала широкий резонанс, прежде всего, потому, что в ней подчеркивается самобытный характер отечественного гражданского процесса, дана оценка процессуальных институтов других стран, выявлена культурологическая составляющая различных моделей гражданского процесса и, прежде всего, гражданского процесса России.

Из общего числа представителей разных стран (565 чел.) российская делегация была самой многочисленной — 386 чел. Из Украины присутствовали 28 чел., из Италии — 15 чел., по 10 чел. из Бразилии и США, 8 чел. из Японии, по 5 чел. — из Беларуси, Бельгии, Австралии, Финляндии, Киргизии, Нигерии, Испании, по 3 чел. — из Аргентины, Франции, Ирана, Казахстана, Словении, Швеции, Турции. Конференция объединила ученых из 47 стран.

С докладами на конференции выступили профессор Винченцо Варано (Италия, Флорентийский университет), профессор Оскар Чейз (США, Нью-Йоркский университет), профессор Кэрри Менкль-Мидоу (США, Джорджтаунский университет), профессор Джэром Коэн (США, Нью-Йоркский университет), профессор Хавьер Санчес (Испания, Сарагосский университет), профессор Яслинка Каджич (Канада, Виндзорский университет), а также ученые из Китая, Японии, Норвегии, Бразилии, Венгрии, Нидерландов, Австралии, Бельгии, Украины, Казахстана, Словении и Кыргызстана. Словом, конференция имела международный статус. Диалог, безусловно, состоялся.

В своем приветствии Президент Международной ассоциации процессуального права Лоик Кадье сообщил, что Международная ассоциация процессуального права имеет почти 500 членов по всему миру, представляющих более 50 стран. Впервые конференция проводится в России, и впервые внимание ученых сосредоточивается на процессуальных отношениях в Евразии. С учетом правовых и культурных аспектов докладчики рассмотрят проблемы разрешения споров в разных странах, цели гражданского процесса, гражданские процессуальные системы: доводы за и против, культурологический аспект групповых исков, проблемы гуманизации гражданского процесса Евразии⁵.

С точки зрения перспективы, такой подход представляется весьма продуктивным. Дело в том, что именно евразийство дало в историческом прошлом формулу, согласно которой источником культурно-исторического и геополитического своеобразия является неразрывная слитность в русской культуре «европейских и азиатско-арийских элементов»⁶. Еще выдающийся евразиец П.Н. Савицкий отмечал тесную взаимосвязь понятий «культурно-исторический тип» и «цивилизация»⁷. Отмечая то обстоятельство, что на просторах Евразии веет дух своеобразного единства материальных и духовных начал, соприкосновения и культурных слияний народов, автор считал, что объединительная политика

должна осуществляться в новых формах, а именно, на путях культурного творчества, вдохновения, озарения, сотрудничества⁸.

Марсель Сторм⁹, обращая внимание на разрыв теории и практики, предложил 10 мер по его преодолению:

- 1) строгое соблюдение правил правового государства;
- 2) подготовка граждан к решению своих проблем;
- 3) подготовка юристов, умеющих обеспечить мирный путь урегулирования споров, в т. ч. судей;
- 4) взаимодействие участвующих в деле лиц;
- 5) соблюдение правил и контроль за их соблюдением;
- 6) пересмотр принципов судебной процедуры (перенос бремени доказывания на сторону, которая нарушила правопорядок);
- 7) установление рамок гражданско-правовых споров до передачи дела в суд (досудебное разбирательство);
- 8) сокращение использования процедур обжалования (хочется разделить его недоумение по поводу того, что с помощью адвокатов на основе одних и тех же фактов белое в суде первой инстанции становится черным в суде апелляционной инстанции)¹⁰;
- 9) преодоление негативного имиджа судебного процесса;
- 10) развитие сравнительного процессуального права, а также тенденции к активизации роли судьи.

В русле проблем сравнительного процессуального права выступило немало ученых. В частности, Оскар Чейз (вице-президент Международной ассоциации процессуального права, Нью-Йоркский университет) сделал анализ национальных докладов и пришел к выводу, что развитие несудебных форм разрешения споров имеет тенденцию к увеличению. Рассуждая о формальных и неформальных правилах разрешения споров, к формальным он отнес гласность процесса, объективность, доступность информации, официальных должностных лиц, доступность судебных решений, возможность пересмотра принятых решений. Неформальные или альтернативные способы решения споров облегчают бремя, которое несут государственные суды. Культурный тип, считает автор, играет важную роль в выборе того или иного способа разрешения споров. С ним солидарен профессор Коэн, отметивший связь между усилиями, которые предпринимаются в Китае для законодательного закрепления и использования неформальных процедур и традиций конфуцианского учения, основанного на принципе гармонии и достижения консенсуса при разрешении споров. Винченцо Варано¹¹ пришел к выводу, что сравнительный опыт позволяет видеть перспективу альтернативного разрешения споров, в т. ч. и в Италии.

Большой интерес вызывал доклад Нила Эндрюса¹², посвященный проблемам медиации и посредничества. Поскольку медиация, как утверждает ученый, стала в Великобритании часто используемым инструментом в разрешении споров, а в России этот процесс находится в зачаточном состоянии, имеет смысл обратить внимание на некоторые выводы автора, которые, на наш взгляд, имеют определенную значимость для России. В частности, заинтересованность правительства в развитии альтернативных способов разрешения споров; поощрение судом использования медиации; соблюдение конфиденциальности; возложение судебных расходов на сторону, необоснованно уклоняющуюся от внесудебного регулирования¹³.

Безусловно, сравнительный анализ процессуального права в разных странах, сделанный на конференции, послужит богатым и обширным источником для исследователей России. Тем не менее, российская когорта ученых заявила о себе достаточно мощно. Фактически российская школа гражданского процесса взяла на себя историческую миссию, о которой мечтали евразийцы в XIX в. В частности, П.Н. Савицкий говорил о том, что Россия должна попытаться испробовать новые формы социокультурного творчества для достижения объединительной миссии. Можно с уверенностью утверждать, что российские ученые решают задачи не только качественного реформирования гражданско-процессуального права, но, способствуя социокультурному развитию общества, создают условия для объединительной и примирительной геополитики.

М.К. Треушников обратил внимание на масштабы гражданско-процессуальных отношений. В 2011 г. судами общей юрисдикции Российской Федерации рассмотрено и разрешено 12,5 млн гражданских дел. Он подчеркнул, что метод сравнительного правоведения в условиях современности и глобализации предполагает изучение общих для всех народов и процессуальных систем процессуальных ценностей, каковыми являются общепризнанные и закрепленные международными документами принципы: доступности правосудия, справедливости судебного разбирательства, соблюдения разумных сроков рассмотрения и разрешения дел¹⁴.

Д.Я. Малешин, выступая с основным докладом от Российской Федерации, отметил, что в современных условиях складывается парадоксальная ситуация: законодательство одинаково, а результат разный. Причина заключается в специфике правовой культуры, которая, в свою очередь, обусловлена социокультурным типом общества¹⁵. Сравнительный анализ правовых культур позволил автору сделать вывод, во многом объясняющий природу противоречия законодательства и правоприменительной практики. Во многих странах, подчеркнул докладчик, социальные правила и традиции имеют большее воздействие на судей при вынесении ими решений, чем конкретные юридические предписания¹⁶. Путь от адаптации европейских законов в Азии до их применения был извилистым и долгим. Это отчетливо видно на примере Японии, которая еще в конце XIX в. адаптировала немецкое гражданское процессуальное законодательство, но практика его применения в Японии кардинально отличается. До конца XIX в. термин «право» имел отрицательное значение в Китае, а судебная система рассматривалась как инородный институт. Ее введение было обусловлено главным образом необходимостью соответствия международным требованиям того времени. До начала XX в. разрешение споров в этой стране осуществлялось путем медиации и переговоров. Япония является страной с одним из самых низких показателей обращений в суд за защитой, поскольку и общество, и государство высшей ценностью считают не право, а мораль. Даже суды приспособились к такому своеобразию и разработали специальную технику уклонения от права¹⁷. Если во всех странах растет число судей, то в этой стране число судей не увеличивалось с 1890 г.

Представляет интерес анализ российского процессуального права в России, сделанный Н. Бочаровой. Она высказала мысль о том, что «само свойство состязательности процесса — необходимость доказывания обстоятельств, подтверждающих требование или возражение, является чуждым для менталитета российских граждан (необходимость, будучи правым, доказывать свою правоту)»¹⁸. Действительно, стороны не проявляют должной активности в сборе доказательств

и фактов. Однако вряд ли справедливо утверждение Н. Бочаровой о том, что судебная практика выработала неформальные процедуры, которые помогают сторонам «привыкнуть» к суду, в неформальной обстановке понять принцип представления своего дела перед судом¹⁹. На самом деле, новое толкование подготовительных процедур, закрепленное в ГПК РФ, диктует судебной практике новые формы взаимодействия со сторонами. Полагаем, что распределение в ГПК РФ полномочий суда и сторон — это отнюдь не «подтягивание» граждан к предстоящему судебному разбирательству, а перевод разрешения спора в неформальную сферу. Наряду с обеспечением правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела одной из целей подготовительных процедур должно стать примирение сторон. Кстати, проведенное нами исследование среди судей г. Саратова показало, что большинство судей овладели данным инструментом деятельности и считают, что закрепленная в ст. 147 ГПК РФ цель подготовки дела к судебному разбирательству — обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела — на практике достигается полностью²⁰.

Таким образом, Всемирная конференция по процессуальному праву «Гражданский процесс в межкультурном диалоге: Евразийский контекст» — яркое событие современности, открывающее широкие перспективы не только для развития гражданского процесса, но и затрагивающее будущее нашей страны в мировом сообществе, возможности сотрудничества и взаимопонимания между народами на основе общечеловеческих ценностей. Впереди ученых-процессуалистов ожидают новые встречи: в Афинах (Греция) в 2013 г. и Сеуле (Южная Корея) в 2014 г.

¹ См.: *Треушников М.К.* Развитие гражданского процессуального права России // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / под ред. М.К. Треушникова. М., 2004. С. 7.

² См.: *Карни Федерико.* История международной ассоциации процессуального права // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–19 сентября 2012 г., Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. М., 2012. С. 673.

³ Почетный президент Международной ассоциации процессуального права (Италия).

⁴ Доктор юридических наук, профессор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

⁵ См.: *Кадье Лоик.* Приветствие // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–21 сентября 2012 г. Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. С. 11.

⁶ *Василенко И.А.* Геополитика современного мира. М., 2006. С. 158.

⁷ См.: *Савицкий П.Н.* Географический обзор России — Евразии // Континент Евразия. М., 1997. С. 292.

⁸ См.: Там же. С. 302.

⁹ Почетный президент Международной ассоциации процессуального права (Бельгия).

¹⁰ См.: *Сторм Марсель.* Теория лучше практики? // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–21 сентября 2012 г. Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. С. 27.

¹¹ Профессор Флорентийского университета, Италия.

¹² Профессор Кембриджского университета, Великобритания.

¹³ См.: *Эндрюс Нил.* Национальный доклад Англии и Уэльса // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–21 сентября 2012 г. Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. С. 65.

¹⁴ См.: *Треушников М.* Эволюция российского гражданского судопроизводства в начале XXI века // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–21 сентября 2012 г. Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. С. 31.

¹⁵ См.: *Малешин Д.* Основной доклад // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–21 сентября 2012 г. Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. С. 280.

¹⁶ См.: Там же. С. 284.

¹⁷ См.: Там же. С. 285.

¹⁸ Бочарова Н. Российский национальный доклад «Разрешение споров в России: на грани формальных процедур» // Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18–21 сентября 2012 г. Москва, Россия: сборник докладов / под ред. Д.Я. Малешина. С. 92, 99–100.

¹⁹ См.: Там же. С. 100.

²⁰ Исследование проводилось в августе 2012 г.

М.И. Дьяченкова

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АРБИТРАЖНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье рассматриваются понятие и признаки арбитражной процессуальной ответственности. Исследуются ключевые вопросы, касающиеся специфики арбитражной процессуальной ответственности. Содержатся обобщения теоретических разработок, анализ нормативно-правовых актов в данной области.

Ключевые слова: юридическая ответственность, государственное принуждение, правонарушение, штраф, неблагоприятные последствия, вина.

M.I. Dyachenkova

CONCEPT AND ESSENCE OF ARBITRATION REMEDIAL RESPONSIBILITY

In article the concept and signs of arbitration remedial responsibility are considered. The key questions, concerning specificity of arbitration remedial responsibility are investigated. Article contains generalizations of theoretical workings out, the analysis of regulatory legal acts in the field.

Keywords: Legal responsibility, the state compulsion an offence, the penalty, adverse consequences, fault.

Отправление правосудия по экономическим спорам обеспечивается применением государственного принуждения к лицам, не исполнившим процессуальную обязанность, возможностью наложения на них мер юридической ответственности.

В науке не существует единого мнения по вопросу о сущности юридической ответственности. Данная категория определяется как мера должного поведения, обеспеченная государством¹; принудительно исполняемая обязанность²; мера принуждения к соблюдению норм права, применяемая органами государства к субъектам, которыми эти нормы нарушаются³.

В теории права высказана точка зрения, согласно которой основанием юридической ответственности следует рассматривать не только правонарушение, но и правомерное поведение. В этом случае ответственность проявляется как долг, обязанность субъекта действовать в соответствии с требованием социальных норм⁴. Так, выделяя позитивную ответственность, В.В. Бутнев указывает, что она представляет собой необходимость вести себя в соответствии с интересами правосудия и выражается в общем должествовании точно исполнять свои процессуальные обязанности и использовать предоставленные права в соответствии с их назначением⁵. Противники данной точки зрения совершенно верно отмечают, что категория позитивной ответственности неотличима от юридической обязан-

ности вести себя правомерно, не нарушая правовые нормы⁶. А.В. Цихоцкий в связи с этим пишет: «...Сама по себе эта категория не отражает какую-либо юридическую реальность»⁷.

На наш взгляд, следует согласиться с общепризнанным пониманием юридической ответственности как мер принудительного характера, применяемых управомоченным органом при наличии определенных фактов.

Исходя из общепринятых доктринальных определений, строится конструкция юридической ответственности и в нормативных правовых актах. 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 ответственность — это последствия общественно опасных действий (бездействий) гражданина и наступивших общественно опасных последствий, в отношении которых установлена его вина. В ч. 1 ст. 2.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ административная ответственность — это результат административного правонарушения, т. е. совершения противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица.

Отсутствие легального определения арбитражной процессуальной ответственности объясняется дискуссионностью вопроса о наличии данного института в отрасли арбитражного процессуального права.

В правовой теории обычно выделяют гражданскую, уголовную, административную, дисциплинарную, конституционную ответственность⁸.

Относительно существования процессуальной (арбитражной или гражданской) ответственности существуют две противоположные точки зрения. Некоторые ученые считают, что процессуальной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности не существует. За нарушение процессуальных законов налагается материально-правовая ответственность⁹. «Процессуальные меры принуждения — это либо меры пресечения, либо меры административной ответственности (за нарушение порядка судебного заседания, неподчинение распоряжениям председательствующего и т. п.)»¹⁰.

Другие авторы считают, что наличие самостоятельной разновидности юридической ответственности свидетельствует об отраслевой самостоятельности правовых норм¹¹. «Структура содержания строго очерченной сферы процессуальных правоотношений будет усеченной, если исключить такой ее компонент, как юридическая ответственность»¹².

Арбитражная процессуальная ответственность обладает свойствами юридической ответственности, к которым можно отнести формальную определенность, применение мер государственного принуждения, особые, установленные в законе условия возникновения и прекращения, а также сфера действия. Наряду с этим, как отмечается в литературе, арбитражная процессуальная (гражданская процессуальная) ответственность обладает специфическими свойствами, детерминируемыми особенностями процессуального права, относящимися к методу правового регулирования, процессуальным отношениям, принципам процессуального права, правовому статусу участников процесса, характеру применяемых санкций¹³.

Арбитражная процессуальная ответственность выражена в мерах государственного принуждения. Она предусмотрена в санкциях арбитражных процессуальных норм. Так, ч. 6 ст. 55 Арбитражного процессуального кодекса РФ

(далее — АПК РФ) указывает, что в случае невыполнения требования арбитражного суда о представлении заключения эксперта в суд в срок, установленный в определении о назначении экспертизы, судом налагается штраф на руководителя государственного судебно-экспертного учреждения или виновного в указанных нарушениях эксперта. Часть 9 ст. 66 АПК РФ указывает, что судом налагается судебный штраф в случае неисполнения обязанности представить истребуемое судом доказательство по причинам, признанным арбитражным судом неуважительными. Часть 2 ст. 96 АПК РФ предусматривает наложение штрафа за неисполнение определения об обеспечении иска.

Основанием арбитражной процессуальной ответственности служит совершение арбитражного процессуального правонарушения. Арбитражное процессуальное правонарушение — это противоправное действие (бездействие), имеющее общественную опасность и причиняющее вред государству в сфере осуществления правосудия по спорам, возникающим из предпринимательской и иной экономической деятельности.

К противоправному бездействию следует отнести названные выше случаи неисполнения участниками процесса и иными лицами некоторых обязанностей (экспертом, свидетелем и др.). Примером противоправного действия является нарушение порядка в судебном заседании. Согласно ст. 154 АПК РФ лица, присутствующие в зале судебного заседания, обязаны соблюдать установленный порядок. Лицо, нарушающее порядок в судебном заседании или не подчиняющееся законным распоряжениям председательствующего, после предупреждения может быть удалено из зала судебного заседания.

Арбитражный суд может подвергнуть лицо, нарушающее порядок в судебном заседании или не подчиняющееся законным распоряжениям председательствующего, судебному штрафу в порядке и в размере, которые установлены АПК РФ.

Наличие в КоАП РФ составов перечисленных правонарушений, содержащихся в гл. 17 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти», позволили некоторым авторам сделать вывод о том, что штрафные санкции, используемые в административном, гражданском и арбитражном судопроизводствах, являются не специальной мерой процессуальной ответственности, а разновидностью административной ответственности¹⁴. Однако аргументация данного положения не выдерживает критики.

Так, авторы оговариваются, что в процессуальном законодательстве, в отличие от административного, за перечисленные выше правонарушения предусмотрена такая мера ответственности, как предупреждение¹⁵. Далее авторы указывают, что при наложении штрафа на свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика в случае неявки в суд по причинам, признанным судом неуважительными, с формальной точки зрения небесспорно относить штраф к мерам административной ответственности¹⁶.

Кроме того, авторы не учитывают и особый порядок наложения и обжалования мер процессуальной ответственности. В соответствии со ст. 120 АПК РФ вопрос о наложении судебного штрафа на лицо, присутствующее в судебном заседании, разрешается в том же судебном заседании арбитражного суда, на лицо, не присутствующее в судебном заседании — в другом судебном заседании арбитражного суда.

Лицо, в отношении которого рассматривается вопрос о наложении судебного штрафа, извещается о времени и месте судебного заседания с указанием оснований проведения судебного заседания. Неявка надлежащим образом извещенного лица не является препятствием к рассмотрению вопроса о наложении судебного штрафа.

По результатам рассмотрения вопроса о наложении судебного штрафа арбитражный суд выносит определение. Копия определения о наложении судебного штрафа направляется лицу, на которое наложен штраф, в 5-дневный срок со дня вынесения определения. Определение о наложении судебного штрафа приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения решения арбитражного суда. Исполнительный лист направляется арбитражным судом судебному приставу-исполнителю по месту жительства или месту нахождения лица, на которое наложен судебный штраф. Определение арбитражного суда о наложении судебного штрафа может быть обжаловано в 10-дневный срок со дня получения лицом, на которое наложен судебный штраф, копии определения. Подача жалобы на определение о наложении судебного штрафа не приостанавливает исполнение определения.

Арбитражная процессуальная ответственность предусматривает санкции имущественного характера (штраф, взыскание вознаграждения за потерю времени), однако это не позволяет причислять ее к гражданско-правовой ответственности. Специфика мер арбитражной процессуальной ответственности обусловлена спецификой императивно-диспозитивного или дозволительно-обязывающего метода арбитражного процессуального регулирования. Поэтому в составе мер арбитражной процессуальной ответственности присутствует и штраф, характерный, скорее, для публичных отраслей права.

К мерам процессуальной ответственности, по мнению ряда ученых, относится отказ в принятии встречного иска; удаление из зала судебного заседания участников судопроизводства либо присутствующих граждан; оставление заявления без рассмотрения; отмена или изменение решения, определения¹⁷, оставление искового заявления без движения¹⁸; отказ в принятии заявления об отводе при нарушении правил его заявления; отказ в восстановлении пропущенного срока; отказ в отмене решения; отказ в принятии новых доказательств в суде апелляционной инстанции; отмена незаконного или необоснованного судебного постановления судом кассационной (апелляционной) инстанции¹⁹, т. е. неблагоприятные процессуальные последствия.

Полагаем, что названные меры также можно отнести к мерам процессуальной ответственности, поскольку умышленное либо неумышленное, основанное на заблуждении, нарушение процессуальных норм является, на наш взгляд, виновным противоправным поведением.

Арбитражная процессуальная ответственность в первую очередь сводится к наказанию правонарушителя. Однако такому виду ответственности, как неблагоприятные процессуальные последствия, особенно присущи превентивные функции, заключающиеся не только в удержании лица от совершения повторных правонарушений, но и в предотвращении нарушений норм арбитражного процессуального права со стороны других субъектов.

¹ См.: Черданцев А.Ф., Кожевников С.Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. 1976. № 5. С. 41.

² См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 4.

³ См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 314–318.

⁴ См.: Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 3. С. 73.

⁵ См.: Бутнев В.В. Гражданская процессуальная ответственность. Ярославль, 1999. С. 40.

⁶ См.: Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / под ред. Р.Л. Хачатурова. СПб., 2003. С. 354.

⁷ Цихоцкий А.В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 294.

⁸ См.: Лейст О.Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Правоведение. 1977. № 3. С. 31–39; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 13.

⁹ См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 224–225.

¹⁰ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 187.

¹¹ См.: Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. С. 74; Бутнев В.В. Указ. соч. С. 30–45; Викут М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс: курс лекций. Саратов, 1998. С. 107; Ткачев Н.И. К вопросу об ответственности суда в гражданском процессе // Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности: тезисы докладов межвузовской конференции молодых ученых-юристов. Владивосток, 1990. С. 106–107; Штефан М.И. Гражданская процессуальная ответственность // Повышение роли гражданско-процессуальной ответственности в охране прав и интересов граждан и организаций: сборник научных трудов. Киев, 1998. С. 200; Новиков А.Г. Гражданская процессуальная ответственность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 11.

¹² Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 99.

¹³ См.: Чечина Н.А. Указ. соч. С. 74.

¹⁴ См.: Гражданский процесс: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. М.К. Треушникова. М., 2007. С. 121.

¹⁵ См.: Там же. С. 120.

¹⁶ См.: Там же. С. 121.

¹⁷ См.: Викут М.А., Зайцев И.М. Указ. соч. С. 107.

¹⁸ См.: Новиков А.Г. Указ. соч. С. 19–25.

¹⁹ Там же.

Е.В. Сергеева

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЕ СРОКИ*

В статье содержится обзор норм отечественного законодательства, регулирующих положение о разумных сроках. Показана роль Европейского суда по правам человека в формировании норм российского законодательства в вопросах, касающихся разумных сроков.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, нормы российского законодательства, права граждан на своевременное рассмотрение гражданского дела.

E. V. Sergeeva

ROLE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS OF THE RUSSIA FEDERATION ON LEGAL PROCEEDINGS IN REASONABLE TERMS

This work is a survey of the norms of national legislation governing the provision of a reasonable time. The study suggests that the European Court of Human Rights has played a significant role in the formation of Russian legislation in matters relating to a reasonable time.

Keywords: European Court of Human rights, the rule of the Russian legislation, the rights of citizens to timely consideration of the civil case.

© Сергеева Екатерина Владимировна, 2012

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: science-ekaterina@yandex.ru

* Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, соглашение № 14.В37.21.1015.

По этому же соглашению выполнены исследования, опубликованные в журнале «Вестник Саратовской государственной юридической академии» № 5 (88) за 2012 год: Исаенкова О.В. Рецензия на монографию: Соловьева Т.В. Постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок их реализации. М.: Статут, 2011. — 240 с.; Чагаров Р.А.-А. Цель доказывания при пересмотре гражданских дел.

Существуют различные формы защиты права, но ведущую роль играет судебная форма, которая является универсальной и детально регламентированной нормами гражданского процессуального права. Защита нарушенных прав человека судом общей юрисдикции наиболее эффективна.

Один из критериев эффективности гражданского судопроизводства — своевременное рассмотрение дел. Своевременность означает строгое и неукоснительное соблюдение процессуальных сроков при рассмотрении гражданских дел.

Наука гражданского процессуального права всегда уделяла существенное внимание вопросу о процессуальных сроках. И это не случайно, ведь от их соблюдения зависит эффективность защиты нарушенных прав. Статья 2 ГПК РФ установила, что суд общей юрисдикции обязан правильно и своевременно рассмотреть и разрешить гражданское дело по существу. Данная норма соотносится с требованием п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция)¹, согласно которой «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...»².

Между тем только Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»³ в Российской Федерации был установлен механизм защиты права на судопроизводство в разумный срок. В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию и тем самым приняла ряд международных обязательств, вытекающих из нее. В соответствии со ст. 13 Конвенции каждому гарантируется право на эффективное средство правовой защиты, которому адресуется обязанность государства обеспечить соответствующие правовые механизмы по защите в случае нарушения признанных в Конвенции прав и свобод. При этом установление соответствующих механизмов в национальном законодательстве должно предусматривать такой же уровень правовой защиты, как и при обращении в межгосударственные органы по защите прав человека, в частности в Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ).

Вместе с тем ранее в российском законодательстве отсутствовали положения, прямо предусматривающие возможность компенсации вреда, причиненного затягиванием сроков при рассмотрении дел судами, что являлось законодательным пробелом, наличие которого приводило к нарушению конституционных прав граждан. Этот пробел с учетом необходимости скорейшей реализации международно-правовых обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции, и предоставления Российской Федерацией эффективного средства правовой защиты от нарушений права на судопроизводство в разумный срок, был устранен путем введения специального законодательного регулирования.

Новым в российском законодательстве явилось право заинтересованных лиц обратиться к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, в случае если после его поступления (по уголовным делам) либо принятия искового заявления (по гражданским и арбитражным делам) оно длительное время не рассматривается, и судебный процесс затягивается. Принятие Федерального закона № 68-ФЗ и внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации были обусловлены необходимостью выполнения требований ЕСПЧ о создании эффективного средства право-

вой защиты в связи с выявленными случаями несоблюдения разумных сроков судопроизводства судами Российской Федерации. Под эффективным средством правовой защиты понимается комплекс определенных мер, направленных на предотвращение нарушения и восстановление права на судопроизводство в разумный срок.

В 2009 г. ЕСПЧ вынес в отношении России пилотное Постановление № 33509/04 по делу Бурдов (Burdov) против России № 2⁴. По существу повторное обращение Бурдова в ЕСПЧ сводилось к следующему: в отношении Бурдова национальными судами было принято 5 решений по искам Бурдова к Управлению труда и социального развития г. Шахты за задержку выплаты социальных пособий, решения были полностью исполнены, но с определенными задержками.

ЕСПЧ рассмотрел задержки исполнения пяти указанных решений, принятых национальными судами по данному делу. По трем решениям данный Суд заключил, что, просрочив исполнение решений Шахтинского городского суда от 17 апреля 2003 г., 4 декабря 2003 г. и 24 марта 2006 г. власти Российской Федерации не обеспечили уважение права Бурдова на обращение в суд. Соответственно имело место нарушение ст. 6 Конвенции⁵.

В своем решении ЕСПЧ постановил, что в Российской Федерации сложилась практика, не совместимая с Конвенцией, которая состоит в повторяющемся неисполнении государством решений Европейского суда по правам человека и в отношении того, что у потерпевших сторон отсутствуют эффективные средства правовой защиты.

В соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и практикой ЕСПЧ гражданские дела должны быть рассмотрены в разумные сроки. Предметом рассмотрения ЕСПЧ все чаще становятся заявления граждан о нарушении сроков защиты прав и свобод, несоблюдении разумных сроков разбирательства гражданских конфликтов российскими судами. Реализуя нормы и принципы Конвенции и исполняя постановления ЕСПЧ, российские законодатели внесли ряд существенных изменений и дополнений в ГПК РФ.

Новеллы затронули вопросы разумных сроков разрешения гражданских дел и ответственности государства за нарушение разумных сроков в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ. Совершенствование гражданской процессуальной ответственности в этом направлении поможет реализовывать судопроизводство в установленные сроки. Считаем, что для этого необходимо законодательно определить понятие «разумность процессуальных сроков».

В соответствии с п. 3 ст. 6.1 ГПК РФ при определении разумного срока судебного разбирательства, который включает в себя период со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного постановления по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников гражданского процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, и общая продолжительность судопроизводства по делу.

Таким образом, проблема реализации положения о разумном сроке в российском гражданском судопроизводстве требует своего дальнейшего научно-практического решения. Полагаем, целесообразно в качестве отдельных шагов в обеспечении реализации разумности сроков судебного разбирательства гражд-

данских дел учитывать, что нравственное содержание понятия «разумный срок» предполагает в реализации данного требования проявление моральных качеств лиц, осуществляющих правосудие, таких, как честность, добросовестность, долг и справедливость.

Под разумным сроком следует понимать период времени со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего постановления по делу, необходимый и достаточный для своевременного и эффективного его рассмотрения, с учетом правовой и фактической сложности для достижения целей гражданского судопроизводства.

¹ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод и Протоколов к ней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14, ст. 1514.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2144.

⁴ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 15 января 2009 г. «Дело Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» // Российская хроника Европейского суда. Приложение к Бюллетеню Европейского суда по правам человека (специальный выпуск). 2009. № 4. С. 79–106.

⁵ См.: Там же.

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

Е.Г. Лиходаев

АДВОКАТ НА ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассматриваются вопросы участия адвоката в уголовном судопроизводстве; анализируются проблемы оказания квалифицированной юридической помощи различным участникам уголовного процесса на стадии возбуждения уголовного дела и при производстве неотложных следственных действий.

Ключевые слова: адвокат, уголовное судопроизводство, право на защиту, квалифицированная юридическая помощь, возбуждение уголовного дела, неотложные следственные действия.

E.G. Likhodayev

THE LAWYER AT AN INITIAL STAGE OF CRIMINAL AND PROCEDURAL ACTIVITY

Article is devoted to questions of participation of the lawyer in criminal legal proceedings. Problems of rendering of the qualified legal aid to various participants of criminal trial at a stage of initiation of legal proceedings are analyzed and by production of urgent investigatory actions.

Keywords: the lawyer, criminal legal proceedings, the right to the protection, the qualified legal aid, initiation of legal proceedings, urgent investigatory actions.

В соответствии со ст. 45 Конституции РФ в России гарантируется защита прав и свобод человека и гражданина. Уголовно-процессуальное законодательство, конкретизируя данное положение, определяет назначением уголовного судопроизводства — это защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК РФ). Важным средством обеспечения данного положения является право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ), в частности, оказываемой на профессиональной основе адвокатами (ст. 1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре»)¹.

Право на получение квалифицированной юридической помощи гарантируется в Российской Федерации каждому, однако в уголовном судопроизводстве право пользоваться помощью адвоката подозреваемому, потерпевшему и свидетелю обеспечивается на первоначальном этапе уголовно-процессуальной

© Лиходаев Евгений Геннадьевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры правосудия и прокурорского надзора (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vindex77@mail.ru

деятельности по-разному. В то же время, в силу скоротечности стадии возбуждения уголовного дела и производства неотложных следственных действий, зачастую приоритета для органов предварительного расследования в получении доказательств по уголовному делу над соблюдением и защитой прав граждан, отсутствия надлежащей правовой регламентации, на практике имеет место значительное количество нарушений данного права участников уголовного судопроизводства.

Наиболее важное значение в данном случае приобретает обеспечение права на защиту подозреваемого. Подозреваемый выступает «временным» участником уголовно-процессуальной деятельности. Его появление связано с возбуждением в отношении него уголовного дела, задержанием в соответствии со ст. 91 и 92 УПК РФ, применением к нему мер пресечения до предъявления обвинения либо уведомлением о подозрении в совершении преступления. С этими же обстоятельствами Закон связывает возникновение у подозреваемого возможности пользоваться услугами защитника. Таким образом, на практике появление в деле защитника обуславливается приобретением лицом соответствующего процессуального статуса, т. е. исключительно зависит от волеизъявления лица, осуществляющего предварительное расследование.

Законодатель, пытаясь исправить данную ситуацию, закрепил в ст. 49 УПК РФ положение, согласно которому защитник участвует в уголовном деле и с момента начала осуществления иных мер процессуального принуждения или иных процессуальных действий, затрагивающих права и свободы лица, подозреваемого в совершении преступления. Конституционный Суд РФ пошел дальше и разъяснил, что, «поскольку конституционное право на помощь адвоката (защитника) не может быть ограничено федеральным законом, то применительно к его обеспечению понятия «задержанный», «обвиняемый», «предъявление обвинения» должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в придаваемом им Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР более узком смысле», а также, «поскольку такие действия направлены на выявление уличающих лицо, в отношении которого ведется уголовное преследование, фактов и обстоятельств, ему должна быть безотлагательно предоставлена возможность обратиться за помощью к адвокату (защитнику)»².

Однако на практике реально подозреваемый может воспользоваться своим правом при наличии опять же, по крайней мере, двух условий. Это, во-первых, надлежащее выполнение должностными лицами своих обязанностей и, во-вторых, наличие у адвоката реальной возможности оказать квалифицированную юридическую помощь.

В соответствии со ст. 11 УПК РФ обязанность обеспечить реализацию права подозреваемого прибегнуть к помощи защитника возлагается на прокурора, следователя или дознавателя и осуществляется, как правило, путем информирования родственников о задержании либо принятии мер к назначению защитника. В большинстве случаев подозреваемый и его родственники не имеют знакомого адвоката, поэтому его выбор и заключение с ним соглашения требуют определенного времени, которым, как правило, не располагает следователь. В этой связи вопрос выбора адвоката на момент задержания остается на совести следователя. Кроме того, положение п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ о признании показаний подозреваемого недопустимыми доказательствами в судебном заседании, если они даны в отсутствие защитника, заставляет позаботиться следователя

о наличии адвоката уже на момент принятия решения о задержании подозреваемого и его допроса. Поэтому по подавляющему количеству дел на первоначальном этапе уголовно-процессуальной деятельности в качестве защитника участвуют адвокаты по назначению. Следует констатировать, что «сплошь и рядом приходится наблюдать следующее явление: один и тот же следователь приглашает для ведения дел по назначению в порядке ст. 51 УПК РФ одного и того же адвоката-защитника. Зачастую этот адвокат — вчерашний коллега следователя. Заинтересованность обеих сторон такого тандема очевидна: адвокат получает за свою фиктивную защиту, а по сути — за предательство интересов своего подзащитного гарантированные тридцать сребреников из госбюджета; следователь же в лучшем случае ослабляет, а в худшем — нейтрализует защиту, без проблем получая подписи «карманного» адвоката под протоколами допросов и иными процессуальными документами»³. Тем самым адвокатом оказывается квалифицированная юридическая помощь не подозреваемому, а органам предварительного расследования.

Представляется, что решением данной проблемы было бы законодательное закрепление следующего порядка назначения защитника: при возникновении такой ситуации следователь информирует адвокатскую палату субъекта РФ о необходимости выделения адвоката для осуществления защиты по уголовному делу. Вопрос же о выборе конкретного адвоката вполне можно оставить на разрешение адвокатского сообщества.

Процессуальное положение потерпевшего существенно отличается от подозреваемого. Воплощением его интересов в уголовном судопроизводстве служит положение ст. 52 Конституции РФ, в соответствии с которым государство призвано охранять права потерпевшего от преступления и обеспечить ему доступ к правосудию, что не исключает право потерпевшего принимать активное участие в уголовном преследовании как самому, так и с помощью своего представителя. В то же время следует отметить, что его деятельность зависит от знания им своих прав, умения ими лично воспользоваться в нужный момент, соответствующей регламентации норм, определяющих права потерпевшего в уголовно-процессуальном законодательстве, и других факторов, способствующих правовой активности личности⁴. Однако представляется, что в современных условиях потерпевший вряд ли самостоятельно сможет отстаивать свои права.

В соответствии со ст. 42 УПК РФ потерпевший наделен правом иметь представителя, которым в соответствии со ст. 45 УПК РФ могут быть адвокаты. Вместе с тем объем прав, предоставленных адвокату-защитнику подозреваемого и адвокату-представителю потерпевшего, существенно различается. Защитнику предоставлены широкие возможности влиять на ход расследования, представитель потерпевшего лишь самым общим образом упоминается в перечне иных лиц, которые могут иметь соответствующий статус. Его права детально не регламентированы, а лишь приравнены к правам потерпевшего, что во многом влияет на принятие потерпевшим отрицательного решения о приглашении адвоката в качестве своего представителя. Немаловажную роль здесь также играет отсутствие в законе гарантий оказания потерпевшему бесплатной юридической помощи в отличие от помощи подозреваемому.

В то же время активная позиция потерпевшего во многом содействует осуществлению уголовного преследования. Поэтому детальное определение про-

цессуального статуса представителя потерпевшего, а также закрепление в законе случая оплаты его работы за счет государства способствовало бы реализации назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

Помимо подозреваемого и потерпевшего, в рамках уголовно-процессуальной деятельности законодатель предусмотрел возможность оказания квалифицированной юридической помощи свидетелю. Так, в соответствии с п. 6 ч. 4 ст. 56 УПК РФ он вправе являться на допрос со своим адвокатом.

На практике же осуществление данного права весьма затруднительно, что связано с отсутствием механизма его реализации. Права свидетелю разъясняются перед началом допроса (ч. 5 ст. 164 и ч. 1 ст. 189 УПК РФ), поэтому в большинстве случаев реальной возможности заблаговременно пригласить адвоката у него нет. Представляется необходимым разработать бланк повестки вызова на допрос для свидетеля и потерпевшего, в которой предусмотреть: в качестве кого и по какому делу лицо вызывается на допрос, перечень прав допрашиваемого, в т. ч. право явиться на допрос с адвокатом, а повестку приобщать к материалам уголовного дела.

Однако все изложенное в основном имеет отношение к стадии предварительного расследования. При возбуждении уголовного дела законодатель вообще не предусматривает возможности участия адвоката. В то же время на практике у граждан, вовлекаемых в сферу уголовно-процессуальной деятельности, на данной стадии уголовного процесса зачастую возникает острая необходимость в квалифицированной юридической помощи. В связи с этим следует согласиться с мнением ряда ученых, что «на сегодня положения ст. 48 Конституции РФ в стадии возбуждения уголовного дела вообще не реализованы. В плане участия адвоката данный отрезок уголовно-процессуальной деятельности представляет собой «белое пятно». Это существенно ограничивает конституционные права и интересы лиц, вовлеченных в первую ступень уголовного судопроизводства, и, следовательно, требует безотлагательного решения»⁵.

В итоге хотелось бы отметить, что квалифицированная юридическая помощь выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, но без четкого правового механизма ее реализации, а также без реальной деятельности государственных органов по ее обеспечению, она превращается в «пустой звук». Поэтому оказание правовой помощи, особенно на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, зависит как от работы адвокатов, так и от деятельности органов расследования.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2011. № 48, ст. 6727.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 27, ст. 2882.

³ Белоковыльский М.С., Игнатьев А.Н. За гранью процессуального конфликта: к вопросу о незаконном противодействии сторон в уголовном процессе // Адвокат. 2009. № 8. С. 36.

⁴ См.: Соколов А.Ф. Реализация прав человека в мировом суде // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: научно-практическая конференция (3–4 октября 2001 г., г. Саратов) / под ред. А.И. Демидова. Саратов, 2001. С. 102–103.

⁵ Давлетов А.А., Давлетова Г.А. Право лица на получение квалифицированной юридической помощи в стадии возбуждения уголовного дела // Проблемы совершенствования и применения законодательства о борьбе с преступностью: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 95-летию Башкирского государственного университета. Уфа, 2004. Ч. 1. С. 31.

П.В. Зотов

ВИЗУАЛИЗАЦИЯ СЛАБОВИДИМЫХ НОМЕРОВ АВТОМОБИЛЕЙ В ЦИФРОВЫХ ИЗОБРАЖЕНИЯХ

Статья посвящена проблеме слабовидимых (невидимых) фрагментов изображений, содержащих криминалистически значимую информацию. Описан способ решения обозначенной проблемы с помощью компьютерного алгоритма выделения контуров, который рассмотрен на примере слабовидимых номеров автомобилей в цифровых изображениях.

Ключевые слова: криминалистическая экспертиза цифровых изображений, слабовидимые фрагменты изображений, обработка цифровых изображений, выделение контуров изображений.

P.V. Zotov

VISUALIZATION POORLY VISIBLE NUMBERS OF CARS IN DIGITAL IMAGES

The article deals with the problem of poor visibility (invisible) of images containing forensic meaningful information. Describes a method of solving the problem indicated by the computer edge detection algorithm, which is considered by the example slabovidimyh numbers of cars in digital images.

Keywords: criminalistics examination of digital images, poorly visible image fragments, processing of digital images, allocation contours of images.

Фототехнология, основанная на использовании свойств галогенидов серебра, уходит в прошлое. Связано это с широким внедрением цифровой фотографической технологии, обеспечивающей высокое качество изображения. Цифровое оборудование и материалы занимают подавляющую часть как общепрографического рынка, так и сферу судопроизводства.

Экспертная практика свидетельствует о повышенном внимании судопроизводства к вопросам изучения именно содержания фотографических изображений. Современный методологический подход к проведению исследований предполагает использование как традиционных методов, так и метода компьютерного преобразования изображений¹. А тенденция роста фото- и видеофиксирующих устройств позволяет спрогнозировать увеличивающийся объем цифровых изображений, выступающих в качестве доказательств по различным делам.

Решение как идентификационных, так и диагностических задач, вынесенных на разрешение фототехнической криминалистической экспертизы, сопряжено с исследованием различного рода слабовидимых изображений (плохо виден отпечаток пальца, оттиск печати, лицо, номер машины и т. п.), вызывающих значительные трудности при производстве экспертиз².

Большое количество экспертиз слабовидимых изображений объясняется тем, что по-прежнему велика доля устройств, позволяющих фиксировать изображения только низкого качества, что связано в первую очередь их дешевизной. Кроме того, слабовидимые изображения могут быть сделаны случайными свидетелями, у которых попросту не было времени должным образом настроить свою технику, или же она была не приспособлена к конкретным условиям съемки, например, в дождь или ночью.

© Зотов Павел Вячеславович, 2012

Аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики (Волгоградский государственный университет); e-mail: worldtent@yandex.ru

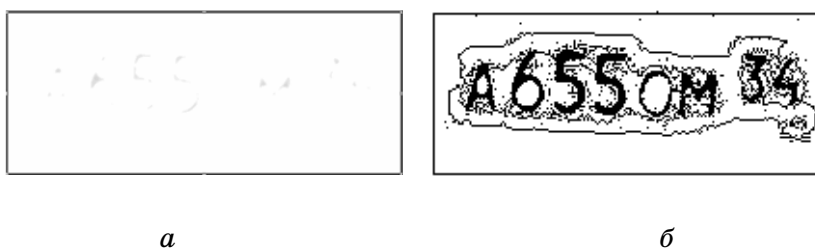
Среди прочих экспертиз перед экспертами часто ставят задачу визуализировать плохо видимый номер автомобиля, например, при проведении автотехнических экспертиз или анализа записей с камер наблюдения. В связи с этим автором предлагается как один из способов решения данной проблемы визуализировать слабовидимую область изображения с помощью компьютерного графического алгоритма выявления контуров фрагментов цифровых изображений на стохастически окрашенных поверхностях. Данная технология построена по общему принципу выделения контуров, но исследуются все уровни яркости изображения с последующим анализом и отбрасыванием неинформативных контуров. Приведем примеры работы авторского алгоритма визуализирования слабовидимых фрагментов изображения.

Пример 1. Фотография автомобиля со слабовидимым номером, который выделен рамкой (рис. 1).

На рис. 2, *а* показан увеличенный фрагмент изображения, содержащий слабовидимый номер автомобиля. На рис. 2, *б* изображен данный фрагмент после обработки авторским алгоритмом выделения контуров, с последующим их анализом, результат работы авторского алгоритма представлен.



Рис. 1. Фотография автомобиля со слабовидимым номером



а

б

Рис. 2:

а — увеличенный фрагмент изображения, содержащий слабовидимый номер автомобиля; *б* — изображение после обработки авторским алгоритмом (номер: А 655 ОМ)

Пример 2. Фотография автомобиля со слабовидимым номером, выделенным рамкой (рис. 3).

На рис. 4, *а* представлен увеличенный фрагмент изображения, содержащий слабовидимый номер автомобиля. На рис. 4, *б* изображен данный фрагмент после обработки авторским алгоритмом выделения контуров с последующим их анализом.



Рис. 3. Фотография автомобиля с слабовидимым номером

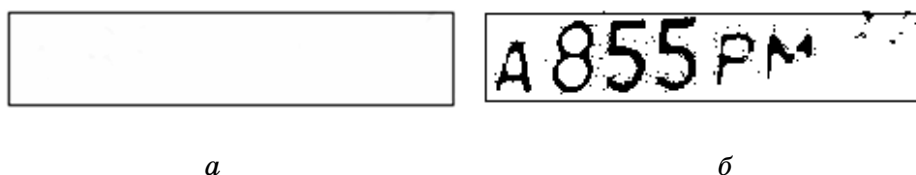


Рис. 4:

а — увеличенный фрагмент изображения, содержащий слабовидимый номер автомобиля; *б* — результат работы авторского алгоритма (номер: А 855 РМ)

Пример 3. Фотография автомобиля со слабовидимым номером, выделенным рамкой (рис. 5).

На рис. 6, *а* мы видим увеличенный фрагмент изображения содержащий слабовидимый номер автомобиля. На рис. 6, *б* изображен данный фрагмент после обработки авторским алгоритмом выделения контуров с последующим их анализом.



Рис. 5. Фотография автомобиля с слабовидимым номером

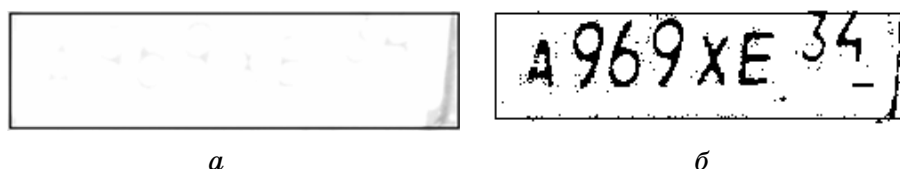


Рис. 6:

а — увеличенный фрагмент изображения, содержащий слабовидимый номер автомобиля; *б* — результат работы авторского алгоритма (А 969 ХЕ)

Приведенные примеры позволяют сделать вывод о возможности использования описанной компьютерной технологии в криминалистической экспертизе изображений, целью которой является выявление слабовидимых номеров автомобилей. Однако круг решаемых задач и исследуемых объектов не ограничивается только номерами автомобилей. Он достаточно широк: выявление содержания угасших, экранированных или исполненных обедненной красящей композицией текстов, слабовидимых отпечатков пальцев, подошв обуви и т. д.

Таким образом, использование компьютерных технологий при решении данных задач по своим возможностям существенно дополняет традиционные методы исследования.

¹ См.: Дмитриев Е.Н. Судебная экспертиза фотографических изображений: современное состояние и возможности решения экспертных задач // Судебный эксперт. Саратов, 2009. С. 73–79.

² См.: Симаков Г.Е. Использование методов цифровой обработки изображений при технико-криминалистическом исследовании документов // Криминалистические средства и методы в раскрытии и расследовании преступлений: материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции по криминалистике и судебной экспертизе (Москва, 1–3 марта 2004 г.): в 3 т. Т. 1. М., 2004.

А.В. Мартынов

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ПРОВЕРКИ ПЕРВИЧНЫХ МАТЕРИАЛОВ О СЛУЖЕБНЫХ ПОДЛОГАХ

В статье с учетом сложившейся правоприменительной практики рассмотрены и проанализированы поводы для возбуждения уголовного дела и способы обнаружения преступления. Предложены рекомендации по проведению проверочных действий на стадии возбуждения уголовного дела о служебном подлоге.

Ключевые слова: преступление, расследование преступлений, возбуждение уголовного дела, служебный подлог, особенности возбуждения уголовного дела по факту совершения служебного подлога.

A.V. Martynov

THE SPECIFICS OF PRELIMINARY VERIFICATION OF PRIMARY MATERIALS ON FORGERY

In this article the reasons for a criminal investigation and the crime detection methods reflecting the current legal practice are reviewed and analyzed. The author offers recommendations on carrying out the verification at the stage of the institution of criminal proceeding on the fact of forgery.

Keywords: crime, criminal investigation, institution of criminal proceeding, forgery, the specific institution of criminal proceeding on the fact of forgery.

В числе приоритетных направлений деятельности нашего государства на современном этапе названа борьба с коррупцией. Президент РФ в одном из своих посланий Федеральному Собранию РФ провозгласил: «Нашей принципиальной задачей остается борьба с коррупцией»¹. Согласно п. 2.1 Указания Следственного комитета при прокуратуре РФ от 29 декабря 2008 г. № 7/224 «Об организации работы в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в сфере противодействия коррупции» одним из преступлений коррупционной направленности является служебный подлог².

Согласно сведениям Информационного центра ГУ МВД РФ по Саратовской области, в Саратовской области, несмотря на некоторый рост числа возбужденных уголовных дел по факту совершения служебного подлога, в период с 2008 г. по 2011 г. число направленных уголовных дел в суд является стабильным. Так, в 2008 г. сотрудниками правоохранительных органов было возбуждено 110 уголовных дел по факту совершения служебного подлога, в суд передано 74 уголовных дела, остальные прекращены и приостановлены по различным основаниям; в 2009 г. возбуждено 158 уголовных дел, в суд направлено 70; в 2010 г. возбуждено 154 уголовных дела, в суд передано 72; в 2011 г. возбуждено 82 уголовных дела, в суд поступило 67. Такая ситуация во многом обусловлена тем, что в практической деятельности правоохранительных органов возникает много проблем при расследовании уголовных дел о служебных подлогах, в т. ч. и при производстве предварительной проверки первичных материалов о фактах их совершения³.

© Мартынов Александр Владимирович, 2012

Аспирант кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: MAVsled@mail.ru

К сожалению, не все практические работники должным образом знают признаки совершения служебных подлогов, к которым относятся следующие: 1) информация, свидетельствующая о том, что уровень жизни субъекта не соответствует его легальному денежному содержанию; быстрое продвижение по «карьерной лестнице»; 2) информация, полученная от лиц, обладающих ею, об известных им или предполагаемых фактах противоправных деяний субъекта; 3) информация, полученная из различных документов: лицевых счетов вкладчика (могут свидетельствовать об открытии вкладов субъектом служебного подлога и его корыстной заинтересованности в совершении преступления; о снятии денег вкладчиком, осуществлении денежных переводов лицом, в интересах которого совершался служебный подлог); подложных официальных документов; личных записей субъектов служебного подлога; 4) предметы, вещества и иные материальные следы, свидетельствующие о совершении преступления: подложный документ; переданные предполагаемому субъекту преступления деньги и ценные предметы; чеки, подтверждающие покупку определенных предметов, переданных в счет оплаты совершения служебного подлога; следы пальцев рук субъекта служебного подлога, оставленные на подложном документе, и т. д. Очевидно, что указанные признаки должны оцениваться только в комплексе и подтверждаться совокупностью достаточных данных.

Поводами к возбуждению изученных нами 100 уголовных дел, возбужденных по фактам совершения служебных подлогов, являлись следующие: заявления граждан (90 %), сведения, полученные в процессе оперативно-розыскных мероприятий (2 %); материалы инвентаризаций и документальных проверок, ревизий финансово-экономической деятельности организации, аудиторских, налоговых, прокурорских и иных проверок (0,9 %), а также сведения, полученные при расследовании иных преступлений (6,1 %).

При поступлении заявления о совершенном служебном подлоге направления, средства и способы его проверки определяются с учетом объема полученной информации и имеющихся у следователя знаний и практических навыков, а также степени осведомленности заявителя, его отношений с предполагаемым преступником, психоэмоционального состояния, способности правильно и эффективно воспроизводить информацию.

Своеобразным источником информации о типичных способах совершения служебных подлогов, типичной последовательности проверочных действий могут также служить изучение, обобщение и анализ существующей правоприменительной практики. Работа в этом направлении, несомненно, способствует повышению квалификации практических работников.

При проверке поступивших заявлений и сообщений о служебных подлогах, как правило, необходимо провести следующие проверочные действия: получить объяснения от заявителя и иных лиц, которые могут быть осведомлены о совершенном преступлении, личности заявителя и субъекта преступления; установить и изучить личность предполагаемого преступника, выяснить род его деятельности, объем служебных полномочий, круг знакомств и интересов; проверить версии о возможном оговоре невиновного лица; дать поручение органам дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление признаков преступления; осуществлять документальную проверку деятельности организации, где имел место подлог документов, результаты которой могут быть использованы для выяснения обстоятельств, подлежащих установлению.

Только после проведения всех проверочных действий субъектом расследования может быть принято процессуальное решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении.

Одним из первоначальных проверочных действий является опрос заявителя об обстоятельствах совершенного преступления. При этом в зависимости от особенностей механизма совершения служебного подлога формулируются и вопросы заявителю. В ходе предварительной проверки первичных материалов о служебных подлогах обязательно подлежат выяснению следующие вопросы: 1) является ли субъект совершенного преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом. Данные сведения должны быть подтверждены документально; 2) где, когда и кем были совершены действия по внесению в официальные документы заведомо ложных сведений или по внесению в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание; 3) где и как регистрировались официальные документы, в отношении которых был совершен подлог; каков порядок формирования данных документов, не был ли он нарушен, какими документами установлен; кто визировал документы и кто должен был их визировать; 4) мотив, цель и способ совершения данных действий с его конкретизацией. При совершении деяний из корыстной или иной личной заинтересованности обязательно выясняется, в чем состояла такая заинтересованность; кто способствовал ее реализации.

В процессе проверки заявлений и сообщений о служебных подлогах велика роль оперативно-розыскных мероприятий, особенно оперативного эксперимента. Так, Д. обратилась к К. для выдачи решения врачебно-консультационной комиссии о наличии беременности, договорившись с К. принести ему взятку в один из следующих рабочих дней. Однако 9 июля 2009 г., понимая преступный характер действий, Д. обратилась к руководителю СО по Заводскому району г. Саратова СУ СК при прокуратуре РФ по Саратовской области с заявлением о привлечении К. к уголовной ответственности. 10 июля 2009 г., участвуя в проведении оперативно-розыскного мероприятия «Оперативный эксперимент», Д. получила от сотрудника милиции деньги в сумме 5000 руб., которые примерно в 15 ч 15 мин в служебном кабинете № 8 МУЗ «Городская поликлиника № 4» передала К. в качестве взятки за выдачу ей решения врачебно-консультационной комиссии с внесенными в него заведомо ложными сведениями о наличии у нее беременности сроком 7 недель. Вернув ей из этих денег 2000 руб., К. оставил себе 3000 руб., после чего она вышла из кабинета, а К. был задержан сотрудниками милиции⁴.

При проведении оперативно-розыскных мероприятий оперативному сотруднику необходимо соблюдать все правовые нормы, закрепляющие порядок их фиксации и оформления. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 10 июля 2012 г.)⁵ в случае изъятия документов, предметов, материалов при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий должностное лицо, осуществившее изъятие, составляет протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства РФ.

Если при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий изымаются документы, то с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются

документы, о чем делается запись в протоколе. В случае, если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение 5 дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе.

В случае, если по истечении 5 дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение 3 дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления.

Копии документов направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе. К сожалению, при изъятии документов на практике зачастую нарушаются эти требования в части предоставления копий изъятых документов.

При решении вопроса о возбуждении уголовных дел данной категории особое значение имеют материалы служебных проверок и расследований, которые могут быть предоставлены как организацией, в которой произошло правонарушение, так и контролирующими данную организацию органами. В этих материалах, как правило, должны содержаться различные справки, документы, подтверждающие должностной статус лица, его полномочия, акты ревизий и иных проверок, объяснения работников и заключение комиссии, проводившей служебное расследование или проверку.

При производстве проверочных действий с целью решения вопроса о возбуждении уголовного дела по факту совершения служебного подлога следователю необходимо учитывать, что ч. 1 ст. 447 УПК РФ установлены отдельные категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам. К ним относятся: 1) члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица органа местного самоуправления; 2) судьи Конституционного Суда РФ, судьи федерального суда общей юрисдикции или федерального арбитражного суда, мирового судьи и судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ, присяжного или арбитражного заседателя в период осуществления им правосудия; 3) Председатель Счетной палаты РФ, его заместители и аудиторы Счетной палаты РФ; 4) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; 5) Президенты РФ, прекратившие исполнение своих полномочий, а также кандидаты в Президенты РФ; 6) прокуроры; 6.1) Председатель Следственного комитета Российской Федерации; 6.2) руководители следственных органов; 7) следователи; 8) адвокаты; 9) члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса; 10) зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы, зарегистрированные кандидаты в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Данный перечень в соответствии с действующим законодательством является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Однако в нем, по нашему мнению, не учтены другие субъекты, в частности, Уполномоченный по правам человека в федеральных округах, в субъектах РФ; Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации, в Федеральном округе, субъекте РФ;

Председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ. Указанные лица также должны быть помещены в данный список, для чего необходимо внести соответствующие изменения в ст. 447 и 448 УПК РФ.

Согласно ч. 1 ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении вышеперечисленных лиц по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается в особом порядке.

Следует отметить, что большинство уголовных дел данной категории возбуждается в отношении конкретного лица. Так, в 2008 и 2009 гг. в Саратовской области не было возбуждено ни одного уголовного дела, в отношении неизвестного (неустановленного) лица по факту совершения служебного подлога, в 2010 и 2011 гг. было возбуждено по одному уголовному делу в отношении неустановленного лица «по факту совершения преступления». Полагаем, что уголовные дела исследуемой категории преступлений не могут возбуждаться в отношении неизвестного (неустановленного) лица, т. к. данный состав преступления характеризуется специальным субъектом. Если субъект преступления не отвечает признакам, предусмотренным в ст. 292 УК РФ, то и уголовное дело не может быть возбуждено по данной статье. В этом случае не представляется возможным судить о признаках субъекта вообще, т. к. он не установлен.

Если в результате проверки будут «собраны данные, указывающие хотя бы на один признак преступления, и при этом не установлено обстоятельств, препятствующих возбуждению уголовного дела, то нужно возбудить уголовное дело»⁶. Таким образом, стадия возбуждения уголовных дел по фактам совершения служебных подлогов характеризуется проведением проверочных действий, как правило, в специфической среде (по месту совершения преступления или по месту работы правонарушителя, если они отличаются), что, прежде всего, обусловливается особым субъектом уголовной ответственности, которым является должностное лицо, государственный служащий или служащий органа местного самоуправления, не являющиеся должностными лицами. При этом в отношении некоторых из них применяется особый порядок производства по уголовным делам. И этот особый порядок, закрепленный в УПК РФ, проявляется уже на стадии возбуждения уголовного дела.

В заключение хотелось бы отметить, что предварительная проверка первичных материалов о служебных подлогах, как правило, проводится в условиях информационной неопределенности и интенсивного противодействия со стороны субъектов преступления, а проблемы, связанные с ее производством, подлежат дальнейшему научному исследованию.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1, 2 дек.; Парламентская газета. 2010. 3дек.

² См.: Указание Следственного комитета при прокуратуре РФ от 29 декабря 2008 г. № 7/224 «Об организации работы в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в сфере противодействия коррупции» // Сборник указов и распоряжений Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации за 2008–2009 годы. М., 2009.

³ См.: Сведения Информационного центра ГУ МВД РФ по Саратовской области о преступлениях, предусмотренных ст. 292 УК РФ за 2008–2011 годы // Архив ИЦ ГУ МВД РФ по Саратовской области.

⁴ Уголовное дело № 1-318/10 // Архив Заводского районного суда г. Саратова.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349.

⁶ Шурухнов Н.Г. Предварительная проверка заявлений и сообщений о преступлениях в стадии возбуждения уголовного дела (Процессуальные и организационно-методические вопросы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 86.

Е.А. Наливайко

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ВЫДАЧИ ПОДОЗРЕВАЕМОГО, ОБВИНЯЕМОГО

Статья посвящена проблемным вопросам законодательства, касающегося организации экстрадиции обвиняемых, подозреваемых, которые находятся за пределами государства. Рассматриваются отдельные аспекты процессуального законодательства; обращается внимание на позитивный опыт иностранных государств.

Ключевые слова: подозреваемый, обвиняемый, розыск подозреваемого, выдача, экстрадиция.

E.A. Nalivayko

THE PROBLEM QUESTIONS OF AN EXTRADITION OF A SUSPECT, AN ACCUSED

The article deals with the problem questions of the legislation in organization of an extradition accused, suspect, which are outside of the state. The author considers separate aspects of the judicial procedure legislation and pays attention to positive experience of the foreign states, concerning this subject.

Keywords: suspected, defendant, search of suspected, delivery, extradition.

Развитие средств коммуникации, появление Интернета, упрощение паспортного контроля, существование «прозрачных» границ между государствами, образовавшимися на территории бывшего СССР, несовершенство национальных механизмов противодействия преступности — это далеко не полный перечень факторов, способствующих уклонению лиц от уголовной ответственности, допустивших нарушения уголовно-процессуального закона того или иного государства. В этих условиях особую роль играет международное сотрудничество государств в борьбе с преступностью путем оказания правовой помощи по уголовным делам, одной из форм которой выступает выдача лиц, или экстрадиция.

Для Украины актуален вопрос приведения национальной правовой системы в соответствие с выработанными международными сообществами правовыми стандартами, в т. ч. в сфере оказания правовой помощи по уголовным делам в форме экстрадиции. Вместе с тем положения таких соглашений во многих случаях являются достаточно общими, а следовательно, требуют детализации на уровне национального законодательства, для обеспечения эффективного выполнения украинской стороной своих договорных обязательств и недопущения предоставления возможности лицу избежать уголовной ответственности.

Целью данной статьи является выявление основных путей решения актуальных проблем нормативно-правового регулирования выдачи подозреваемых и совершенствование национального законодательства по повышению эффективности работы правоохранительных органов Украины.

Вообще в определении самого понятия «экстрадиция» среди множества предложенных учеными дефиниций наиболее полным, по нашему мнению, является понятие, обоснованное А. Виноградовой, которая считает, что под указанным

© Наливайко Евгений Александрович, 2012

Аспирант кафедры надзора за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскные мероприятия, дознание и досудебное следствие (Национальная академия прокуратуры Украины), юрист 1 класса; e-mail: evgeniy_21@mail.ru

понятием следует понимать процесс, который основывается на международных договорах, общепризнанных принципах международного права, нормах внутреннего законодательства и связан с предоставлением государствами правовой помощи, заключающейся в передаче подозреваемого, обвиняемого или осужденного государством, на территории которого он находится, государству, на территории которого он совершил преступление или гражданином которого он является, или государству, потерпевшему от преступления, для привлечения его к уголовной ответственности или исполнения вынесенного приговора суда¹.

Одной из попыток улучшения регулирования выдачи особы подозреваемого, обвиняемого стало принятие Украиной Закона от 21 мая 2010 г. «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс Украины относительно выдачи лица (экстрадиции)»² и Закона от 16 июня 2011 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с ратификацией второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам»³. К тому же 20 ноября 2012 г. вступил в законную силу новый УПК Украины.

УПК Украины, который действовал до вступления в законную силу нового УПК, устанавливал определенную процедуру выдачи лица. Так, после поступления соответствующего запроса компетентного органа иностранного государства о выдаче лица центральным органом Украины, которым является Генеральная прокуратура или Министерство юстиции, организовывалась проверка, проводившаяся непосредственно центральным органом или по его поручению прокуратурой области, после чего принималось решение по данному вопросу. Решение центрального органа о выдаче могло быть обжаловано лицом, в отношении которого оно принято, его защитником или законным представителем в местный суд. Постановление судьи могло быть обжаловано в апелляционный суд прокурором, принимавшим участие в рассмотрении дела судом первой инстанции, лицом, в отношении которого принято решение, его защитником и законным представителем. Решение суда апелляционной инстанции могло быть оспорено только прокурором и только по отдельным основаниям.

Новым УПК Украины существенно изменен порядок рассмотрения запроса о выдаче лица. После поступления запроса уполномоченный орган, которым является Генеральная прокуратура или Минюст, рассматривает его по существу. При этом органу предоставлены полномочия давать поручения прокуратурам Автономной Республики Крым, областей, Киева и Севастополя осуществлять проверку возможных препятствий для выдачи лица. Уполномоченный (центральный) орган направляет в местный суд материалы проверки, свой предварительный вывод о возможности выдачи лица. При наличии определенных законом и международным договором оснований суд принимает решение о допустимости выдачи. Окончательное решение об экстрадиции принимает уполномоченный (центральный) орган Украины. При этом должно быть учтено решение суда. Однако, на наш взгляд, предложенная в УПК Украины процедура не совсем логична, поскольку окончательное решение о выдаче лица должен принимать суд, а не другой орган государственной власти, которому фактически предоставлены полномочия проводить проверку судебного решения. Кроме того, в УПК Украины отсутствуют положения о возможности обжалования окончательного решения уполномоченного (центрального) органа относительно выдачи лица.

Согласно Кодексу процедура экстрадиции также может применяться к лицам, совершившим уголовное правонарушение — преступление или уголовный проступок. Однако применение процедуры экстрадиции к лицам, совершившим уголовные правонарушения, не полностью согласуется с международными обязательствами Украины. Например, ратифицировав Европейскую конвенцию о выдаче правонарушителей, Украина взяла на себя обязательства осуществлять выдачу только лиц, совершивших преступления, за которые предусмотрено лишение свободы на срок не менее 1 года⁴.

В то же время новым УПК Украины, в отличие от действовавшего УПК, в ст. 552, 554 определены обстоятельства, которые должен учитывать уполномоченный орган при принятии решения о том, какой из запросов о выдаче лица будет рассматриваться, если таких поступило несколько.

Также необходимо отметить, что ст. 588 УПК Украины регламентируется упрощенный порядок выдачи лиц, который может быть применен только в случае наличия письменного заявления такого лица о его согласии на выдачу (в случае получения заявления о согласии лица на выдачу запрашивающей стороне и ее утверждения постановлением следственного судьи), после чего прокурор передает заявление на рассмотрение центральному органу Украины, который в течение 3-х дней рассматривает его и принимает решение о возможности упрощенного порядка выдачи.

Отличие этого порядка от обычного заключается в том, что при нем не проводится экстрадиционной проверки и установлены короткие сроки для решения судом и уполномоченным органом вопроса о выдаче лица. Отсутствие упрощенного порядка выдачи лица в УПК Украины, который действовал с 1960 г., значительно затягивало решение вопроса и бюрократизировало процедуру экстрадиции. Отдельные недостатки института экстрадиции не устранены и в новом УПК. Согласно ч. 2 ст. 25 Конституции «гражданин Украины не может быть выдворен за пределы Украины либо выдан другому государству». Аналогичные положения относительно невыдачи исключительно собственных граждан содержатся и в международных договорах.

Введение указанных изменений и дополнений новым УПК Украины являются первыми шагами законодателя по созданию внутрисударственной правовой базы для регулирования международного сотрудничества в уголовно-процессуальном судопроизводстве и требует научного исследования. Однако даже принятые изменения служат поводом для глубокого научного анализа возникающих в практической деятельности спорных вопросов и нуждаются в дальнейшем совершенствовании, а потому, по мнению автора, следует обратиться по вопросу упрощения выдачи подозреваемого (экстрадиции) к положительному опыту европейских стран, в частности стран Европейского союза (далее — ЕС). Так, в июне 2002 г. были приняты «Рамочные решения о терроризме и европейском ордере на арест». Рассмотрим нововведения, отличающие европейский ордер на арест от экстрадиции. Передача преступников из одного государства члена ЕС в другое на основании выданного европейского ордера на арест заменила традиционную процедуру экстрадиции, которая до этого основывалась на двусторонних или многосторонних соглашениях: Конвенции Совета Европы об экстрадиции 1957 г. и Протоколы 1975 и 1978 гг., Шенгенской конвенции 1990 г., а также ряда конвенций ЕС об экстрадиции, так и не вступивших в силу из-за того, что они не были ратифицированы большинством стран-членов ЕС. Принимая подобное

решение, Совет исходил из того, что экстрадиция — громоздкая, медленная, уже устаревшая процедура. Она может занимать месяцы и даже годы, при этом во многом основывается на политических, а не только на судебных решениях. Введение Европейского ордера на арест имело целью усовершенствовать процесс выдачи, ввести ограничения по срокам принятия решения судебными инстанциями, свести к минимуму возможности отказа выполнения ордера и, наконец, добиться согласия государств-членов ЕС передавать в руки правосудия другого государства своих граждан.

Рамочное решение о Европейском ордере на арест ввело в международно-правовой оборот новую форму сотрудничества государств в борьбе с преступностью, которая обозначается термином «передача». До этого страны ЕС осуществляли передачу обвиняемых только международным судам, а срок экстрадиция в этом случае никогда не применялся. И хотя в самом Рамочном решении экстрадиция, выдача и передача часто используются как синонимы, все же, представляется, что новый термин был введен для того, чтобы обозначить коренное отличие процедуры, осуществляемой в рамках Евросоюза между государствами-членами ЕС, от условий традиционной экстрадиции между членами ЕС и остальным миром. Имея в виду то, что экстрадиции подлежат только граждане иностранных государств, следует отметить, что Рамочное решение предусматривает исключение из этого правила. Так, например, в новой редакции Основного закона Германии (Конституция Германии) гражданин Германии не может быть экстрадирован в иностранное государство. В то же время Закон позволяет передать его в другое государство ЕС или международный суд при условии соблюдения законности.

Классическая процедура экстрадиции требует межправительственного, межгосударственного подхода, при котором задействованы дипломатические каналы. Европейский ордер на арест наоборот основывается на прямых контактах судебной власти. Он отсылается непосредственно компетентному судебному ведомству в случае, если известно, где находится разыскиваемый. Тогда суд устанавливает личность арестованного и начинает вместе с запрашиваемой стороной готовить решения о передаче его по ордеру. Если преступник скрывается, то запросы о его аресте и передаче поступают в Шенгенскую информационную систему и Интерпол. Полиция получает эти запросы и после задержания разыскиваемого передает его судебному ведомству, выписавшему ордер. Для перевода ордеров на нужный язык используется специальная международная сеть переводчиков. Получить информацию о том, какое именно ведомство принимает Европейский ордер на арест в той или другой стране Евросоюза, можно без осложнений через Европейскую правовую сеть, созданную для облегчения контактов в уголовно — правовом сотрудничестве. Например, выпиской и рассмотрением европейских ордеров на арест в Великобритании занимается десять специальных судов⁵.

Применение Европейского ордера на арест дает возможность выдать преступника довольно быстро, благодаря ограничениям сроков выдачи (решение должно быть принято судом в течение 90 дней с момента ареста). Если задержанный не возражает против выдачи, то на осуществление данной процедуры требуется всего 10 дней. По правилам же экстрадиции запрос относительно выдачи мог пролежать год, прежде чем суд приступал к его изучению, которое проходило две стадии: судебную, когда запрос об экстрадиции рассматривался в суде, и политическую, когда окончательное решение принималось правительством или

главой государства. Для процедуры Европейского ордера на арест достаточно одной стадии, в ходе которой только судебная власть принимает необходимое решение, а поэтому считаем, что в дальнейшем следует перенимать положительный опыт зарубежных стран и в дальнейшем совершенствовать уголовно-процессуальное законодательство.

Для стран СНГ указанные положения являются весьма актуальными и их внедрение, по мнению автора, может упростить процесс выдачи лиц (обвиняемых, подозреваемых).

¹ См.: *Виноградова А.* Выдача (экстрадиция) лиц, совершивших преступления // Адвокат. 1999. № 1. С. 13–14.

² См.: Официальный вестник Украины. 2010. № 45.

³ См.: Официальный вестник Украины. 2011. № 52.

⁴ См.: *Картов А.* Принципы сотрудничества государств в борьбе с преступностью // Запорожская городская общественная организация «Истина», 2010. Ч. 2. С. 117–118.

⁵ См.: *Сафаров Н.* Европейской ордера на арест в механизме правового регулирования по уголовным делам стран-членов Европейского союза // Правоведение. 2007. № 1. С. 98.

Б.Л. Оганесян

ПОНЯТИЕ МОТИВА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В ТЕОРИИ УГОЛОВНОГО ПРАВА

Статья посвящена исследованию понятия мотива преступления в теории уголовного права. Анализируются основные проблемы в обозначенной области, а также механизм формирования мотива преступления. Особое внимание уделяется признакам мотива преступления.

Ключевые слова: мотив преступления, потребность, преступление.

B.L. Oganesyanyan

THE CONCEPT OF MOTIVE OF A CRIME IN THE THEORY OF CRIMINAL LAW

The article is devoted to the exploration of the idea of the motive of the crime in the theory of criminal law. An analysis of the main problems in the designated area, as well as the mechanism of formation of the motive for the crime. Special attention is paid to the characteristics of the motive of the crime.

Keywords: motive of the crime, need, crime.

В теории уголовного права понятие «мотив преступления» вызывает полемику и, как следствие, негативно влияет на правоприменительную практику. Это обстоятельство, а также имеющиеся пробелы в законодательстве в обозначенной области свидетельствуют о том, что учение о мотиве преступления на сегодняшний день представляет собой одно из перспективных направлений в исследованиях уголовно-правовой науки.

Учение о мотиве преступления и раньше привлекало внимание многих ученых¹ как представлявшее огромную важность для уголовно-правовой науки и практики применения уголовного закона. Между тем понятие «мотив престу-

© Оганесян Бениамин Левонович, 2012

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: beniamin.oganesyan@yandex.ru

пления», его сущность и специфические признаки исследованы недостаточно. В решении этих вопросов остается много неясного и спорного.

Мотив — категория сложная и многогранная. Трудность определения мотива в праве, по мнению целого ряда исследователей, вызвана, прежде всего, тем, что имеются большие расхождения и противоречия в характеристике этого явления в психологической науке, призванной непосредственно заниматься разработкой указанного понятия². Отсюда следует, что мотив — в первую очередь категория психологическая.

В связи с этим в юридической литературе дискутируется вопрос о возможности иметь в праве самостоятельное понятие «мотив преступления». Б.В. Харазишвили подчеркивал, что юридическая наука должна пользоваться тем понятием мотива, которое дает психология. Введение же уголовно-правового определения мотива он считает ненаучным³. Диаметрально противоположного мнения придерживались А.Б. Сахаров, И.Г. Филановский и др. Так, в частности, И.Г. Филановский отмечал: «Механическое перенесение в право того определения, которое дается в психологии, представляется нам неверным, так как психологи открывают истоки побуждений нормального поведения, а в праве нужно найти истоки побуждений для поведения, отклоняющегося от нормы. Этим и следует обосновать необходимость создания в уголовном праве не отличного от психологии, а на основе данных психологии, но специфического для права определения понятия мотива преступления⁴».

В теории уголовного права на этот счет существуют иные мнения, однако все они в той или иной степени отражают представленные позиции. Определенный компромисс в обсуждении спорного вопроса представил профессор Б.С. Волков, который считает, что «диалектика взаимоотношений психологического и уголовно-правового понятия мотива очень проста: она выражает соотношение общего и частного, рода и вида»⁵. Значимость данного положения оказалась столь велика, что практически и поныне оно является господствующим в уголовно-правовой теории.

Мы разделяем указанную позицию, однако считаем, что она нуждается в конкретизации. Психологическая наука формулирует понятия «мотив» и «цель», непосредственно входящих в предмет ее изучения. Эти понятия можно рассматривать как данность. Однако остальные науки также разрабатывают применительно к своему предмету свою теорию, ибо без самостоятельной теории не может существовать никакая наука. Однако теория той или иной науки относится к ней самой, распространяется только на круг изучаемых ею вопросов и при этом опирается на понятийный и категориальный аппарат психологической науки, конкретизируя и развивая его.

Этим и следует обосновать новый подход к рассмотрению сущности мотива преступления, снимающий большинство имеющихся противоречий, и позволяющий по-новому взглянуть на ряд положений, называвшихся аксиоматическими и незыблемыми.

В этой связи, очевидно, первым будет вопрос о том, что представляет собой мотив. В отечественной и зарубежной психологической литературе по поводу трактовки данного понятия существует множество мнений, противоречивых подходов. Однако есть некая объединяющая позиция, согласно которой мотив — это побудительная причина действий. Данное понимание неразрывно связано с этимологией термина «мотив», которое в переводе с различных языков, в частности латинского, французского, немецкого, означает побуждение, побудительную причину действий человека.

В теории уголовного права мотив преступления также определяется как непосредственная побудительная причина преступления. Однако подобные определения не отражают специфики и природы мотива, а указывают на его побудительную функцию, на его общее значение в детерминации поступка, не раскрывая содержания мотива, качественно отличающего названное психологическое явление от других.

Разногласия начинаются с психологического понимания самой функции побуждения. Слово «побуждение» происходит от глагола «побудить», что означает «вызвать у кого-либо желание сделать что-либо, склонить, понудить к чему-либо»⁶. Свойство побудительности является конституирующим свойством мотива. Если говорят о мотиве, то речь должна идти о том, что некоторое содержание приобрело свойство побудительности.

Важным аспектом этой проблемы выступает вопрос о механизме формирования мотива. Формирование мотивов поведения можно рассматривать в онтогенетическом и функциональном аспектах. «Мотив как побуждение — это источник действия, его порождающий; но чтобы стать таковым, он должен сам сформироваться»⁷, — писал С.Л. Рубинштейн. Эти слова могут определить сферу функционального анализа становления мотивов.

Формирование мотивов проходит ряд этапов. Выявление этих этапов может послужить основой для определения понятия «мотив преступления». Имеющиеся различия в определении мотива в значительной мере обусловлены тем, что разные исследователи берут за основу различные этапы формирования мотива.

В настоящее время в психологической литературе господствующей является теория, согласно которой источником любого поведения, в т. ч. преступного, служит определенная потребность. Известные мыслители писали, что «никто не может сделать что-нибудь, не делая этого вместе с тем ради какой-либо из своих потребностей...»⁸.

С.Л. Рубинштейн отмечал: «Человеческая личность — это, прежде всего, живой человек из плоти и крови: у него есть потребности. Они выражают практическую связь его с миром и зависимость от него. Наличие у человека потребностей свидетельствует о том, что он испытывает нужду в чем-то, что находится вне его, — будь то во внешних предметах или в другом человеке; это значит, что он существо страдающее, зависимое, в этом смысле пассивное. Вместе с тем потребности человека являются исходными побуждениями его к деятельности: благодаря им и в них он выступает как активное, действенное существо. В потребностях, таким образом, как бы заключен уже весь человек как существо, испытывающее нужду и вместе с тем действенное, страдающее и вместе с тем активное, — как страстное существо»⁹.

Вся история развития человеческой личности связана с историей потребностей человека. Сами потребности личности возникают и развиваются из изменяющихся и развивающихся взаимоотношений человека и окружающего его мира.

В процессе исторического развития круг того, в чем человек нуждается, постоянно расширяется. Эта объективная нужда, отражаясь в психике человека, испытывается им как потребность.

Таким образом, на основе анализа исследований психологов можно заключить, что потребность представляет собой испытываемую человеком объективную нужду (или нужду в чем-то, лежащую вне его). Тем самым подчеркивается

объективная природа потребности, поскольку источник ее возникновения и удовлетворения находится во внешнем мире.

Следует отметить, что с физиологической стороны потребность является реакцией организма и личности на воздействие как внутренних (например, неприятные ощущения, исходящие от внутренних органов), так и внешних раздражителей (сигналов, стимулов и т. д.)¹⁰.

В связи с этим первичным элементом механизма формирования мотива выступает возникновение потребности, вызванной внутренними или внешними объективными явлениями. Однако испытывать потребность это еще не значит осознавать ее. С одной стороны, удовлетворение или неудовлетворение потребности, которая сама не проявилась в форме чувства, а испытывается, например, в элементарной форме органических ощущений, может породить эмоциональное состояние удовольствия — неудовольствия, радости — печали и т. п.; с другой, сама потребность как активная тенденция может испытываться как чувство, так что и чувство выступает в качестве проявления потребности. То или иное чувство наше к определенному предмету или лицу — любовь или ненависть и т. п. — формируется на основе потребности по мере того, как мы осознаем зависимость ее удовлетворения от этого предмета или лица, испытывая те эмоциональные состояния удовольствия, удовлетворения, радости или неудовольствия, неудовлетворения, печали, которые они нам доставляют.

Таким образом, роль эмоций оказывается двусторонней, в силу которой эмоция выступает в одном случае преимущественно как состояние субъекта, в другом — преимущественно как активный процесс порыва, устремленности, действительности. Именно как форма проявления потребностей личности эмоции выступают в качестве внутренних побуждений к деятельности. Эти внутренние побуждения, выражающиеся в чувствах, обусловлены реальными отношениями индивида к окружающему его миру¹¹.

Но одно дело испытывать стремление, а другое — осознавать его. В зависимости от меры осознания стремление выражается в виде влечения, желания или хотения. Потребность, в частности органическая, еще не осознанная, не направляющаяся на определенный предмет, выступает сначала в виде влечения. Влечение не осознано и беспредметно. Пока человек лишь испытывает влечение, не зная, какой предмет это влечение удовлетворит, он не знает, чего он хочет, перед ним нет осознанной цели, на которую он должен был бы направить свое действие. С одной стороны, имеются влечения, субъективно выражающие потребность, но не заключающие осознания предметов, способных их удовлетворить, а с другой — предметы, в которых человек нуждается для удовлетворения своих потребностей. Субъективное выражение потребности, ее отражение в психике должно стать осознанным и предметным — влечение должно перейти в желание. Это «опредмечивание» служит необходимой предпосылкой возникновения волевого поведения. Лишь тогда, когда осознан предмет, на который направляется влечение, и объективное выражение потребности становится осознанным и предметным желанием, направленным на определенный объект, человек знает, чего он хочет, и может на новой осознанной основе организовать свое действие. Существенной предпосылкой возникновения волевого действия является, таким образом, переход к предметным формам сознания.

Вторым этапом формирования мотива является осознание потребности. На этом этапе мотив приобретает свое следующее необходимое качество — осознан-

ность. Потребности находятся в определенном соотношении с сознанием. Им свойственно становиться предметом переживания, сознанию же свойственно отражение этих переживаний.

Однако этот этап не является завершающей фазой формирования мотива. Если потребность возникла и имеется объект (предмет), способный удовлетворить эту потребность, то субъект как существо, обладающее волей, стоит перед выбором — удовлетворить эту потребность или нет. Именно субъекту предоставлено право выбора подавить эту потребность (не замечать) либо предпринять что-то для удовлетворения потребности. Именно последний вариант и предполагает стремление к достижению цели (или побуждение). Следовательно, третьим этапом формирования мотива является стремление к достижению цели. Однако когда речь идет непосредственно о мотиве преступления (не о мотиве поведения), то здесь имеет место стремление к достижению цели путем нарушения уголовно-правового запрета.

Естественно, что предлагаемая нами модель формирования мотива преступления носит условный характер, т. к. в реальной жизни нет столь четкого разграничения этапов. Однако как для уяснения механизма формирования мотива, так и для определения мотива преступления, представленная модель может быть полезна.

Определяя содержание мотивов преступлений, некоторые криминалисты относят к мотиву неосознанные влечения и стремления¹², другие говорят о побуждениях безотносительно к тому, осознаются они или нет¹³. Некоторые ученые отождествляют мотивы с эмоциями¹⁴, психическими состояниями¹⁵. Эмоциональная теория природы мотива, согласно которой причина поступка заключена в эмоциях личности и их характеристике, уже подвергалась обстоятельной критике в советской психологической и юридической литературе. На наш взгляд, неправильно и отождествление мотива с психическим состоянием личности. Различного рода психические состояния человека могут оказывать влияние на формирование мотива, ускоряя или затрудняя его созревание, но они обозначают иные особенности человеческой психики.

Трудно согласиться и с определением мотива, сформулированным В.А. Якушиным: «... Мотив является таким возбуждением к преступному поведению, о котором в известном смысле можно сказать, что он выступает движущей силой, внутренним источником этого поведения. В отличие от чувств он носит конкретно выраженный характер и является стимулом к определенному действию»¹⁶. Однако стимул представляет собой не что иное, как внешнее воздействие, поэтому отождествление его с мотивом ошибочно.

А.В. Наумов называет мотив осознанным побуждением (потребностью, чувством и т. д.) к достижению определенной цели посредством совершения преступления¹⁷. А.С. Тарарухин полагает, что «мотив преступления — это осознанное побуждение (стремление) к совершению конкретного целенаправленного поступка (волевого акта), представляющего общественную опасность и предусмотренного уголовным законом в качестве преступления»¹⁸. В данных определениях заключается основное значение мотива в определении направленности действий, однако это лишь одна из функций мотива.

Д.П. Котов определял мотив как «порожденное системой потребностей осознанное и оцененное побуждение, принятое лицом в качестве идеального осно-

вания оправдания своего поведения»¹⁹. В данном определении акцентируется внимание на осознанном побуждении.

Однако в настоящее время в юридической литературе все чаще высказывается мнение, согласно которому мотивы могут носить и неосознанный (бессознательный) характер. Мотив относится к волевому поведению, он не может быть неосознанным. Любые рассуждения о бессознательности мотива ведут к идеалистической концепции. Они отсекают саму постановку вопроса о механизме волевого поведения.

Опираясь на выделенные признаки мотива и рассмотренные ранее положения, представляется возможным следующее определение мотива преступления: это осознанная и переживаемая потребность, обуславливающая стремление к достижению цели путем нарушения уголовно-правового запрета.

¹ См., например: *Чубинский М.П.* Мотив преступной деятельности и его значение в уголовном праве. Ярославль, 1901; *Харазшвили Б.В.* Вопросы мотива поведения преступника в советском праве. Тбилиси, 1963; *Наумов А.В.* Мотивы убийств. Волгоград, 1969; *Котов Д.П.* Мотивы преступлений и их доказывание. Воронеж, 1974; *Волков Б.С.* Мотивы преступлений (Уголовно-правовое и социально-психологическое исследование). Казань, 1982; *Лунеев В.В.* Мотивация преступного поведения. М., 1991 и др.

² См.: *Волков Б.С.* Указ. соч. С. 4; *Иванов Н.Г.* Мотив преступного деяния. М., 1996. С. 3.

³ См.: *Харазшвили Б.В.* Указ. соч. С. 4–5.

⁴ *Филановский И.Г.* Социально-психологическое отношение субъекта к преступлению. Л., 1970. С. 41.

⁵ *Волков Б.С.* Указ. соч. С. 57.

⁶ *Ушаков Д.Н.* Большой толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 700.

⁷ *Рубинштейн С.Л.* Основы общей психологии. 2-е изд. М., 2003. С. 305.

⁸ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 12. С. 413.

⁹ *Рубинштейн С.Л.* Указ. соч. С. 256.

¹⁰ См.: *Ильин Е.П.* Мотивация и мотивы. СПб., 2000. С. 15.

¹¹ См.: *Рубинштейн С.Л.* Указ. соч. С. 215.

¹² См.: *Гольдинер В.Д.* Мотив преступления и его значение в советском уголовном праве // Советское государство и право. 1958. № 1. С. 44.

¹³ См.: *Дагель П.С.* Субъективная сторона хулиганства // Советская юстиция. 1968. С. 150.

¹⁴ См.: *Харазшвили Б.В.* Указ. соч. С. 44.

¹⁵ См.: *Загородников Н.И.* Преступления против жизни по советскому уголовному праву. М., 1961. С. 72.

¹⁶ *Якушин В.А.* Субъективное вменение и его значение в уголовном праве. Тольятти, 1998. С. 181.

¹⁷ См.: *Наумов А.В.* Указ. соч. С. 13.

¹⁸ *Тарарухин С.А.* Преступное поведение. Социальные и психологические черты. М., 1974. С. 56.

¹⁹ *Котов Д.П.* Указ. соч. С. 19.

ПРОБЛЕМЫ МОЛОДЕЖНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

А.В. Малько, И.Н. Коновалов, К.Е. Игнатенкова

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ*

Статья посвящена анализу наиболее важных правовых и социально-психологических аспектов незаконного оборота наркотиков в современной России на уровне региона.

Ключевые слова: антинаркотическая политика, незаконный оборот наркотиков, группа риска, потребители наркотиков, профилактика наркомании, антинаркотическое законодательство, регион.

A.V. Malko, I.N. Kononov, K.E. Ignatenkova

REGIONAL ASPECTS OF ANTIDRUG POLICY IN MODERN RUSSIA

The article is devoted to the analysis of the most important legal and social-psychological aspects of illegal turnover of drugs in modern Russia on regional level.

Key words: antidrug policy, illegal turnover of drugs, risk group, drugs users, prevention of drug addiction, antidrug legislation, region.

Анализ криминогенной ситуации в стране свидетельствует о дальнейшем обострении проблемы, связанной с распространением наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ. Сегодня в России фактически нет ни одного населенного пункта, где бы не проживали лица, имеющие опыт немедицинского употребления наркотических средств. И если ранее такие тенденции прослеживались в большей степени в городской среде, то сейчас происходит активная наркотизация и сельской местности.

По оценкам экспертов, несмотря на принимаемые меры, незаконный оборот наркотиков и их употребление в стране в ближайшие годы сохранит динамику роста, а наркоситуация будет определяться рядом факторов, среди которых можно отметить повышение спроса на наркотики, увеличение числа лиц, имею-

© Малько Александр Васильевич, 2012

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН; e-mail: igr@sgar.ru

© Коновалов Иван Николаевич, 2012

Доктор исторических наук, профессор, декан гуманитарного факультета (Саратовская государственная юридическая академия), председатель межведомственной комиссии по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами при Совете ректоров вузов Саратовской области; e-mail: ink@sgar.ru

© Игнатенкова Ксения Евгеньевна, 2012

Кандидат юридических наук, ученый секретарь Саратовского филиала Института государства и права РАН; e-mail: igr@sgar.ru

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ, проект «Антинаркотическая политика в современной России: цели, средства, результаты», № 11-03-00209а.

щих наркотическую зависимость, а также связанные с ней сопутствующие заболевания, возрастающее влияние наркомании на рост преступности, состояние общественного порядка, экономику страны.

На этом фоне ускоренными темпами происходит наркотизация в молодежной и подростковой среде. За последние 10 лет, согласно нашим исследованиям, количество больных наркоманией в этих возрастных категориях увеличилось в стране в 14,8 раза. Уровень наркотической зависимости среди несовершеннолетних в 2,5 раза выше, чем среди взрослых. Подростки и молодежь составляют 76 % от числа всех потребителей наркотических средств.

В такой ситуации повышается ответственность со стороны профессиональных групп лиц, работающих с детьми и подростками — учителей, школьных психологов, социальных педагогов, которые нуждаются в выработке новых подходов к взаимодействию со своими подопечными. В связи с этим остается актуальным проведение комплексных исследований, направленных на выявление, диагностику и профилактику наркомании в подростковой среде, объединяющих усилия специалистов различного профиля.

В этой связи участниками Проекта «Молодежь и наркотики» в 2010–2011 гг. было проведено социологическое исследование уровня наркотизации молодежи Саратова и области. В качестве метода исследования был избран анонимный анкетный опрос с различной степенью формализации. Для опроса респондентов использовалась анкета, состоящая из 25 вопросов. Анкетный опрос проводился специально подготовленными группами интервьюеров в районах г. Саратова, крупных районных центрах городского и сельского типа. Для обработки было получено около 7000 анкет, часть из которых не прошли отбраковку и оказались испорченными. Для окончательного отчета использовались данные, полученные от 6529 респондентов. К участию в опросе привлекались представители различных социальных групп молодежи, обучающиеся в 9-11 классах школ, гимназий, лицеев. Основные цели исследования сводились к следующему:

изучение отношения учащихся к проблемам, связанным с употреблением наркотиков;

выявление факторов, влияющих на формирование отношения к проблеме употребления психоактивных веществ, а также определение групп риска;

поиск путей изменения отношения к проблеме употребления психоактивных веществ и способов формирования мотивации на отказ от употребления наркотиков.

В соответствии с целями исследования были выделены три основные группы задач.

Группа информационно-статистических задач предусматривала определение социально-демографических характеристик респондентов, анализ уровня наркотизации, а также степени злоупотребления алкогольными напитками и табакокурением в подростковой среде, мониторинг степени доступности и возможности приобретения наркотических средств.

Группа задач, связанных с выявлением отношения школьников к проблеме наркомании и факторов, позволяющих изменять это отношение, предполагала анализ причин наркотизации подростков (влияние семьи, социальных стереотипов, системы образования, средств массовой информации, правоохранительной профилактической системы, наличие у подростков прочих вредных привычек), выявление и анализ степени информированности молодежи о проблеме наркомании путем получения информации о ее достоверности, определение и изучение факторов и условий, позволяющих изменить отношение к проблеме наркомании в молодежной среде.

Группа задач, направленных на выработку стратегии построения системы мер антинаркотической направленности, предусматривала анализ степени личной потребности и заинтересованности подростков в контакте и помощи служб, занимающихся вопросами профилактики наркозависимости, выделение типических молодежных групп по степени вовлеченности в процесс наркотизации.

В исследовании анализируется состояние наркоситуации в г.Саратове и Саратовской области.

Исходя из половозрастного критерия 55 % респондентов составили девушки; 42 % — юноши. Возраст участников опроса колеблется в интервале от 14 до 19 лет. Результаты анкетирования подтверждают актуальность проблемы наркомании в подростковой среде. Так, более половины опрошенных считают употребление наркотиков одной из наиболее острых проблем, существующих в молодежном сообществе. И только 29 % респондентов определили свое отношение к данной проблеме как «безразличное».

На вопрос «Из каких источников Вы получаете информацию по данной проблеме?» исследовательской группой были получены следующие сведения. По сравнению с результатами социологического исследования 2003 г.¹, информированность школьников по проблеме наркомании через средства массовой информации (телевидение, радио, газеты), школьных педагогов и психологов возросла соответственно на 16 и 20 %. Таким образом, можно наблюдать некоторую тенденцию роста интенсивности работы СМИ и средних учебных заведений по профилактике наркомании. Это свидетельствует о том, что проблематика наркотической зависимости подростков и ее профилактика приобретают в России все более открытый и публичный характер.

По мнению 64 % участников опроса, наркоманом может считаться только тот, кто постоянно употребляет наркотики, т. е. имеет от них физическую зависимость. Разовое употребление наркотических средств, а также употребление т.н. «легких» наркотиков, по мнению опрошенных, не делает человека наркоманом. 25 % респондентов называют «наркоманом» субъект, который курит «травку», принимает таблетки и лишь иногда употребляет наркотики. Таким образом, в подростковой среде встречаются случаи ложного представления об условиях возникновения и степени опасности наркотической зависимости. Это обуславливает зачастую беззаботное, беспечное отношение подростков к данной проблематике. Среди молодых людей доминирует заблуждение, что человек, «балующийся легкими наркотиками», сможет в любой момент отказаться от их употребления и без труда стать полноценным субъектом социума.

Работа исследовательской группы по выявлению респондентов, имеющих опыт употребления наркотиков, показала, что 148 опрошенных школьников (4,2 % от общего количества) употребляли наркотические вещества. Из этого числа 3 % школьников пробовали наркотики 1–2 раза, 1 % продолжают изредка их употреблять. 1,3 % подростков отказались отвечать на вопрос: «Была ли в Вашей жизни ситуация, когда Вы пробовали наркотики?».

С целью территориальной детализации наркоситуации в Саратовской области исследовательской группой был проведен ряд корреляций. Так, распределение лиц, имеющих опыт употребления наркотических средств, по районам г. Саратова свидетельствует о том, что в Ленинском районе этот показатель (9,4 %) значительно превышает общую статистику. Обращает на себя внимание также положение в Октябрьском (5,1 %) и Заводском (4 %) районах.

Распределение показателей по крупным городам области свидетельствует, что, как и по данным исследования 2003 г.², в 2011 г. более напряженная наркоситуация, по сравнению с другими обследованными районами области, сохраняется в г.Саратове и г.Балаково, причем 0,4 % балаковских респондентов стали употреблять наркотики постоянно.

Среди прочих обследованных муниципальных образований Саратовской области обращает на себя внимание ситуация в г. Петровске (8,8 %), п. Лысье горы (6,7 %), п. Екатериновка (6,3 %), г. Вольске (6,3 %).

Для получения более точной картины респонденты в соответствии с опытом употребления наркотических веществ были распределены по полу и классам обучения. Согласно полученным данным, количество юношей, пробовавших наркотики, превышает количество девушек в 2 раза. При этом, если в 2001 г. соотношение между мужским и женским полом составляло 3:1³, то в 2011 г. увеличилось число девушек, впервые попробовавших наркотики (2:1).

Распределение по классам позволило исследовательской группе сделать вывод о том, что с увеличением возраста сокращается количество старшеклассников, не имеющих опыта обращения к наркотикам. В связи с данным обстоятельством рекомендуется начинать проведение мероприятий по профилактике наркомании с младшей школы, уделяя при этом особое внимание учащимся старших классов, где профилактическая работа должна приобрести непрерывный, системный характер.

На вопрос «Есть ли у Вас друзья, употребляющие наркотики?» 8 % опрошенных дали утвердительный ответ. При этом 5 % уклонились от ответа, что также позволило исследовательской группе отнести их к числу лиц, имеющих в кругу своих знакомых наркоманов. Аналогичные показатели были получены по вопросу «Приходилось ли Вам присутствовать при употреблении наркотиков?».

Приобретение наркотических средств чаще всего возможно там, где молодые люди проводят свой досуг. Так, по мнению опрошенных, легче всего можно приобрести наркотики в клубах и на дискотеках. Также без особого труда, полагают респонденты, приобретение наркотических средств возможно через мелких наркодилеров и знакомых.

Учитывая тот факт, что согласно полученным данным 40 % респондентов большую часть свободного времени проводят на улице в компании друзей и знакомых, а 16 % — на дискотеках и в клубах, можно прийти к заключению, что в группу риска попадают в целом более половины подростков. В связи с этим необходимо рекомендовать не ограничивать проведение профилактических мероприятий только школой, а активизировать их и в местах проведения досуга, т. е. на дискотеках, в клубах. Культурно-развлекательную программу можно насыщать различным содержанием, в т. ч. антинаркотической, антиалкогольной и антитабачной направленности. В этом случае даже дискотека может стать эффективной формой профилактической работы. С ее помощью можно наглядно продемонстрировать преимущества трезвого, здорового и интересного досуга.

Приобщение к наркотикам происходит посредством различных факторов как личностных, так и социальных. Многие подростки, желая самоутвердиться, достигнуть самостоятельности от родителей, ищут способы удовлетворения своих психо-эмоциональных потребностей в т. ч. и через приобщение к вредным антисоциальным привычкам (курение, употребление спиртных напитков). С учетом данного аспекта в анкете был сформулирован блок вопросов, касающихся непосредственно табакокурения и употребления алкоголя. Так, на вопрос

«Вы курите?» 15 % респондентов ответили «да». Около 80 % опрошенных дали отрицательный ответ. Не исключено, что полученные показатели несколько занижены. Это можно объяснить неискренностью респондентов, связанной в т. ч. и с угрозой штрафа в отношении родителей курильщика. Тем более, практика показывает, что политика административных наказаний за курение на территории учебного заведения стала активно применяться в нашей области.

Корреляция по половому критерию позволяет констатировать, что среди курильщиков юношей больше, чем девушек почти в 2 раза. Однако обращает на себя внимание тенденция к увеличению количества злоупотребляющих курением среди представительниц женского пола (11 %).

Распределение данных по классам выявляет следующую закономерность: с увеличением возраста процент курящих возрастает. Так, процентные соотношения составили: 12 % (9 класс); 15 % (10 класс); 16 % (11 класс).

С целью определения возрастной планки приобщения подростков к курению респондентам был задан вопрос: «В каком возрасте Вы начали курить?». В итоге был выявлен средневозрастной индекс, который колеблется от 13 до 16 лет.

Актуален вопрос и об отношении респондентов к проблеме употребления алкоголя в молодежной среде. Согласно полученным данным, 40 % участников опроса не употребляют спиртные напитки. Около 60 % школьников признались, что позволяют себе слабоалкогольные и среднеалкогольные напитки. Таким образом, алкоголизация в школьной среде находится на достаточно высоком уровне. Фактически каждый второй старшеклассник употребляет спиртные напитки, включая пиво.

Идентична ситуация с учетом возрастной корреляции и с табакокурением: чем выше возраст, тем меньше выявлено респондентов, не употребляющих табак.

Возраст приобщения подростков к алкоголю, по данным опроса, составляет в среднем 13–15 лет. Однако при сравнении аналогичных показателей в городской и сельской местности, наблюдается тенденция к снижению потребительского возраста до 10–12 лет в районах области.

По данным опроса, чаще всего спиртные напитки употребляются с друзьями (43 %), в кругу семьи (18 %), на молодежных «тусовках» (11 %). Интересен тот факт, что свои действия многие из опрошенных оправдывают тем, что «выпивают исключительно по праздникам». Таким образом, имеет место устойчивая мотивация молодых людей к употреблению спиртных напитков.

Для выявления группы факторов, связанных с личностными особенностями подростков, имеющих девиантные привычки, из общего массива полученной информации были выделены показатели (в сравнении), касающиеся исследуемой группы риска (лица, имеющие опыт употребления наркотиков, курящие, употребляющие алкоголь).

Для большинства участников опроса, которых можно условно отнести к категории «благополучные», наиболее значимыми ценностями являются семья, получение образования, профессионализм, здоровье. Среди ответов на вопрос «Каковы Ваши жизненные цели и планы на будущее?» преимущественное положение заняли ответы «учиться, получить образование» (90 %), «найти хорошую работу» (68,6 %). Подростков из группы риска вопросы учебы, получения образования интересуют в меньшей степени. Как показала корреляция с т.н. «благополучными» сверстниками, успеваемость респондентов проблемной группы существенно ниже.

Для подростков, входящих в группу риска, характерно доминирование таких ценностей как деньги, развлечения, получение острых ощущений (экстрим), стремление достичь независимости от родителей.

Стремительный рост уровня табакокурения, алкоголизации и наркотизации учащихся школ Саратовской области требует проведения продуманной антинаркотической политики, разработки комплексной программы профилактики. Одной из ключевых задач, стоящих сегодня не только перед правоохранительными органами, но и перед всей системой образования, является снижение количества школьников, подверженных вредным привычкам вообще и принимающих наркотики в частности. Исследовательской группой с целью определения степени эффективности применяемых в средних общеобразовательных учреждениях профилактических мер по предотвращению наркотизма был сформулирован блок вопросов, в которых респондентам предлагалось, во-первых, охарактеризовать свои взаимоотношения с окружающими (родители, друзья, знакомые, представители социальной и правоохранительной сфер и т. д.) и, во-вторых, дать оценку мероприятиям по профилактике наркомании в своей школе. В соответствии с полученными данными можно сделать следующие выводы.

Семья как наиболее близкое окружение подростка служит для него основным источником продуцирования модели социального поведения. Согласно результатам проведенного исследования, у 31 % «благополучных» респондентов сложились дружеские, доверительные отношения с родителями. 65 % опрошенных в целом оценивают свои взаимоотношения как вполне нормальные. Весьма показательным является то обстоятельство, что, в случае возникновения в жизни подростков конфликтной ситуации, 70 % из них обратятся за помощью именно к родителям. Таким образом, предполагается проведение активной разъяснительной работы об опасности употребления наркотиков, а также вредных привычек (употребление алкоголя, табакокурение) не только среди школьников, но и среди родителей, других членов семьи подростка. Так как фактор личного примера все же остается доминирующим, то работа в данном направлении существенно осложняется наличием вредных пристрастий у самих родителей.

Взаимоотношения подростков группы риска и их родителей складываются несколько иным образом. Распределение данных среди респондентов, ответивших на вопрос «Как Вы оцениваете свои отношения с родителями?» «живу сам по себе, их мнение меня не интересует», выявляет следующее. Среди категории подростков, которые не подвергаются контролю со стороны родителей, почти 20 % употребляют крепкие спиртные напитки. Опыт обращения к наркотическим средствам имеет каждый десятый из обследованной группы риска.

Обращает на себя внимание и социальная среда, в которой «неблагополучный» подросток проводит свой досуг. Согласно полученным данным, почти 60 % респондентов из группы риска проводят большую часть свободного времени либо с компанией во дворе, либо в клубах и на дискотеках.

Изучение социальной среды старшеклассников показало, что наиболее значимыми среди подростков ценностями, помимо семьи, являются образование, профессионализм и здоровье. В индивидуальную систему ценностей участников опроса наркотики не входят, однако некоторые респонденты допускают возможность их употребления при определенных обстоятельствах. Друзья традиционно занимают второе место по доверию. Согласно полученным данным, 70 % опрошенных обратились бы за помощью к друзьям. На фоне предыдущих данных, в

соответствии с которыми одним из основных факторов пристрастия к вредным привычкам респондентами были указаны отсутствие возможностей для самореализации и удовлетворительных мест проведения досуга, сегодня ситуация претерпела значительные изменения. По полученным данным, 37 % опрошенных посещают различные секции и кружки, т. е. реализуются в личностном и социальном плане. При этом пропаганда здорового образа жизни также оказывает положительное влияние на жизненные цели подростков. 26 % участников опроса высказали желание «заниматься спортом».

Образовательные учреждения, несмотря на достаточно низкий уровень доверия со стороны учащихся (только 3 % опрошенных высказали желание в случае возникновения конфликтов обратиться за помощью к учителю), занимают одно из ключевых мест в системе профилактики антисоциальных явлений и наркомании. Педагогическая среда традиционно является сферой формирования мировоззрения и мировосприятия подростков. Поэтому роль учителя в воспитательной работе трудно переоценить. Важно установить со школьниками дружеские, доверительные взаимоотношения, сохранить в их глазах авторитет и уважение к труду преподавателя.

Основой профилактики наркотической зависимости и других форм девиантного поведения подростков является информационно-разъяснительная работа, проводимая через средства массовой информации, которые выгодно выделяют масштабы и наличие современных возможностей. В настоящее время в антинаркотическую кампанию вовлечены пресса, радио, телевидение, Интернет. Носители пропаганды здорового образа жизни постоянно расширяют границы охватываемой аудитории. Система школьного образования и воспитания должна занимать в этом процессе ключевое место.

Исследовательская группа осуществила замер уровня эффективности профилактических мер и мероприятий в школах. Согласно полученным данным, молодое поколение оказалось наиболее восприимчивым к аудио- и видеоинформации, в связи с чем важное место занимает показ фильмов о наркоманах и наркотиках (54 %). Высокая степень доверия наблюдается и по отношению к педагогам, проводящим лекции-беседы по проблемам наркомании. Выступления работников правоохранительных органов отметил лишь каждый 10-й респондент, что дает основания предположить, что уровень активности сотрудников милиции в работе по профилактике наркотической зависимости в школах остается низким.

Среди положительных моментов проводимых мероприятий чуть более 40 % участников опроса отметили получение новой, ранее неизвестной информации. Также указывалась возможность открытого диалога по данной социально значимой проблематике.

39 % опрошенных подтверждают факт регулярного проведения мероприятий по профилактике наркомании в их школе. Это позволяет сделать вывод о том, что работа по предупреждению распространения вредных привычек в подростковой среде стала важнейшей составляющей в деятельности образовательных учреждений. В то же время в зависимости, в т. ч. и от отношения руководства конкретного учебного заведения к степени опасности исследуемой проблемы, профилактические мероприятия в различных школах проводятся с неодинаковой регулярностью. В целом 45 % опрошенных подростков на вопрос: «Насколько регулярно в вашей школе проводятся такие мероприятия?» ответили: «Иногда».

В то же время профилактическая работа, по мнению участников опроса, не лишена определенных недостатков. В частности, респонденты указывали на отсутствие новых сведений и интересных форм подачи материала.

Анализ степени наркотизации, уровня употребления спиртных напитков и табакокурения в подростковой среде свидетельствует о не снижающейся актуальности данной проблематики в регионе. На сегодняшний день среди школьников г. Саратова и области сформировался устойчивый интерес к вопросам употребления наркотических веществ. Сравнение с результатами исследований 2001, 2003, 2011 гг. показало, что средний показатель школьников, имеющих опыт употребления наркотических веществ, сохраняется на прежнем уровне и составляет около 4 %.

Согласно данным проведенного исследования, подростки считают наркоманами тех, кто имеет физическую зависимость от наркотиков, вызывающую у них необратимые органические изменения. Таким образом, понятия «наркоман» и «человек, употребляющий наркотики» имеют для них разный смысл. Последнее понятие не несет негативного оттенка.

Главным психологическим мотивом употребления наркотиков школьниками является потребность подростков в изменении своего эмоционального состояния, что обусловлено не только личными, но и социальными факторами. Среди последних можно выделить семью (конфликтные отношения, перерастающие в полное отчуждение детей и родителей), друзей (характер компании, ее склонность к девиантному поведению и антисоциальным привычкам), а также трансформацию системы ценностей подростка (направленность на материальное обогащение, получение удовольствий, острых ощущений).

В целом большинство школьников считают наркоманию опасной болезнью, которую необходимо лечить. Так, наиболее эффективными из проводимых в школе антинаркотических мероприятий опрошенные школьники считают демонстрацию фильмов о наркотиках и наркоманах, лекции педагогов и врачей, занятия с психологами.

¹ См.: Наркотизм и наркомания в школьной среде. Социально-правовое исследование на материалах Саратовской области: учебно-методическое пособие / под ред. И.Н. Коновалова. Саратов, 2004. С. 15.

² См.: Там же. С. 20.

³ См.: Коновалов И.Н., Прохорова М.Л., Ромащенко Л.С. Наркомания и ее профилактика. Опыт исследования проблемы в школах, средних специальных учебных заведениях, вузах Саратова и области. Саратов, 2001. С. 12.

О.В. Шляпникова, В.А. Барышникова

ДЕТЕРМИНАНТЫ ГРУППОВОЙ ПОДРОСТКОВО-МОЛОДЕЖНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

В статье рассматривается информационная составляющая о детерминантах групповой подростково-молодежной преступности, раскрываются объективные и субъективные факторы формирования неформальных групп, их противоправного поведения.

Ключевые слова: неформальные группы, подростково-молодежная групповая преступность, объективные и субъективные детерминанты.

© Шляпникова Ольга Викторовна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: shliapnikova.olga@yandex.ru

© Барышникова Валентина Александровна, 2012

Студентка 512 группы института правоохранительной деятельности (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ratsel-schweigen@yandex.ru

O.V. Shlyapnikova, V.A. Baryshnikova

DETERMINANTS OF GROUP OF YOUTH CRIMINALITY

The article discusses the information component of the determinants of the group for teenagers and youth crime, reveal the objective and subjective factors of informal groups of their wrongful conduct.

Keywords: informal groups, teenagers and youth group crime, objective and subjective determinants.

Феномен молодежной преступности, несмотря на его значительную теоретическую разработанность в криминологическо-ювенологической литературе, тем не менее, до сих пор вызывает неподдельный интерес у исследователей, что объясняется не только спецификой субъектного состава данного вида преступности, но и особыми детерминирующими факторами, свойственными именно ей. Групповой характер совершения преступлений несовершеннолетними и лицами молодого возраста является отчасти самодетерминирующим обстоятельством. Рассмотрим, каковы степень такой самодетерминации, а также роль объективных, отделенных от личности несовершеннолетнего или молодого совершеннолетнего преступника причин и условий деяний, совершаемых ими в группе.

Традиционно, как и факторы преступности в целом, детерминанты групповой молодежной преступности подразделяют на два разряда: субъективные, т. е. связанные с личностными особенностями преступника, и объективные. При этом важно отметить, что обе названные группы детерминант находятся между собой в диалектическом единстве. Их неразрывная связь обуславливает возникновение целого комплекса внутренних — духовных — противоречий и выраженных вовне непоследовательных, а порой и вовсе алогичных, с точки зрения социального окружения, действий со стороны молодого криминального делинквента. Рассмотрим в отдельности некоторые аспекты криминогенных детерминант из каждого разряда.

Субъективные факторы исследуемого нами вида преступности исходят, прежде всего, из нравственно-психологических свойств личности конкретного преступника. Так, К.Е. Игошев отмечал, что внутренней предпосылкой общественно опасного деяния «выступает, как правило, не само по себе внутреннее противоречие, а его следствие, т. е. та отрицательная черта, которая утвердилась в результате преодоления положительных черт и качеств»¹. Далее исследователь подчеркивал, что «это тем более справедливо, когда речь идет об осознании молодым человеком собственных психологических черт, обусловивших совершение преступления»². Следовательно, определенное негативное качество личности может как осознаваться ею, так и оставаться недоступной для ее понимания, что в большей степени свойственно лицам, обладающим низкой степенью критического самовосприятия. Не углубляясь в теорию юридической психологии, отметим лишь, что переход в другую крайность, когда лицо преимущественно занимается рефлексированием, также может стать «пусковым механизмом» в процессе возникновения умысла на совершение того или иного преступного деяния. В науках криминального цикла такой «механизм» именуют мотивом. В связи с изложенным трудно согласиться с мнением С.С. Остроумова, который утверждал, что «индивидуальные свойства личности являются результатом условий ее существования, воспитания и деятельности индивида»³. На наш

взгляд, такое представление о роли психологического фактора в формировании личности молодого преступника является несколько однобоким и сужает круг познания детерминант всей преступности.

В молодежной среде в общей массе наблюдается центробежная тенденция к сближению ее представителей друг с другом и сосредоточению их вокруг формального или неформального лидера. Склонность молодых лиц, в особенности подростков, стихийно создавать самодеятельные коллективы проявилась в образовании молодежных криминогенных групп. Специфика данных групп, на наш взгляд, определяется, прежде всего, социально-возрастными и психологическими особенностями подростков. Неформальные группы (компании) удовлетворяют потребность в своеобразном общении, которая в этом возрасте очень велика. Свободное общение подростков — это не просто форма проведения досуга, а средство самовыражения личности, установление новых межличностных отношений. Многими исследователями установлено, что для подростка компания сверстников становится референтной группой — сообществом людей, вкусы, оценки, нормы которого воспринимаются индивидом в качестве эталона, образца для поведения. Малые неформальные группы (компании) позволяют молодому человеку удовлетворить свои потребности и интересы. В одном случае группа выполняет одну функцию, в другом — другую. Как было отмечено выше, процесс образования данных групп носит стихийный, спонтанный характер и, естественно, что их существование в значительной мере зависит от индивидов, которые их формируют.

По данным исследования, членство в изучаемых сообществах в основном является менее обязательным и обязывающим. Молодые люди могут участвовать или не участвовать в действиях группы, могут в любое время покинуть ее и это не повлечет за собой серьезных последствий. Однако этого нельзя сказать об участниках казанских территориальных группировок. Строгая дисциплина, иерархическая подчиненность, как показала практика, в основном исключают свободу выбора быть или не быть членом группировки. Органам внутренних дел известно немало фактов принудительного вовлечения подростков в группировку путем систематического давления, угроз, применения силы.

Проследивая этапы формирования неформальных групп, нельзя не заметить, что первоначально они строились только по возрастному и территориальному принципам. В то же время изучение условий, способствующих образованию и деятельности территориальных казанских группировок, свидетельствует о том, что процесс их объединения объясняется не только естественным стремлением молодых людей одного микрорайона совместно проводить свободное время. Консолидация их происходит и для завоевания более выгодного и независимого положения среди подобных себе, а также в целях диктата другим группам своего образа поведения, расплаты за обиду или исполнение воли лидеров. Помимо указанной склонности, у многих молодых людей на фоне внутренних противоречий зачастую присутствуют парадоксальная убежденность в собственной правоте и своеобразное представление о социальной справедливости, которая, по их мнению, не сможет восторжествовать без активных действий с их стороны. Однако они понимают, что поодиночке ничего значительного на данном сложном пути достигнуть не смогут, потому и стремятся объединиться «во имя высокой цели» с себе подобными «братьями по оружию». В выборе этого «оружия» и появляются расхождения: одни из них решают бороться за эфемерный идеал законными

методами (криминологов данные случаи интересуют мало), другие же идут по пути наименьшего сопротивления, нарушая не только нормы права, которые им могут быть и неизвестны, но и испокон веков существующие и широко распространенные в человеческом сообществе нравственные предписания. Однако при этом такие лица искренне полагают, что цель оправдывает средства, а их деятельность не просто продолжается, но порой набирает обороты. В итоге, даже оказавшись на скамье подсудимых, они не испытывают раскаявания по поводу содеянного, а лишь чувствуют озлобленность и обиду на весь мир, потому что им не дали завершить «славный» путь к их личной справедливости.

В связи с этим многие ученые единодушны во мнении, что одним из важнейших компонентов самосознания любой личности является чувство вины. «Его дефектность или отсутствие справедливо расценивается как серьезное нарушение нравственного сознания и структуры личности в целом. Неспособность человека переживать чувство вины за совершенный проступок резко затрудняет возможность воспитательного воздействия, а для него самого — возможность критического отношения к своему поведению, его переосмысления и перестройки, что, как известно, имеет первостепенное значение для исправления и перевоспитания преступников»⁴, в особенности несовершеннолетних.

Проблема детерминирования молодежной групповой преступности лежит в плоскости установления наличия у таких лиц стойкой антисоциальной направленности. И здесь вступают в действие объективные детерминанты.

Внешние обстоятельства, которые приводят к совершению конкретными лицами уголовных правонарушений, в свою очередь, можно условно разделить на два уровня: макро- и микроуровень. На макроуровне в качестве криминогенных в первую очередь выделяют социально-экономические факторы: уровень общего правосознания населения, его общую правовую культуру, неразвитость экономических отношений в масштабах субъекта федерации или целого государства, общественный, государственный строй и ряд иных.

Однако куда большее, по сравнению с факторами макроуровня, значение приобретает влияние микросреды — ближайшего окружения — на формирование личности молодого преступника, которая таковой пока может и не являться, а характеризоваться предкриминальным поведением. Здесь не лишним будет вспомнить о такой психологической дефиниции, как «групповая динамика», под которой понимается «процесс, посредством которого взаимодействие конкретных индивидуумов уменьшает напряжение каждого из них в данной ситуации или приводит их к взаимному удовлетворению. Этот процесс объясняет принадлежность индивида к группе, привлекательность группы, членство в ней; образование стихийных или неформальных групп; появление ролей «любимчиков» в группе (М.-А. Робер, Ф. Тильман)⁵.

Указанные объединения людей в научной литературе принято именовать «примитивными» группами, т. к. им свойственны «примитивный, манипулятивный и стандартизированный уровни общения»⁶. В каждой такой группе (разумеется, если позволяет количество ее участников) есть субъект «Альфа» — Главарь, за ним следует «Бета» — Авторитет; все остальные ранжированы на субъектов «гамма» — Ведомые и «Омега» — Забитые. «Альфа» (Главарь) пользуется преимущественным правом присвоения любых благ и правом безнаказанной агрессивности⁷. В таких группах действует ряд негласных установлений, одно из которых вызывает научный интерес у криминологов, — правило «отвода

агрессии от себя». Согласно данному правилу, «участвуя в групповом гонении жертвы, субъект демонстрирует свою солидарность с группой и, тем самым, отводит ее агрессию от себя. Этим объясняется необыкновенная истовость, с которой иные члены примитивной группы выполняют «карательные» функции в отношении провинившихся»⁸.

Таким образом, внутригрупповые взаимоотношения членов подобных объединений играют далеко не последнюю роль в том, что касается обусловливания явления групповой преступности как таковой.

Помимо названных, к объективным причинам и условиям групповой молодежной преступности относится неблагоприятная семейная обстановка, сложившаяся в период формирования личности в детстве. Не секрет, что именно в детском возрасте (по различным данным, от трех до восьми лет) закладываются основы будущей поведенческой модели личности. Дальнейшая ее социализация способна лишь внести соответствующие коррективы в уже сложившуюся психологическую «матрицу».

В связи с этим не случайно на государственном уровне проводятся всевозможные мероприятия по сокращению доли в общей массе граждан т. н. «неблагополучных» семей. Само отнесение лиц к названной категории носит несколько формальный характер. Под неблагополучными семьями как фоновым явлением обычно подразумевают неполные семьи, а также социально запущенные семьи, в которых родители злоупотребляют алкоголем, наркотическими и психотропными веществами, ведут беспорядочный асоциальный образ жизни, применяют насилие по отношению друг к другу и к детям. Как известно, жестокость порождает жестокость. Следовательно, именно неблагополучные семьи являются поставщиками преступности несовершеннолетних⁹.

Однако благополучие семьи отнюдь не характеризуется исключительно внешним лоском: важны внутренняя гармония и взаимопонимание между ее членами. Лишь при их наличии ребенок чувствует себя по-настоящему защищенным, нужным и любимым. В противном случае он замыкается, становится «колючим», но вместе с тем легко подпадает под влияние старших товарищей, которые порой втягивают подростка в сомнительные авантюры, граничащие с уголовной ответственностью.

Равнодушие — вот, на наш взгляд, главный бич современного общества, а семья — показательный, репрезентативный его сегмент. Им «заражено» большое количество людей, причем не только в нашей стране.

В соответствии с универсальным законом комплементарности подросток, недополучив внимания и заботы, автоматически начинает искать их вне семьи, в результате начиная принимать за искреннее к нему отношение некий «суррогат» эмоциональной заинтересованности, выказываемый ему чужими людьми. Заиклившись на собственных переживаниях, он не замечает, как его начинают использовать в кому-то угодных целях, манипулировать им, умело играя на его эмоциях. Такова стандартная схема вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность.

Однако не следует думать, что, достигнув возраста совершеннолетия, такое лицо освобождается от по сути детских, в чем-то наивных представлений как о мироздании в целом, так и о своем окружении в частности. Де-юре перестав быть несовершеннолетним, перешагнув 18-летний рубеж, лицо, теперь уже относящееся к категории молодежи, все равно остается зависимым от своих

желаний и ведомым «Альфа»-Главарем. Удовлетворение своих гедонистических потребностей становится для молодого лица смыслом его жизни. Так, не освободившись в полной мере от пресловутого юношеского максимализма, а заодно и от внутренних комплексов, его сознание постепенно стирает едва заметную грань между нравственным и аморальным, правомерным и преступным, переступить через которую ему теперь не составляет особого труда.

По мнению А.И. Долговой, существует тройной механизм социальной детерминации преступного поведения личности несовершеннолетнего преступника: «во-первых, путем ее постановки в такие социальные позиции, совокупность которых уже сама по себе способна исключать личность (полностью или частично) из сферы действенного положительного влияния и обеспечивать воздействие на нее негативных моментов; во-вторых, путем дачи предписаний, вытекающих из занимаемых позиций, не соответствующих нормам права и лежащей в их основе морали либо носящих противоречивый характер; в-третьих, путем такого формирования личности в результате длительной деформации ее социальных позиций и ролей, которое влияет на характер восприятия и исполнения соответствующих предписаний»¹⁰. При этом в данном контексте под словом «позиция» понимается «узел отношений в социальной системе»¹¹. В итоге возникает т. н. «конфликт норм», когда на одно и то же лицо оказывают порой прямо противоположное воздействие различные явления объективной действительности, выраженные в предписаниях, правилах и т. д. Так, например, со страниц бульварной прессы, сети Интернет молодому человеку внушается, что нужно непременно стремиться стать богатым (при этом способы становления таковым не уточняются), а дома ему говорят, что психология вещиизма — путь в никуда. И вроде бы человек понимает, что, действительно, собственность в больших объемах не главное в жизни, но непрекращающаяся пропаганда «богатств Креза» и культ «золотого тельца» делают свое черное дело и он постепенно отторгает основы, заложенные в него с детства родителями, и ступает на скользкий путь беззакония, поскольку иного способа быстро и в больших количествах обогатиться он для себя не видит. А когда, начиная этот путь, он встречает людей со схожей «идеологией», происходит их обоюдная ассимиляция на групповом уровне, что в конечном счете ведет к укоренению в их коллективном сознании понимания о якобы правильности избранного ими стиля поведения и, как следствие, к продолжению незаконной деятельности.

Конечно, полный набор криминогенных факторов далеко не исчерпывается указанными в настоящей статье. Однако даже названные детерминанты позволяют сделать вывод о противоречивости и многогранности их воздействия на не совсем окрепший ум отдельного индивида в каждом конкретном случае.

Как уже говорилось, возникновение неформальных подростково-молодежных объединений — явление объективное и закономерное. В основе его лежит общность интересов, симпатий, взглядов, потребность в общении. Указывая на роль общения в формировании данных групп, необходимо заметить, что именно в нем осуществляются взаимодействие индивидов, передача и усвоение манер, привычек, стиля и поведения; выявляется и формируется общность настроений, мыслей, взглядов; достигаются взаимопонимание, сплоченность и солидарность, характеризующие каждую групповую деятельность; определяются цели и задачи.

Необходимо признать, что в целом процесс формирования рассматриваемых групп (учитывая их тип) не только естественный, но и в основном позитивный. При этом хотелось бы подчеркнуть, что само по себе участие в неформальной группе не является непосредственной причиной молодежных правонарушений. Однако нельзя забывать о том, что в данном случае мы имеем дело с неконтролируемыми группами подростков и молодых людей, в значительной мере лишенных положительного влияния семьи, школы, коллектива предприятий и общественных организаций. Отсутствие постоянного контроля и управления с их стороны способствует превращению данных формирований в группы с противоправной направленностью. Условия формирования неформальных подростково-молодежных объединений, а также перерастания их группового поведения в противоправное необходимо рассматривать в комплексе объективных и субъективных негативных социальных явлений, объединенных родовым понятием — криминогенные детерминанты.

¹ Игошев К.Е. Психология преступных проявлений среди молодежи: учебное пособие. М., 1971. С. 135.

² Там же.

³ Остроумов С.С. Некоторые вопросы изучения правонарушений среди несовершеннолетних // Изучение и предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних: сборник научных трудов / под ред. Д.С. Карева. М., 1970. С. 21.

⁴ Антонян Ю.М., Самовичев Е.Г. Неблагоприятные условия формирования личности в детстве и вопросы предупреждения преступлений (психологические механизмы насильственного преступного поведения). М., 1983. С. 58.

⁵ См.: Криминологи о неформальных молодежных объединениях: сборник / отв. ред. И.И. Карпец. М., 1990. С. 46.

⁶ Добрович А.Б. Общение: наука и искусство. М., 1996. С. 165.

⁷ См.: Там же. С. 172–176.

⁸ Там же. С. 181.

⁹ См.: Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 570 (авторы главы — И.М. Мацкевич и В.Е. Эминов).

¹⁰ Долгова А.И. Социально-психологические аспекты преступности несовершеннолетних. М., 1981. С. 40–41.

¹¹ Беляев Э.В., Шалин Д.Н. К понятию «роль» в социологии // Личность и ее ценностные ориентации: информационный бюллетень ИКСИ АН СССР. 1969. № 25(40). С. 33–36.

Н.Г. Крылов

ВИДЫ НАКАЗАНИЙ, НАЗНАЧАЕМЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ

В статье исследуются современные виды наказаний, применяемые к несовершеннолетним преступникам. Анализируются особенности, статистика применения каждого вида, входящего в систему наказаний несовершеннолетних.

Ключевые слова: несовершеннолетние, наказание, виды наказаний, особенности назначения наказаний несовершеннолетним.

N.G. Krylov

TYPES OF SANCTIONS TO MINORS

The article deals with the modern types of penalties to be applied to juvenile offenders. The features of each species, part of the punishment of minors, as well as statistics of each of them.

Keywords: juvenile, punishment, punishments, especially sentencing juvenile probation.

© Крылов Никита Григорьевич, 2012

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nickitakrylov@yandex.ru

Закон не предусматривает для несовершеннолетних специальных видов наказаний, он лишь ограничивает общий перечень: исчерпывающий перечень наказаний, назначаемых несовершеннолетним, дан в ст. 88 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ). В него входят: штраф; лишение права заниматься определенной деятельностью; обязательные работы; исправительные работы; ограничение свободы; лишение свободы на определенный срок.

Каждое из наказаний при назначении его несовершеннолетним имеет свои особенности (таблица).

Виды назначенных наказаний несовершеннолетним (2007–2011 годы)*

| Виды наказания | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------|-------|-------|------|------|
| Лишение свободы на определенный срок | 17498 | 16071 | 11678 | 8644 | 6065 |
| Ограничение свободы | 0 | 0 | 0 | 488 | 655 |
| Обязательные работы | 7363 | 8090 | 7094 | 7130 | 6613 |
| Исправительные работы | 1504 | 1372 | 1177 | 686 | 407 |
| Лишение права заниматься определенной деятельностью | 16 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Штраф | 7298 | 7061 | 5998 | 4889 | 4267 |

* Таблица составлена по данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Анализ таблицы позволяет сделать вывод, что в настоящее время из шести видов наказаний на практике применяются только пять: лишение права заниматься определенной деятельностью назначалось за 5 лет только 17 раз. Также из приведенных данных видно, что наиболее распространенным наказанием, применяемым к несовершеннолетним, является лишение свободы, однако в последние годы наметилась тенденция сокращения применения данного вида наказания. Кроме того несовершеннолетним часто назначаются штраф и обязательные работы. Такой вид наказания, как ограничение свободы, появилось в системе наказаний несовершеннолетних недавно и еще не получило широкого распространения.

Система уголовных наказаний для несовершеннолетних начинается с такого наказания, как *штраф*. Он может назначаться как при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка, так и при его отсутствии. При этом минимальный размер штрафа, назначенного судом несовершеннолетнему, не может быть меньше 1 тыс. руб. либо размера заработной платы или иного дохода несовершеннолетнего за период менее двух недель. «...Штраф относится к разряду имущественных наказаний, так как оно сопряжено с ущемлением имущественных интересов осужденного. Штраф как наказание «компенсационного» характера соответствует такой цели наказания, как восстановление социальной справедливости, особенно по преступлениям имущественного характера. Однако следует согласиться с П.П. Осиповым в том, что штраф — это наказание, которым нельзя добиться исправления и перевоспитания осужденного¹. Справедливость данной точки зрения подтверждается тем, что большая часть несовершеннолетних, совершивших преступление, не имеет самостоятельного заработка, и получается, что ответственность за содеянное ложится не на них, а на их родителей или иных законных представителей. Поэтому назначение штрафа

как основного вида наказания неэффективно, его следует назначать только как дополнительную меру ответственности... Учитывая изложенное, ему за данное преступление не могло быть назначено наказание в виде лишения свободы. Судом кассационной инстанции по ч. 1 ст. 158 УК РФ Кабдулкаликову Р.Р. назначено наказание в виде 10 месяцев исправительных работ с удержанием 10% заработка в доход государства»².

Пункт «б» ч. 1 ст. 88 УК РФ предусматривает назначение несовершеннолетнему наказания в виде *лишения права заниматься определенной деятельностью*. Согласно ч. 2 ст. 45 и ст. 47 УК РФ лишение права заниматься определенной деятельностью может назначаться как в качестве основного, так и в качестве дополнительного наказания. Оно состоит в лишении права заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью (например предпринимательской), права вождения транспортным средством, права охоты и т. д. Законодатель не устанавливает особенности применения данного вида наказания к несовершеннолетним, поэтому оно применяется к ним так же, как и ко взрослым преступникам. Однако в данном случае логика законодателя не понятна. Следуя по пути гуманизации наказания несовершеннолетних, при применении данного вида наказания он никак не дифференцирует ответственность, хотя, по нашему мнению, было бы вполне целесообразно сократить сроки, установленные в ст. 47 УК РФ, применительно к несовершеннолетним.

Пункт «в» ст. 88 УК РФ содержит такой вид уголовного наказания, как *обязательные работы*. Наказание в виде обязательных работ отвечает общепризнанным международным стандартам обращения с преступниками. Так, Стандартные минимальные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением, среди возможных мер определяют постановление о выполнении общественно полезных работ (ст. 8.2)³. Согласно ст. 49 УК РФ обязательные работы заключаются в выполнении осужденными в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления.

Обязательные работы в отношении подростков имеют несравненно большее исправительно-воспитательное воздействие, нежели штраф. Подростки реально осознают, что их поступки были неправомерны и за это наступила ответственность, но при этом несовершеннолетний не удаляется из привычной социальной среды (родители, друзья, товарищи по учебе, работе и пр.), что также является позитивным моментом. Однако назначение обязательных работ будет нецелесообразным в отношении тех подростков, ближайшее окружение которых оказывало отрицательное воздействие на их противоправное поведение (пьянство родителей, постоянные ссоры, драки в семье, аморальное поведение друзей и т. п.)⁴, т. к. отрицательное воздействие микросреды на подростка не будет устранено.

Следующий вид наказания — *исправительные работы*. По мысли законодателя, этот вид уголовного наказания, заключающийся в привлечении осужденного к труду с вычетом из его заработка определенного процента в доход государства, содержит в себе возможности по исправлению подростков, совершивших преступления небольшой и средней тяжести⁵. Несовершеннолетним осужденным исправительные работы назначаются на срок до одного года.

Пункт «д» ч. 1 ст. 88 УК РФ предусматривает возможность применения *ограничения свободы* к несовершеннолетним, при этом срок ограничения свободы может составлять от двух месяцев до двух лет. Закон, кроме уменьшения вдвое

верхнего предела применения данного вида наказания, не устанавливает иных особенностей. Однако Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2012 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»⁶ разъясняет, что данный вид наказания применительно к несовершеннолетним может назначаться только в качестве основного наказания. Однако на практике имеют место случаи неправильного применения уголовного закона.

Кассационным определением от 1 декабря 2010 г. был изменен приговор Балашовского районного суда Саратовской области от 20 сентября 2010 г. в отношении Евтушенко Юрия Сергеевича, 1993 г.р., осужденного по п. «а» ч. 2 ст. 131, ч. 1 ст. 132 УК РФ к лишению свободы с назначением дополнительного наказания в виде ограничения свободы. Из приговора исключено указание о назначении Евтушенко Ю.С. по п. «а» ч. 2 ст. 131 УК РФ дополнительного наказания в виде ограничения свободы, поскольку преступление он совершил в несовершеннолетнем возрасте и такое дополнительное наказание ему не могло быть назначено⁷.

Включение ограничения свободы в систему наказаний несовершеннолетних является положительным моментом, т. к. подростки в силу особенностей психики, присущих данному возрасту, особенно остро переживают любое ограничение их свободы, в связи с чем применение данного вида наказания будет гораздо эффективнее, чем, например, штрафа или обязательных работ.

Лишение свободы на определенный срок — наиболее строгое наказание, которое на сегодняшний день применяется к несовершеннолетним. Однако оно же является и наиболее распространенным и применяется приблизительно в 27 % случаев⁸. Это связано во многом с тем, что применение других видов наказания зачастую бывает малоэффективным.

Среди специалистов, исследующих проблемы, связанные с назначением наказания несовершеннолетних преступников, нет единого мнения относительно места лишения свободы в системе наказаний, применяемых к несовершеннолетним. Так, А.П. Кондусов полагает, что лишению свободы должно принадлежать приоритетное место среди мер уголовно-правового воздействия, в т. ч. и наказаний. По его мнению, именно лишение свободы может вызвать коренные изменения в сознании подростка и повлечь его на исправление и возврат к законному образу жизни⁹.

Диаметрально противоположной позиции придерживается Г.С. Гаверов, считающий, что ведущее место в системе наказаний должны занимать уголовно-правовые меры, не связанные с изоляцией от общества, которые позволяют исправлять подростков в условиях семьи, школы, трудового коллектива и не накладывают на них отпечаток криминальной среды¹⁰.

Выбор наказания в каждом конкретном случае должен быть максимально индивидуализирован, в связи с чем нельзя приписывать ни одному из видов ведущую роль. Так, в случае, если подросток «вращается» в негативной среде, вряд ли применение наказания, не связанного с его изоляцией от окружающего общества, будет эффективным, способствующим его перевоспитанию. В то же время применение лишения свободы к категории несовершеннолетних осужденных, исправление которых возможно с помощью общественно полезного труда без изоляции от общества, также неэффективно, т. к. под влиянием криминальной среды у подростка могут сформироваться акцентуации и деформации характера, которые впоследствии приведут к повторному совершению правонарушений.

Законодатель, закрепляя положение, в соответствии с которым применение лишения свободы является крайней мерой, устанавливает ряд особенностей назначения данного вида наказания применительно к несовершеннолетним. Так ч. 6 ст. 88 дифференцирует максимальный размер лишения свободы в зависимости от возраста осужденного. Несовершеннолетним осужденным, совершившим преступления в возрасте до 16 лет, наказание в виде лишения свободы назначается на срок не свыше 6 лет, при совершении этой категорией несовершеннолетних особо тяжких преступлений максимальный размер наказания ограничен 10 годами. Такой максимальный размер установлен и для остальных несовершеннолетних.

Кроме того, закон накладывает вето на назначение наказания в виде лишения свободы несовершеннолетнему осужденному, совершившему в возрасте до 16 лет преступление небольшой или средней тяжести впервые, а также остальным несовершеннолетним осужденным, совершившим преступления небольшой тяжести впервые. Подобное гуманное отношение законодателя к несовершеннолетним, впервые совершившим преступление, дает возможность подросткам избежать пагубного влияния личностей, отбывающих наказание за более тяжкие общественно опасные деяния и встать на путь исправления без изоляции от общества¹¹. Однако на практике имеют место нарушения данного положения. Так, по указанному основанию 7 апреля 2010 г. в кассационном порядке был изменен приговор Энгельсского районного суда Саратовской области от 21 января 2010 г., по которому Кабдулкаликов Р.Р., 28 августа 1992 г.р., осужден по ч. 1 ст. 158 УК РФ к 8 месяцам лишения свободы, по ч. 1 ст. 166 УК РФ — к 1 году лишения свободы, на основании ч. 2 ст. 69 УК РФ — к 1 году 6 мес. лишения свободы, в соответствии со ст. 73 УК РФ — условно с испытательным сроком 1 год. Как видно из материалов дела и установлено судом Кабдулкаликов Р.Р., являвшийся несовершеннолетним, впервые совершил преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 158 УК РФ, относящееся к категории преступлений небольшой тяжести. Учитывая изложенное, ему за данное преступление не могло быть назначено наказание в виде лишения свободы. Судом кассационной инстанции по ч. 1 ст. 158 УК РФ Кабдулкаликову Р.Р. назначено наказание в виде 10 мес. исправительных работ с удержанием 10 % заработка в доход государства¹².

Законодатель идет по пути гуманизации наказания и за тяжкие, и особо тяжкие преступления, устанавливая в ч. 6.1 ст. 88 УК РФ, что несовершеннолетнему, осужденному за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, нижний предел наказания в виде лишения свободы, предусмотренный соответствующей статьей Особенной части УК РФ, сокращается наполовину.

Анализ практики назначения наказаний несовершеннолетним позволяет сделать вывод, что в настоящее время из шести видов наказаний на практике применяются только пять: лишение права заниматься определенной деятельностью назначалось за 5 лет только 17 раз.

Существующая система наказаний имеет достаточный арсенал видов наказаний, чтобы в каждом конкретном случае обеспечить максимальную индивидуализацию и справедливость наказания. Виды и размеры наказаний, применение которых целесообразно к несовершеннолетним, должны определяться, помимо правил индивидуализации наказания, степенью эффективности каждого из них и их системы (подсистемы, применяемой в отношении несовершеннолетних) в

целом. Эффективность наказания, в свою очередь, проявляется в степени достижения целей наказания.

¹ См.: *Осилов П.П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л., 1976. С. 89–90.

² Справка по результатам обобщения практики применения законодательства, регулирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, судебной коллегии по уголовным делам Саратовского областного суда. URL: http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=2239 (дата обращения: 30.10.2012).

³ См.: Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. С. 416.

⁴ См.: *Ибрагимова А.М.* О применении обязательных работ в отношении несовершеннолетних // Российский следователь. 2003. № 6. С. 35.

⁵ См.: *Колячкина И.В.* Назначение лицам, не достигшим шестнадцатилетнего возраста, наказания в виде исправительных работ // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь, 2009. Вып. 20. С. 69.

⁶ См.: Российская газета. 2011. 11 февр.

⁷ См.: Справка по результатам обобщения практики применения законодательства, регулирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, судебной коллегии по уголовным делам Саратовского областного суда. URL: http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=2239 (дата обращения: 30.10.2012).

⁸ См.: *Забрянский Г.И.* Наказание несовершеннолетних и его региональные особенности (статистико-криминологическое исследование). М., 2000. С. 31.

⁹ См.: *Кондусов А.П.* Лишение свободы как вид наказания, применяемый к несовершеннолетним по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1966. С. 5.

¹⁰ См.: *Гаверов Г.С.* Проблемы наказания несовершеннолетних преступников. Иркутск, 1986. С. 18.

¹¹ См.: *Туктарова И.Н.* Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних в свете изменений уголовного законодательства // Общество. Культура. Преступность: межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2004. Вып. 6. С. 54.

¹² См.: Справка по результатам обобщения практики применения законодательства, регулирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, судебной коллегии по уголовным делам Саратовского областного суда. URL: http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=2239 (дата обращения: 30.10.2012).

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

М.Н. Садчиков

НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА СДЕЛКАМИ МЕЖДУ ВЗАИМОЗАВИСИМЫМИ ЛИЦАМИ

В статье рассматриваются особенности налогового контроля, проводимого за сделками между взаимозависимыми лицами. Анализируются правовые нормы, устанавливающие порядок проведения налоговых проверок, права и обязанности налоговых органов и проверяемых лиц, оформление результатов налоговых проверок.

Ключевые слова: налоговый контроль, взаимозависимые лица, налоговые органы, налогоплательщики.

M.N. Sadchikov

TAX CONTROL OF TRANSACTIONS BETWEEN INTERDEPENDENT PARTIES

The article is devoted to the tax control of transactions between interdependent parties. The author analyses the rights and duties of tax authorities and taxpayers, registration of results of tax checks.

Keywords: tax control, interdependent persons, tax authorities, taxpayers.

Институт налогового контроля — важная составляющая государственного управления, поскольку направлен на обеспечение финансовой основы государства. Вопросам государственного контроля и надзора, контрольно-надзорной деятельности государства, государственного финансового контроля посвящено большое количество исследований. Однако современные социально-экономические условия, тенденции развития государственных и частных финансов обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования налогового контроля. Свидетельством этого является Федеральный закон РФ от 18 июля 2011 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения»¹, который значительно преобразовал порядок осуществления налогового контроля.

Думается, что упомянутые изменения потребуют уточнений и толкований правоприменительной практики, а для исследователей налогового права представят множество вопросов для обсуждений и дискуссий. Представляется необходимым изложить авторский взгляд на место правовых норм, регулирующих порядок проведения налогового контроля за сделками между взаимозависимыми

© Садчиков Михаил Николаевич, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: taxprofy@mail.ru

лицами, в системе налогового права, их соответствие принципам финансового и налогового права.

До внесения изменений в Налоговый кодекс РФ (далее — НК РФ) обстоятельство взаимозависимости лиц являлось условием, необходимым для возникновения правоотношений в части определения цены сделки (подп. 1 п. 2 ст. 40 НК РФ), определения дохода налогоплательщика в виде материальной выгоды (подп. 2 п. 1 ст. 212) и в некоторых других. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 227-ФЗ содержит ряд норм, регулирующих родственные отношения, родство которых определяется двумя факторами: во-первых, отношения являются контрольными правоотношениями, и, во-вторых, отношения возникают между взаимозависимыми лицами. К таким нормам относятся, например, нормы гл. 14.5 НК РФ.

Приведенные аргументы позволяют выделить институт налогового контроля за взаимозависимыми лицами. Анализ норм, составляющих институт налогового контроля за взаимозависимыми лицами, приводит к следующим выводам.

Налоговый контроль за взаимозависимыми лицами является наряду с камеральной и выездной налоговыми проверками самостоятельной формой налогового контроля. Нормы гл. 14.5 НК РФ содержат ряд требований к порядку осуществления налогового контроля за взаимозависимыми лицами, которые составляют юридическую форму, отличную от камеральной и выездной форм налоговой проверки. Это такие требования, как срок принятия решения о проведении проверки; ограничение количества проверок в отношении одной сделки (п. 2 ст. 105.17 НК РФ); срок проведения проверки и порядок его исчисления (подп. 2 и 3 ст. 105.17 НК РФ); период (охват) проверки (п. 5 ст. 105.17 НК РФ) и некоторые др. Контроль за взаимозависимыми лицами проводится на основании уведомления о контролируемых сделках или извещения территориального налогового органа, проводящего выездную или камеральную проверку налогоплательщика.

Кроме того, законодатель прямо указывает на самостоятельность новой формы налогового контроля: *«Контроль соответствия цен, примененных в контролируемых сделках, рыночным ценам не может быть предметом выездных и камеральных проверок»* (абз. 3 п. 1 ст. 105.17 НК РФ); *проведение проверки в отношении сделки, совершенной в налоговом периоде, не препятствует проведению выездных и (или) камеральных налоговых проверок за этот же налоговый период* (абз. 3 п. 2 ст. 105.17 НК РФ).

Анализ изменений законодательства о налогах и сборах и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о необходимости четкого, детального правового регулирования форм налогового контроля для недопущения их смешивания в правоприменительной деятельности. Одним из критериев такого разграничения (элементом формы) является комплекс мероприятий налогового контроля, которые могут выполнять налоговые органы при проведении налоговой проверки соответствующей формы. При осуществлении контроля за взаимозависимыми лицами налоговый орган может проводить экспертизу (ст. 95 НК РФ), привлекать специалиста и переводчика (ст. 96, 97 НК РФ), истребовать у налогоплательщика и иных участников проверяемой сделки документы (информацию), касающиеся этой сделки. Данный перечень является закрытым. Представляется необходимым отметить, что право налогового органа об истребовании документов (информации) у налогоплательщика и его контрагентов по контролируемым сделкам недостаточно четко определено, что уже неоднократно отмечалось в учебной и научной литературе по налоговому праву².

Одним из элементов новой формы налогового контроля является оформление результатов налоговой проверки. По окончании налоговой проверки, проводимой с целью контроля сделки между взаимозависимыми лицами, налоговый орган обязан составить справку, в которой фиксируются предмет и сроки проведения проверки (п. 8 ст. 105.17 НК РФ). Составление справки по окончании налоговой проверки является также обязательным при оформлении результатов выездной налоговой проверки. Данное процессуальное требование направлено на предупреждение нарушений сроков проведения налоговой проверки и законодательных ограничений в части количества налоговых проверок по одному предмету (объекту).

Новым процессуальным институтом налогового контроля является правовой институт «симметричной корректировки». Под симметричной корректировкой понимается изменение размера налогового обязательства стороной контролируемой сделки, в случае корректировки налоговым органом налоговой базы и суммы налога, подлежащей уплате второй стороной контролируемой сделки, по итогам налоговой проверки, проведенной в соответствии с гл. 14.5 НК РФ.

Данный правовой институт направлен на реализацию принципа экономического обоснования налогового обязательства (п. 3 ст. 3 НК РФ) в условиях экономической взаимозависимости отдельных налогоплательщиков. Право на симметричную корректировку носит заявительный характер и обеспечено такими гарантиями, как обязанность налогового органа сообщать о возможности проведения симметричной корректировки и обязанность налогового органа проводить симметричную корректировку по заявлению налогоплательщика при наличии соответствующих правовых условий (пп. 4–6 ст. 105.18 НК РФ).

Однако некоторые правовые нормы, регулирующие институт симметричной корректировки, думается, требуют уточнения. Так, п. 7 ст. 105.18 НК РФ содержит запрет на оспаривание величины корректировки. Из содержания статьи неясно, какое оспаривание запрещено. Пункт 1 ст. 138 НК РФ предусматривает, что акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд. Запрет на судебную защиту неконституционен, поскольку противоречит ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ. Запрет на административный порядок защиты прав налогоплательщиков противоречит п. 1 ст. 138 НК РФ. Исследователи финансового права выделяют еще одну форму защиты прав налогоплательщиков — самозащиту³. Однако оспаривание величины корректировки как способ самозащиты права представляется маловероятным, т. к. оспаривание подразумевает активные действия субъекта, а самозащита прав налогоплательщика выражается, как правило, в правомерном бездействии.

Включение сделок между взаимозависимыми лицами в круг объектов налогового контроля представляется обоснованным, однако, думается, что правовое регулирование новой формы налогового контроля требует уточнений, которые по прошествии определенного времени выявят правоприменительная практика и наука налогового права.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4575.

² См.: *Садчиков М.Н.* Камеральные и выездные налоговые проверки как формы налогового контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 18–19.

³ См.: *Гараев И.Г.* К вопросу о формах и способах защиты прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений // *Финансовое право.* 2011. № 9. С. 2–5.

В.Ю. Трубин

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Данная статья посвящена изучению бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. В целях устранения неопределенности в правовой регламентации применения бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств обосновывается предложение о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ. В качестве единственной меры принуждения указывается блокирование бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджетно-правовая ответственность, нецелевое использование бюджетных средств, бюджетное законодательство, блокировка расходов бюджета.

V.Yu. Trubin

MODERN ASPECTS OF THE BUDGET LEGAL LIABILITY FOR THE MISUSE OF BUDGET FUNDS

The aim of the article is the study of the budget legal liability for the misuse of budget funds. In this work the author proposes for the purpose of the removal of indeterminacy in the legal regulations of the using the budget legal liability for the misuse of budget funds to make changes in the Budget Code of the RF. Thereby the author specifies the freezing of budget funds as the only measure.

Keywords: budgetary and legal responsibility, misuse of budgetary funds, budgetary legislation, blocking expenditures.

Бюджетно-правовая ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в настоящее время имеет проблемный характер и в практической деятельности правоохранительными органами фактически не применяется. По моему мнению, вопросы, связанные с применением данного вида ответственности, имеют как общие проблемы, характерные как для всего вида бюджетно-правовой ответственности, так и специфические, характерные для ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Общая проблема применения бюджетно-правовой ответственности связана с тем, что масштабные изменения Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ), осуществляемые в последнее время и направленные на реализацию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, не коснулись ч. IV БК РФ, устанавливающей ответственность за нарушение бюджетного законодательства. Те же изменения, которые имеют отношение к установлению и применению бюджетно-правовой ответственности за нарушение бюджетного законодательства, носят бессистемный характер, отличаются неопределенностью и фактически не позволяют применять данный правовой институт.

В ряду проблем действующего бюджетного законодательства следует также отметить коллизионность норм БК РФ в части установления мер принуждения за нецелевое использование бюджетных средств. Так, ст. 289 в качестве меры принудительного характера за нецелевое использование бюджетных средств предусматривает изъятие в беспорядном порядке бюджетных средств. Статьей 231

© Трубин Виталий Юрьевич, 2012
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной юридической академии).

БК РФ также устанавливается, что в случае выявления фактов нецелевого использования бюджетных средств осуществляется блокировка расходов бюджета. По мнению Д.Л. Комягина, блокировка расходов по своим последствиям совпадает с изъятием бюджетных средств, т. к. влечет невозможность использования соответствующих бюджетных средств, но поскольку на законодательном уровне порядок реализации меры ответственности в виде изъятия бюджетных средств не установлен, то в случаях установления фактов нецелевого использования бюджетных средств возможно применение санкции только в виде блокировки бюджетных расходов¹.

В ст. 284 и 284.1 БК РФ оговаривается право руководителей органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных субсидий, межбюджетных субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями. Анализ указанной меры принуждения показывает, что списание в бесспорном порядке соответствующей суммы бюджетных средств в размере выявленного нецелевого использования бюджетных средств, соответствует понятию бюджетной санкции в виде изъятия бюджетных средств.

Представляется, что в указанных случаях имеет место применение законодателем различных терминов по единому правовому явлению, что не соответствует правилам юридической техники и существенно затрудняет понимание содержания бюджетного законодательства.

Основной проблемой в реализации бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств является отсутствие в настоящее время процессуального порядка ее применения.

Так, порядок применения мер принуждения в виде бесспорного списания бюджетных средств был регламентирован ст. 285 БК РФ, также содержался в Инструкции от 26 апреля 2001 г. № 35н «О порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации»². Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в связи с образованием Федерального казначейства» (в ред. от 26 апреля 2007 г.) ст. 285 БК РФ утратила силу в 2005 г.³ Инструкция от 26 апреля 2001 г. № 35н утратила силу в связи с изданием Приказа Минфина РФ от 26 июня 2009 г. № 64н «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации»⁴. Статья 231 БК РФ, устанавливающая порядок применения блокировки расходов, утратила силу с 1 января 2010 г в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «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» (в ред. от 12 ноября 2012 г.)⁵. Этим же законом была отменена и ст. 226 БК РФ, предусматривающая основания для отказа подтверждении денежных обязательств получателя бюджетных средств. Вместе с тем указанные изменения не коснулись ст. 282 БК РФ, которая, среди прочих мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства, до настоящего времени содержит блокировку расходов. Таким образом, в настоящее время правовая регламентация порядка применения мер принуждения в виде изъятия и блокирования бюджетных средств отсутствует. Подобное положение нельзя

признать допустимым, т. к. нормы бюджетного права лишаются обеспечения средствами бюджетно-правового принуждения.

Между тем Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (в ред. от 30 ноября 2011 г.) были внесены изменения в Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, в соответствии с которым блокировка расходов как мера принуждения может вновь применяться, но ее реализация распространяется на правоотношения, возникшие до 2010 г. включительно⁶. Таким образом, исключив из текста Бюджетного кодекса РФ статью, устанавливающую основы порядка применения блокировки расходов, законодатель вновь допускает ее применимость на основании подзаконных нормативных актов, определяющих порядок ее реализации. Представляется, что в этом случае, в качестве основы, может быть использован, например, Приказ Минфина РФ от 26 декабря 2005 г. № 162н «Об утверждении порядка сокращения лимитов бюджетных обязательств главным распорядителям средств федерального бюджета по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета, установленным Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Счетной палатой Российской Федерации»⁷.

Правовая коллизия между мерами принуждения в виде изъятия в бесспорном порядке бюджетных средств и блокировки расходов бюджета усиливается тем, что согласно данному Приказу уполномоченные органы обязаны применять именно блокировку расходов бюджета, тогда как ст. 289 БК РФ в качестве санкции содержит изъятие бюджетных средств. Однако блокировка расходов бюджета в отличие от изъятия бюджетных средств, оставляет в силе вышеуказанный объем распорядительных прав, но делает невозможной их реализацию путем сокращения лимитов бюджетных ассигнований. Указанная мера принуждения в отличие от меры принуждения в виде изъятия бюджетных средств не является столь радикальной и в большей степени может учитывать сложившуюся ситуацию при нецелевом использовании бюджетных средств. В то же время нельзя не отметить и недостатки блокировки расходов, снижающие ее эффективность. Так, решение о блокировке расходов бюджетных средств по фактам их нецелевого использования могло быть принято исключительно министром финансов РФ в отношении главных распорядителей бюджетных средств и только в новом финансовом году. Очевидно, что сокращение лимитов бюджетных обязательств — это не только длительная, но и не всегда исполнимая мера принуждения, поскольку ее реальное применение зависит от решений и согласований пяти инстанций, включая разрешительную надпись министра финансов РФ. При этом в определенных случаях уменьшить лимиты бюджетных обязательств, например лимиты бюджетных обязательств оборонных предприятий, воинских формирований, фактически было невозможно.

Для устранения неопределенности в правовой регламентации применения таких мер, как блокировка расходов, изъятие бюджетных средств и списание в бесспорном порядке бюджетных средств необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс РФ, исключив меры принуждения в виде изъятия и списания бюджетных средств и указав в качестве единственной меры принуждения бюджетно-правового характера за нецелевое использование бюджетных средств — блокирование бюджетных средств. Полагаем, что в системе юриди-

ческой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств мера принуждения в виде блокировки расходов, наряду с другими видами ответственности в этой сфере, приобретает особое значение и может быть эффективно реализована при обеспечении законности использования бюджетных средств.

¹ См.: *Комягин Д.Л.* Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // *Финансовое право.* 2006. № 10. С. 6.

² См.: Приказ Министерства финансов РФ от 26 апреля 2001 г. № 35н «Об утверждении Инструкции о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации» // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.* 2001. № 30.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 8; 2007. № 18, ст. 2117.

⁴ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 34.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18, ст. 2117; 2012. № 47, ст. 6400.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19, ст. 2291; 2011. № 49, ст. 7039.

⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 8. С. 15; 2009. № 25. С. 10.

Ю.А. Загороднев

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

В статье анализируются различные составы финансовых правонарушений кредитных организаций в сфере обязательного социального страхования. На основе выявления составляющих элементов правонарушений формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: финансовая ответственность, кредитная организация, банк, обязательное социальное страхование, срок давности.

Yu.A. Zagorodnev

FINANCIAL RESPONSIBILITY OF THE CREDIT ORGANIZATIONS FOR A VIOLATION OF THE LAW IN THE SPHERE OF OBLIGATORY SOCIAL INSURANCE

In article various structures of financial offenses of the credit organizations in the sphere of obligatory social insurance are analyzed. On the basis of identification of making elements of offenses, offers on current legislation improvement become.

Key words: financial responsibility, credit organization, bank, obligatory social insurance, limitation period.

В соответствии с федеральными законами от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»¹ и от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского стра-

© Загороднев Юрий Александрович, 2012

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: wolfkc@yandex.ru

хования»² (далее — Закон о страховых взносах), а также законами об отдельных видах обязательного социального страхования³ кредитные организации, наряду с иными видами организаций, являются плательщиками страховых взносов, а также обладают рядом иных обязанностей, неисполнение которых влечет за собой применение мер финансово-правовой ответственности. Вместе с тем законодатель рассматривает их также в качестве специальных субъектов правонарушений данной категории, что обусловлено наличием у них специфического статуса.

Законодателем предложено следующее определение нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах: «Это виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) плательщика страховых взносов или банка, за которое Законом о страховых взносах установлена ответственность» (ч. 1 ст. 40 Закона о страховых взносах).

Все правонарушения кредитных организаций в данной сфере можно подразделить на две группы в зависимости от субъектного состава: 1) правонарушения, субъектами которых выступают исключительно банки; 2) правонарушения, ответственность за которые, наряду с кредитными организациями, несут и иные субъекты.

Правонарушения первой группы закреплены ст. 49–51 Закона о страховых взносах. Объективная сторона рассматриваемых правонарушений состоит в «неообщении банком сведений о счете плательщика страховых взносов» (ст. 49); «нарушении банком срока исполнения поручения о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов» (ст. 50); «неисполнении банком поручения органа контроля за уплатой страховых взносов о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов» (ст. 51).

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Закона о страховых взносах «банки обязаны сообщать об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета организации, индивидуального предпринимателя на бумажном носителе или в электронной форме в орган контроля за уплатой страховых взносов по месту своего нахождения в течение 5 дней со дня соответствующего открытия, закрытия или изменения реквизитов такого счета. Порядок сообщения банком об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета в электронной форме устанавливается Центральным банком РФ по согласованию с Пенсионным фондом РФ (далее — ПФР) и Фондом социального страхования РФ»⁴.

Срок исполнения банком поручения о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов на основании ч. 3 ст. 24 Закона о страховых взносах не должен превышать «одного операционного дня, следующего за днем получения такого поручения». Данный срок может быть продлен «при предъявлении физическим лицом поручения о перечислении страховых взносов в обособленное подразделение банка, не имеющее корреспондентского счета (субсчета) на время доставки такого поручения организацией федеральной почтовой связи в обособленное подразделение банка, имеющее корреспондентский счет (субсчет), но не более чем на 5 операционных дней» (ч. 4 ст. 24).

В качестве отдельного состава законодатель выделяет неправомерное неисполнение банком в установленный срок поручения органа контроля за уплатой страховых взносов о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов, являющееся следствием совершения банком действий по созданию ситуации отсутствия денежных средств на счете плательщика страховых взносов, в отношении которых в банке находится поручение на списание и перечисление в бюджет соответствующего государственного внебюджетного фонда необходимых денежных средств (ч. 2 ст. 51).

Правонарушения данной группы могут быть выражены в форме действия — нарушение срока исполнения поручения о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов, а также в форме бездействия. Субъективная сторона указанных правонарушений характеризуется прямым или косвенным умыслом либо неосторожностью.

Штраф за нарушение законодательства в сфере обязательного социального страхования, субъектами которого выступают исключительно банки, установлен в трех вариантах: в фиксированном размере, а также в процентном отношении к ставке рефинансирования Центрального банка РФ либо к не поступившей в бюджет соответствующего государственного внебюджетного фонда суммы денежных средств.

Для правонарушений второй группы характерно регулирование несколькими нормативными актами (ст. 46–48 Закона о страховых взносах, ст. 27 Закона о пенсионном страховании, ст. 17 Закона об индивидуальном учете в системе пенсионного страхования, ст. 19 Закона о социальном страховании, ст. 18 Закона о медицинском страховании), нередко закрепляющими тождественные составы правонарушений.

Объективная сторона рассматриваемых правонарушений выражается в следующем:

1) непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам (ст. 46 Закона о страховых взносах).

В ст. 46 Закона о страховых взносах законодателем установлена ответственность как за собственно «непредставление плательщиком страховых взносов в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в орган контроля за уплатой страховых взносов по месту учета», так и за «несоблюдение порядка представления расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в орган контроля за уплатой страховых взносов в электронном виде».

В соответствии с пп. 1 и 2 ч. 9, ч. 15 ст. 15 Закона о страховых взносах расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам в орган контроля за уплатой страховых взносов должен быть представлен кредитными организациями: а) «не позднее 15-го числа второго календарного месяца, следующего за отчетным периодом, в территориальный орган Пенсионного фонда РФ»; б) «не позднее 15-го числа календарного месяца, следующего за отчетным периодом, в территориальный орган Фонда социального страхования РФ»; в) «до дня подачи в регистрирующий орган заявления о государственной регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией».

На основании разъяснений, данных Фондом социального страхования РФ в Письме от 15 июля 2010 г. № 02-03-10/05-5910⁵, расчет размера штрафа за несвоевременное представление плательщиком страховых взносов расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам должен осуществляться исходя из суммы начисленных страховых взносов, подлежащих уплате страхователем на основании данного расчета без учета произведенных страхователем расходов на выплату страхового обеспечения застрахованным лицам и перечислений.

Плательщики страховых взносов обязаны в электронной форме предоставить расчеты по начисленным и страховым взносам, «у которых среднесписочная численность физических лиц, в пользу которых производятся выплаты и иные вознаграждения, за предшествующий расчетный период превышает 50 человек, а также для вновь созданных (в том числе при реорганизации) организаций, у

которых численность указанных физических лиц превышает данный предел» (ч. 10 ст. 15 Закона о страховых взносах);

2) «нарушение срока представления плательщиком страховых взносов сведений об открытии и о закрытии счета в банке» (ст. 46.1 Закона о страховых взносах).

Плательщик несет ответственность за нарушение срока предоставления страховых взносов, сведений об открытии или о закрытии счетов в банке согласно Федеральному закону от 3 декабря 2011 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды»⁶. В соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 28 Закона о страховых взносах «плательщики страховых взносов обязаны письменно сообщать в орган контроля за уплатой страховых взносов об открытии (закрытии) счетов в банке в течение семи дней со дня открытия (закрытия) таких счетов»;

3) «неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов» (ст. 47 Закона о страховых взносах; абз. 5 п. 1 ст. 19 Закона о социальном страховании).

Неисполнение обязанностей, установленных ч. 1 ст. 18, пп. 1 и 2 ч. 2 ст. 28 Закона о страховых взносах и п. 2 ч. 2 ст. 17 Закона о социальном страховании по своевременной и в полном объеме уплате плательщиками страховых взносов влечет за собой ответственность по ст. 47 Закона о страховых взносах и абз. 5 п. 1 ст. 19 Закона о социальном страховании. Законодатель разграничивает деяния на совершенные неумышленно и совершенные умышленно, устанавливая в последнем случае повышенный размер штрафной санкции.

В соответствии с Распоряжением Правления ПФР от 5 мая 2010 г. № 120р «Об организации работы территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации по привлечению к ответственности плательщиков страховых взносов за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах»⁷, плательщик страховых взносов не может быть привлечен к ответственности на основании ст. 47 Закона о страховых взносах за неуплату (неполную уплату) правильно исчисленных страховых взносов, поскольку неуплата (неполная уплата) правильно исчисленных страховых взносов не образует состава правонарушения, установленного нормами Закона о страховых взносах;

4) «отказ или непредставление в орган контроля за уплатой страховых взносов документов, необходимых для осуществления контроля за уплатой страховых взносов» (ст. 48 Закона о страховых взносах).

В соответствии со ст. 37 Закона о страховых взносах «должностное лицо органа контроля за уплатой страховых взносов, проводящее проверку, вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проверки документы. Требование о представлении документов может быть передано руководителю (уполномоченному представителю) организации или физическому лицу (законному или уполномоченному представителю) лично под расписку, направлено по почте заказным письмом или передано в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи». Документы, истребованные в ходе проверки, представляются в течение 10 дней со дня вручения соответствующего требования;

5) нарушение страхователем установленного срока регистрации (п. 1 ст. 27 Закона о пенсионном страховании; абз. 2, 3 ч. 1 ст. 19 Закона о социальном страховании).

За нарушение установленного срока регистрации в качестве страхователя у страховщика более чем на 90 дней законодателем предусмотрена двойная штрафная ответственность;

б) «непредставление в установленные сроки сведений, необходимых для осуществления индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования либо представление неполных и (или) недостоверных сведений к страхователям, в т. ч. физическим лицам, самостоятельно уплачивающим страховые взносы» (ст. 17 Закона об индивидуальном учете в системе пенсионного страхования).

Состав данного правонарушения вплоть до принятия Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды» дублировал состав правонарушения, закрепленный ч. 3 ст. 27 Закона о пенсионном страховании в прежней редакции. Подобная ситуация неоднократно становилась предметом разбирательства высших судебных органов государства, результатом которого являлись радикально противоположные судебные решения⁸.

В настоящее время Законом установлены следующие основания для привлечения страхователей к ответственности: непредоставление сведений индивидуального (персонифицированного) учета; предоставление сведений индивидуального (персонифицированного) учета с нарушением установленных сроков; предоставление сведений индивидуального (персонифицированного) учета не в полном объеме; предоставление недостоверных сведений индивидуального (персонифицированного) учета.

Вместе с тем в Письме от 14 декабря 2004 г. № КА-09-25/13379 «О применении финансовых санкций в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ»⁹ при самостоятельном выявлении страхователем ошибок и предоставлении достоверных сведений по персонифицированному учету, а также в случае исправления в двухнедельный срок обнаруженных территориальным органом Пенсионного фонда РФ ошибок Пенсионный фонд РФ считает возможным не применять финансовые санкции, предусмотренные ч. 3 ст. 17 Закона о пенсионном страховании, что фактически можно определить как основания освобождения от данного вида финансово-правовой ответственности.

Подобный подход, как сообщается в вышеназванном письме, обоснован необходимостью применения любых санкций с учетом принципов «виновности, противоправности деяния, соразмерности наказания, презумпции невиновности» и «позволит стимулировать заинтересованность страхователей в самостоятельном и своевременном устранении допущенных ошибок, более оперативной обработке сведений индивидуального (персонифицированного) учета органами Пенсионного фонда РФ, снизить напряженность во взаимоотношениях между страхователями и органами Пенсионного фонда РФ, а также послужить дополнительной аргументацией при защите интересов Пенсионного фонда РФ»;

7) «непредставлении страхователем в установленный срок установленной отчетности страховщику» (абз. 6, 7 п. 1 ст. 19 Закона о социальном страховании).

Обязанность страхователей по представлению «ежеквартально не позднее 15-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом, в установленном порядке страховщику по месту их регистрации отчетности по форме, установленной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования», закреплена ст. 24 Закона о социальном страховании. Ответственность за непредставление отчетности в установленные сроки дифференцирована в зависимости от продолжительности нарушения сроков.

Субъектами рассматриваемых правонарушений, наряду с другими организациями, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами, могут выступать исключительно кредитные организации (банки) (ч. 1 ст. 41 Закона о страховых взносах). В этой связи судебные органы обоснованно отказывают в привлечении к ответственности их обособленных структурных подразделений филиалов, которые вместе с представительствами в соответствии с п. 3 ст. 55 ГК РФ не являются юридическими лицами¹⁰.

За совершение кредитными организациями правонарушений рассматриваемой группы законодателем установлены следующие виды санкций: а) штраф, исчисляемый в фиксируемом рублевом эквиваленте либо в процентном отношении: к сумме страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления; к неуплаченной или причитающейся к уплате сумме страховых взносов; б) взыскание 10 % причитающихся соответственно за отчетный период и за истекший календарный год платежей в ПФР. Взыскание штрафов осуществляется в бесспорном порядке. Взысканные штрафы зачисляются в бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Взыскание платежей возможно органами ПФР лишь в судебном порядке.

Статьей 44 Закона о страховых взносах установлены обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения в данной сфере.

«Срок давности привлечения к ответственности за совершение» рассматриваемых правонарушений в соответствии со ст. 45 Закона о страховых взносах составляет 3 года. Вместе с тем законодателем предусмотрены случаи приостановления «течения срока давности привлечения к ответственности, если лицо, привлекаемое к указанной ответственности, активно противодействовало проведению выездной проверки, что стало непреодолимым препятствием для ее проведения и определения органами контроля за уплатой страховых взносов сумм страховых взносов, подлежащих уплате в государственные внебюджетные фонды. Течение срока давности привлечения к ответственности за совершение правонарушения считается приостановленным со дня составления акта», отражающего факт воспрепятствования доступу на территорию или в помещение плательщика страховых взносов и «возобновляется со дня, когда прекратили действие обстоятельства, препятствующие проведению выездной проверки, и вынесено решение о возобновлении выездной проверки» (ч. 2, 3 Закона о страховых взносах).

Таким образом, резюмируя изложенное, следует отметить, что финансовая ответственность за нарушение законодательства в сфере обязательного социального страхования устанавливается целым рядом нормативных актов разного уровня и носит бессистемный характер. На наш взгляд, возможным выходом из подобной ситуации будет сосредоточение всех составов правонарушений в данной сфере, включая тождественные правонарушения, устанавливаемые законами об отдельных видах обязательного социального страхования, в едином нормативном акте. На сегодняшний день таким актом может послужить Закон о страховых взносах, содержащий наибольшее количество общих составов. Кроме

того, целесообразным представляется также унификация процедуры привлечения к ответственности и ее регулирование законодательным актом.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3686.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3738.

³ См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее — Закон о пенсионном страховании) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4832; Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (далее — Закон об индивидуальном учете в системе пенсионного страхования) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14, ст. 1401; Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее — Закон о социальном страховании) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3803; Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее — Закон о медицинском страховании) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49, ст. 6422.

⁴ В настоящее время такой порядок установлен Положением ЦБР от 15 ноября 2010 г. № 361-П «О порядке сообщения банком в электронном виде органу контроля за уплатой страховых взносов об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета» // Вестник Банка России. 2010. 17 дек.

⁵ См.: Нормативные акты для бухгалтера. 2010. 5 окт.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 5, ст. 7057.

⁷ См.: Нормативные акты для бухгалтера. 2010. 22 июня.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 27, ст. 2804; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 декабря 2004 г. № 7879/04 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 4.

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

¹⁰ См., например: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23 марта 2012 г. № 09АП-5195/12. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант-Максимум»; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16 марта 2012 г. № 09АП-3474/12. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант-Максимум» и др.

А.С. Кондукторов

ФАКТИЧЕСКИЙ СОСТАВ ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО УПЛАТЕ НАЛОГА В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ СПЕЦИАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ

В статье исследуются юридические факты, порождающие налоговое правоотношение при применении специальных налоговых режимов. Анализируются элементы фактического состава, обосновывается его трехзвенная структура.

Ключевые слова: юридический факт, фактический состав, налог, налоговое правоотношение, специальный налоговый режим.

A.S. Konduktorov

THE ACTUAL COMPOSITION OF LEGAL TAX PAYMENT IN CONNECTION WITH THE USE OF SPECIAL TAX TREATMENTS

The article deals with the study of jural facts that generate fiscal relations with the use of special tax treatments. It touches upon set of facts components and its three-link structure analysis.

Keywords: Jural fact, set of facts, tax, fiscal relation, special tax treatment.

© Кондукторов Антон Сергеевич, 2012

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ack-87@mail.ru

Правоотношение по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов, как и всякое другое правоотношение, является следствием существования некоторых фактических обстоятельств, на которые законодатель прямо или косвенно указывает как на юридический факт, порождающий правовое последствие в виде данного правоотношения. Какие же юридические факты имеют следствием своего существования правоотношение по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов? Представляется, что выявить их возможно через определение юридических фактов возникновения обязанности по уплате налога. Согласно теории правоотношения, в его структуру включаются следующие элементы: объект правоотношения, субъекты (участники) правоотношения, права и обязанности субъектов правоотношения¹. Так как обязанность является составным элементом правоотношения, появление обязанности по уплате налога свидетельствует об одновременном возникновении правоотношения по уплате налога, а это означает, что порождающий обязанность юридический факт одновременно порождает и правоотношение. Поэтому для определения юридического факта правоотношения по уплате налога попытаемся выделить юридические факты, влекущие появление обязанности по уплате налога.

Непременным условием возникновения обязанности по уплате налога служит юридический факт наличия объекта налогообложения (или совершения действия, признаваемого объектом налогообложения). Такой вывод можно сделать исходя из положений ст. 44 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ)², в соответствии с которой обязанность по уплате налога возлагается на налогоплательщика с момента возникновения установленных законодательством о налогах и сборах обстоятельств, предусматривающих уплату данного налога. Это положение необходимо рассматривать в системном единстве со ст. 38 НК РФ, которая именуется обстоятельства, с наличием которых связывается возникновение обязанности по уплате налога, объектом налогообложения. Строго говоря, обязанность по уплате налога появляется у налогоплательщика с момента приобретения предмета (совершения действия), признаваемого объектом налогообложения.

Но является ли наличие объекта налогообложения достаточным юридическим фактом для возникновения обязанности по уплате налога? Кажется, что нет. Сам по себе юридический факт наличия объекта налогообложения способен породить не более чем «квази-обязанность», т. к. до определенного момента отсутствует возможность ее исполнения: указанную «квази-обязанность» невозможно исполнить, т. к. сумма налога (в уплате которой и состоит ее исполнение) должна быть исчислена по истечении налогового (отчетного) периода, а уплатить налог до исчисления его суммы (или суммы авансовых платежей) не представляется возможным (т. к. не ясно, какая именно сумма подлежит перечислению на счет Федерального казначейства). Таким образом, отсутствие в законодательстве обязанности налогоплательщика исчислить сумму налога до истечения налогового (отчетного) периода делает обязанность уплатить налог неполноценной до момента окончания налогового (отчетного) периода. Разумеется, можно предположить, что налогоплательщик сразу же после приобретения объекта налогообложения (не дожидаясь момента окончания налогового (отчетного) периода) исчисляет сумму налога и перечисляет ее на соответствующие счета Федерального казначейства, но на основании законодательства налоговые органы не имеют никакого права требовать этого от налогоплательщика, а отсутствие встречного права требования еще раз доказывает неполноценность данной налоговой обязанности.

Таким образом, «квази-обязанность» преобразуется в действительную обязанность по уплате налога только с момента окончания налогового (отчетного) периода (когда ее исполнение становится объективно возможным). И именно этот момент следует считать моментом возникновения обязанности по уплате налога.

В отдельных случаях (когда расчет налоговой базы производится налоговым органом) «квази-обязанность» преобразуется в действительную обязанность не с момента окончания налогового периода, а с момента получения налогового уведомления (на это прямо указывает п. 4 ст. 57 НК РФ: «В случаях, когда расчет налоговой базы производится налоговым органом, обязанность по уплате налога возникает не ранее даты получения налогового уведомления»).

Из вышесказанного следует, что истечение срока (налогового (отчетного) периода или срока, конечный момент которого определен датой получения налогового уведомления) служит необходимым условием возникновения правового последствия в виде обязанности уплатить налог. Причем сказанное относится ко всем налогам, т. к. налоговый период в соответствии со ст. 17 НК РФ является обязательным элементом налогообложения.

Таким образом, для возникновения обязанности по уплате налога (а следовательно, и правоотношения по уплате налога) необходимо обязательное наличие как минимум двух юридических фактов: 1) факта наличия объекта налогообложения (или совершения действия, признаваемого объектом налогообложения) и 2) факта окончания налогового (отчетного) периода (либо срока, конечный момент которого определен датой получения налогового уведомления).

Однако сказанное носит общий характер и относится к правоотношению по уплате любого предусмотренного НК РФ³ налога. Вернемся к правоотношению по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов. Использование специальных налоговых режимов имеет одну отличительную особенность — существование специфического правоотношения, определяющего совокупность прав и обязанностей налогоплательщика в рамках применения того или иного специального налогового режима (статусное правоотношение). Назначение данного статусного правоотношения в первую очередь состоит в том, что оно определяет специфическую совокупность прав и обязанностей налогоплательщика (дополняющих систему общих прав и обязанностей, предусмотренных ст. 21 и 23 НК РФ), например: право не уплачивать, за рядом исключений, налог на прибыль организаций (налог на доходы физических лиц), налог на имущество организаций (налог на имущество физических лиц), налог на добавленную стоимость — ст. 346.1, 346.11 и п. 4 ст. 346.26 НК РФ; право применять пониженные тарифы страховых взносов на обязательное страхование — ст. 58 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ⁴; право выбора объекта налогообложения (для упрощенной системы налогообложения) — п. 2 ст. 346.14 НК РФ; обязанность вести учет доходов и расходов в книге учета доходов и расходов по предусмотренной форме в установленном порядке⁵ (для упрощенной системы налогообложения) — ст. 346.24 НК РФ и т. д. Указанное статусное правоотношение является либо следствием перехода налогоплательщика с применения «общей системы налогообложения» на применение упрощенной системы налогообложения или на применение единого сельскохозяйственного налога в соответствии со ст. 346.13 и 346.3 НК РФ соответственно, либо следствием осуществления налогоплательщиком видов предпринимательской деятельности, облагаемых единым налогом на вмененный доход.

Юридическими фактами, влекущими возникновение статусного правоотношения, определяющего совокупность прав и обязанностей налогоплательщика в рамках применения специального налогового режима, являются следующие две группы обстоятельств:

1) факт соответствия налогоплательщика требованиям и ограничениям, предусмотренным ст. 346.2 для единого сельскохозяйственного налога и ст. 346.12, а также п. 4.1 ст. 346.13 НК РФ — для упрощенной системы налогообложения;

2) волеизъявление налогоплательщика на применение данных специальных налоговых режимов. Волеизъявление выражается в подаче в соответствии с п. 1 ст. 346.13 НК РФ заявления о переходе на упрощенную систему налогообложения (форма № 26.2-1)⁶ или заявления о переходе на систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (форма № 26.1-1)⁷ в соответствии с п. 1 ст. 346.3 НК РФ.

Две указанные группы обстоятельств в совокупности следует признать фактическим составом, влекущим возникновение статусного правоотношения, определяющего совокупность прав и обязанностей налогоплательщика в рамках применения упрощенной системы налогообложения или системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Статусное правоотношение, определяющее права и обязанности налогоплательщика, применяющего систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности возникает из совокупности следующих, несколько иных фактов:

1) факт соответствия налогоплательщика требованиям и ограничениям, предусмотренным п. 2.2 ст. 346.26 НК РФ;

2) факт осуществления видов предпринимательской деятельности, в отношении которых предусмотрена уплата единого налога на вмененный доход. Волеизъявление налогоплательщика на применение системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности для возникновения рассматриваемого статусного правоотношения не требуется, т. к. применение единого налога является обязательным и не зависит от желания налогоплательщика.

При этом вполне очевидно, что указанные обстоятельства служат основанием возникновения (фактическим составом) лишь статусного правоотношения, но никак не правоотношения по уплате налога в связи с применением специального налогового режима.

Статусное правоотношение, определяющее совокупность прав и обязанностей налогоплательщика в рамках применения специального налогового режима, как представляется, правильно считать еще одним юридическим фактом, наличие которого необходимо для возникновения правоотношения по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов. Данная позиция обосновывается в первую очередь тем, что без существования указанного статусного правоотношения наличие объекта налогообложения и истечение налогового (отчетного) периода сами по себе не способны породить отношение по уплате налога в рамках того или иного специального налогового режима. Элиминация из фактического состава такого элемента, как правоотношение, определяющее совокупность прав и обязанностей налогоплательщика в рамках применения специального налогового режима, повлечет развитие правоотношения по уплате налога не по правилам гл. 26.1, 26.2 и 26.3 НК РФ, а в соответствии с нормами, предусматривающими «общий порядок» налогообложения.

Предположим, организация, применяющая упрощенную систему налогообложения, допустила несоответствие одному из условий, предусмотренных ст. 346.12 НК РФ (например, средняя численность работников организации за налоговый период превысила 100 чел.), вследствие чего рассматриваемое статусное правоотношение, определявшее организацию как налогоплательщика, применяющего упрощенную систему налогообложения, прекратилось. В данном случае в соответствии с п. 4.1 ст. 346.13 НК РФ организация считается утратившей право на применение упрощенной системы налогообложения и не имеет возможности уплатить налог согласно правилам гл. 26.2 НК РФ. То есть при отсутствии статусного правоотношения, определяющего права и обязанности налогоплательщика, применяющего специальный налоговый режим, возникновение правоотношения по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения становится невозможным. Аналогичное следствие вызывает прекращение статусного правоотношения при применении единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход. Это неоспоримо подтверждает необходимость включения данного статусного правоотношения в фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения, системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единого сельскохозяйственного налога) и системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Таким образом, возникновение правоотношения по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения, системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единого сельскохозяйственного налога) и системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности является следствием существования фактического состава, объединяющего три юридических факта: 1) наличие объекта налогообложения; 2) истечение налогового (отчетного) периода; 3) наличие статусного правоотношения, определяющего совокупность прав и обязанностей налогоплательщика, применяющего специальный налоговый режим.

¹ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 514.

² См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 117-ФЗ (с изм. от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7070.

³ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. от 7 декабря 2011 г. № 417-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; 2011. № 50, ст. 7359.

⁴ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (с изм. от 3 декабря 2011 г. № 379-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3738; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7057.

⁵ См.: Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 154н «Об утверждении форм Книги учета доходов и расходов организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, Книги учета доходов индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения на основе патента, и Порядков их заполнения» // Российская газета. 2009. 4 марта.

⁶ См.: Приказ Федеральной налоговой службы РФ от 13 апреля 2010 г. № ММВ-7-3/182@ «Об утверждении форм документов для применения упрощенной системы налогообложения» // Документы и комментарии. 2010. № 11.

⁷ См.: Приказ Федеральной налоговой службы РФ от 16 декабря 2011 г. № ММВ-7-3/934@ «Об утверждении форм документов для применения системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

Е.Ю. Чмыхало

ЗНАЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ*

В статье исследуется значение юридической техники для регулирования земельных отношений, позволяющее выявить тенденции развития земельного законодательства и формирования его правоприменительной практики, способствующее повышению эффективности правотворческой политики.

Ключевые слова: юридическая техника, земельное законодательство, дефиниции земельного права, охрана, эффективное и рациональное использование земель, правотворческая политика.

E.Yu. Chmyhalo

SIGNIFICANCE OF LEGAL TECHNIQUE FOR THE REGULATION OF LAND RELATIONS

The article investigated the significance of legal technique for the regulation of land relations, that reveal trends of land law development's and the formation of law-enforcement practice, enhance the efficiency of the law-making policy.

Keywords: legal technique and land legislation, the definition of land law, protection, efficient and rational use of land, lawmaking policy.

Исследование значения юридической техники для регулирования земельных отношений имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку направлено на дальнейшее совершенствование земельного законодательства и его правоприменение, повышение эффективности правотворческой политики.

В современных правовых словарях и энциклопедиях юридическая техника определяется как совокупность юридических правил, приемов, способов, терминов и понятий, применяемых в процессе правотворчества¹. Однако отдельные авторы полагают, что подобный подход слишком упрощает роль юридической техники и сводит ее к механическому набору отдельных способов и приемов создания нормативных правовых актов. Более обоснованной считают позицию, согласно которой юридическую технику толкуют как систему определенных инструментов. Такое понимание сближает ее с правотворческой политикой как системной научно обоснованной деятельностью, направленной на повышение эффективности отечественного правотворчества².

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: elenasgar@yandex.ru

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

При всем разнообразии взглядов на проблему юридической техники, существующих в разные периоды развития правовой науки, в литературе выделяют два подхода к определению исследуемого понятия: широкий, когда юридическая техника отождествляется с правом в целом либо лежит в его основе, либо отражает комплекс элементов правовой действительности; узкий, когда юридическая техника присутствует лишь в одной сфере права — законодательной³. Большинство современных отечественных исследователей относят юридическую технику исключительно к сфере правотворчества и в этом контексте нередко отождествляют ее с техникой правотворческой⁴, законодательной⁵, нормотворческой⁶.

Не вдаваясь в дискуссии о понимании юридической техники, проведем анализ земельного законодательства, позволяющий судить о применении юридических приемов, правил, способов, инструментов в процессе правотворчества, способствующих повышению его эффективности и соответственно повышению результативности правотворческой политики.

Одним из приемов юридической техники является формулирование дефиниций, что достаточно значимо для любой отрасли права, в т. ч. и земельного. Формулируя дефиниции, необходимо учитывать мнение И.Л. Брауде, считавшего, что в нормативном правовом акте нет необходимости давать определения широко распространенных понятий, они сами по себе достаточно понятны и не требуют формулирования их признаков в законе. Другие понятия, как бы общеупотребительны они ни были, требуют их определения в законе⁷.

Земельно-правовые дефиниции содержатся как в Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ), так и в других федеральных законах, регулирующих отношения в сфере использования и охраны земель. Например, в п. 1 ст. 77 ЗК РФ предлагается определение земель сельскохозяйственного назначения. Ими признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Данное определение из-за его неточности подвергается критике⁸, с которой необходимо согласиться. За границами населенного пункта находятся не только земли сельскохозяйственного назначения, но и иных категорий, в составе которых могут быть земли, используемые для сельскохозяйственных нужд. Например, такие земельные участки могут быть в составе земель промышленности и иного специального назначения, лесного фонда (п. 6 ст. 87 ЗК РФ, подп. 6 п. 1 ст. 25, ст. 38 Лесного кодекса РФ).

Местоположение земель сельскохозяйственного назначения — это один из критериев их определения, еще одним их признаком является целевое назначение — это предоставление или предназначение для нужд сельского хозяйства. В юридической литературе предлагается уточнить определение этих земель, отобразить в нем основания выделения их в качестве самостоятельной категории с учетом особого экономического, социального и экологического значения, ценности для общества. Уяснив понятия «сельское хозяйство», «сельскохозяйственное производство», на основе анализа норм Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁹ и других нормативных правовых актов, авторы предлагают следующее определение земель сельскохозяйственного назначения: это земли, предназначенные для целей растениеводства, животноводства, производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции и иных целей ведения сельскохозяйственного производства и отграниченные от земель иного целевого назначения в порядке, установленном

законодательством РФ¹⁰. Думается, что нецелесообразно утяжелять определение перечислением видов сельскохозяйственного производства, тем более, что перечень их не является исчерпывающим. Необходимо обратить внимание и на то, что термин «сельское хозяйство», используемый в определении, содержащемся в ЗК РФ, заменен на термин «сельскохозяйственное производство». В п. 2 ст. 1 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» сельское хозяйство определяется как экономическая деятельность по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности — сельскохозяйственным сырьем и содействию устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий.

Таким образом, законодательное определение понятия «сельское хозяйство» включают не только производство сельскохозяйственной продукции, но и осуществление иных видов деятельности, из которых только производство сельскохозяйственной продукции непосредственно связано с использованием земель. Следует обратить внимание на то, что в указанном Законе предлагается и определение понятия «сельскохозяйственное производство» как совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в т. ч. оказанию соответствующих услуг (п. 1 ст. 4).

Анализируя п. 1 ст. 78 ЗК РФ, в котором определяются цели использования земель сельскохозяйственного назначения, можно установить, это не только ведение сельскохозяйственного производства, но и создание защитных лесных насаждений, научно-исследовательские, учебные и иные цели, связанные с сельскохозяйственным производством. Учитывая это, в определении, предлагаемом в научной литературе, следует уточнить, что земли сельскохозяйственного назначения предназначены и используются для ведения сельскохозяйственного производства и осуществления иных видов деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством. Необходимо согласиться с заменой термина «сельское хозяйство» в определении земель сельскохозяйственного назначения на термин «сельскохозяйственное производство», т. к. именно последний более точно определяет их целевое назначение и применяется при определении целей использования этих земель в ст. 78 ЗК РФ. Такая редакция понятия «земли сельскохозяйственного назначения» соответствует правилам юридической техники, поскольку при формулировании дефиниции употребляются термины, содержащиеся в других правовых нормах, устанавливающих режим использования этих земель.

Значимым в предложенном выше определении является и уточнение местоположения данных земель. Исключив положение, определяющее, что эти земли находятся за границами населенного пункта, авторы указали, что они отграничены от земель иного целевого назначения в порядке, установленном законодательством РФ. К сожалению, действующим законодательством не устанавливается порядок отграничения земель одной категории от другой. Хотя в ЗК РФ и содержится ст. 8 «Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую», в ней урегулированы отношения по переводу земель из одной категории в другую. В ранее действующих нормах в Градостроительного кодекса РФ (далее — ГСК РФ) определялось, что на картах (схемах) использования территории Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных

образований отображаются границы земель различных категорий, в т. ч. и сельскохозяйственного назначения (подп. 1 п. 10 ст. 10, подп. 3 п. 6 ст. 14, подп. 2 п. 4 ст. 19 ГсК РФ). Однако Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»¹¹ редакция данных статей была изменена. На картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципального района отображаются, в частности, особые экономические зоны; особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения; территории объектов культурного наследия; зоны с особыми условиями использования территорий (п. 9 ст. 10, п. 9 ст. 10, п. 6 ст. 19 ГсК РФ). Границы земель различных категорий на этих картах не отображаются, следовательно, предлагаемое определение земель сельскохозяйственного назначения требует уточнения в связи с изменением действующего законодательства.

Следует иметь в виду, что в настоящее время подготовлен и обсуждается проект федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую”»¹², предусматривающего территориальное зонирование (границы территориальных зон будут определяться на карте градостроительного зонирования). В ст. 81 проекта закона «Зоны сельскохозяйственного назначения» определяется состав земель, включаемых в зону сельскохозяйственного назначения, который не отличается от состава категории таких земель, предусмотренного в п. 2 ст. 77 ЗК РФ. Таким образом, предлагаемое выше определение земель сельскохозяйственного назначения будет значимым и в случае принятия этого проекта Закона.

В ЗК РФ содержится не только определение земель сельскохозяйственного назначения, но и устанавливается их состав, в который включаются сельскохозяйственные угодья и иные земли, в частности, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (п. 2 ст. 77 ЗК РФ). Сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (п. 1 ст. 79 ЗК РФ). Приоритет их охраны как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества является одним из принципов земельного законодательства. Как отмечает С.А. Боголюбов, земли сельскохозяйственного назначения не случайно выделены законодателем в особую — первую категорию земель, и весьма обоснованно именно в этой категории особой охране и специальному режиму использования подлежат именно сельскохозяйственные угодья — сердцевина сельскохозяйственных земель¹³. Правовой режим использования земель сельскохозяйственного назначения в большей степени определяется режимом использования сельскохозяйственных угодий¹⁴. Земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства,

хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, имеют смешанный режим использования¹⁵.

Сельскохозяйственные угодья различаются между собой по видам культивируемых групп растений и способу воздействия на землю и растения, т.е. комплексу применяемых агротехнических мероприятий¹⁶ и с учетом этого разграничиваются на пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.). В земельном законодательстве не содержится определения этих земель. На основе анализа определений видов сельскохозяйственных угодий, предлагаемых в Постановлении Федеральной службы государственной статистики от 20 декабря 2007 г. № 104 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минобрнауки России статистического наблюдения за организациями научно-технического комплекса»¹⁷, в научной литературе высказывается мнение о целесообразности уточнения в законодательстве структуры сельскохозяйственных угодий и закрепления понятий «пашня», «сенокос», «пастбище», «залежь», «земли, занятые многолетними насаждениями» с учетом их экономического значения. Под пашней следует признавать сельскохозяйственные угодья, систематически обрабатываемые и используемые под посевы сельскохозяйственных культур, включая посевы многолетних трав, чистые пары и земельные участки, занятые парниками и теплицами; сенокос — это сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для сенокосения; пастбище — сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для выпаса сельскохозяйственных животных; земли, занятые многолетними насаждениями, — сельскохозяйственные угодья, занятые искусственными насаждениями древесных, кустарниковых и травянистых растений, предназначенных для получения урожая плодово-ягодной, технической и лекарственной продукции; залежь — земельный участок, ранее используемый под пашню, но более одного года не используемый под посевы сельскохозяйственных культур и не подготовленный под пар. Предлагается закрепить и понятие «неудобные земли». Такими являются солончаки, солонцы, сильно выщелочные и смытые земли, каменистые и другие, которые могут быть использованы для ведения сельскохозяйственного производства в будущем. Считают целесообразным восстановить и понятие «земли, непригодные для ведения сельского хозяйства», которое ранее использовалось в ЗК РФ. К этим землям следует относить овраги, пески, полигоны отходов, свалки, оползни и другие, не используемые для сельскохозяйственного производства земли, и рассматривать их как виды сельскохозяйственных угодий¹⁸.

Вряд ли предлагаемые определения видов сельскохозяйственных угодий следует помещать в кодифицированный акт — ЗК РФ. Думается целесообразно поместить их в Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» (в ред. от 19 июня 2011 г. № 246-ФЗ)¹⁹, в котором определены условия и порядок такого перевода. В частности, в отношении земель сельскохозяйственного назначения устанавливается, что перевод их в иные категории допускается лишь в исключительных случаях, например, связанных с консервацией земель, с установлением или изменением черты населенных пунктов. Более строгий режим установлен в отношении земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50 % и более превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйствен-

ных угодий, указанных в п. 4 ст. 79 ЗК РФ. Перевод их в другую категорию не допускается, за исключением отдельных случаев, таких как установление или изменение черты населенных пунктов; выполнение международных обязательств Российской Федерации, обеспечение обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов; добыча полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель²⁰. Однако при этом в действующем законодательстве не определяются ни порядок, ни условия перевода одного вида сельскохозяйственных угодий в другой, что свидетельствует о несоблюдении одного из правил юридической техники — отсутствие закрепленного в законодательстве механизма реализации права.

Решение указанной проблемы предлагается в проекте федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». В нем предусматривается отмена категорий земель, вводится несколько территориальных зон, в т. ч. сельскохозяйственного назначения. Виды разрешенного использования земельных участков в этой зоне указываются в сельскохозяйственном регламенте в соответствии с классификатором видов разрешенного использования, содержащих описание каждого из них. Классификатор утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

В научной литературе разрешенное использование определяется как совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством²¹. Следовательно, виды сельскохозяйственных угодий — это и есть разрешенное использование земель в зоне сельскохозяйственного назначения. Перевести земельный участок из одной территориальной зоны в другую возможно в порядке принятия и утверждения правил землепользования и застройки (ст. 31 и 32 ГсК РФ). Что касается видов разрешенного использования, то основные и вспомогательные выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования правообладателями земельных участков (п. 4 ст. 37 ГсК РФ)²². Учитывая эколого-экономическую значимость сельскохозяйственных угодий, необходимо законодательно закрепить разрешительную процедуру изменения вида сельскохозяйственных угодий на основании землеустроительных документов. Целесообразно установить эту процедуру в Федеральном законе «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», т. к. в нем определяется процедура изменения целевого назначения земельных участков, для чего поместить в Законе определения различных видов сельскохозяйственных угодий. Возможно предложить и иное правовое регулирование этих отношений, например, Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», устанавливающим особый режим использования земель сельскохозяйственного назначения.

Анализируя земельное законодательство с точки зрения соблюдения приемов юридической техники, необходимо обратить внимание на то, что законодатель не всегда последовательно использует отдельные термины, что явно снижает каче-

ство нормативного правового акта. Так, например, в ЗК РФ недостаточно четко и последовательно используется термин «земли сельскохозяйственного назначения». Наряду с ним применимы термины «сельскохозяйственные земли», «земельный участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства», «земельные участки для осуществления сельскохозяйственного производства» (подп. 2, 4 п. 2 ст. 45, подп. 2, 4 п. 2 ст. 46, п. 1 ст. 68). Анализ соответствующих статей ЗК РФ позволяет судить о том, что речь идет о землях сельскохозяйственного назначения или о земельных участках в составе этих земель²³.

Непоследовательное использование указанных понятий порождает научные дискуссии. Анализируя действующее законодательство, Г.Е. Быстров отмечает, что «земли сельскохозяйственного назначения» и «земли сельскохозяйственного использования» — не тождественные понятия²⁴. К.Х. Ибрагимов полагает, что существует необходимость отождествления понятий «земли сельскохозяйственного назначения» и «земли сельскохозяйственного использования»²⁵. При этом авторы не принимают во внимание то обстоятельство, что в законодательстве отсутствует термин «земли сельскохозяйственного использования»²⁶. Дискуссия имеет более научное значение, хотя с точки зрения правоприменения значимо разграничение этих понятий в целях определения режима использования данных земель.

Непоследовательно в законодательстве применяются и иные термины. Так, согласно ст. 67 ЗК РФ осуществляется государственный мониторинг земель. Учитывая его специфику в отношении земель сельскохозяйственного назначения, в Федеральном законе от 16 июня 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 19 июня 2011 г. № 248-ФЗ)²⁷ предусматривается мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения. В целях обеспечения реализации этой нормы была разработана Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р²⁸ (далее — Концепция), в которой определены цели, задачи и направления работ по осуществлению государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

Финансирование мероприятий по охране земель, в т. ч. по их мониторингу, предусматривается Федеральной целевой программой «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99²⁹ (далее — Программа). В соответствии с Программой бюджетные средства выделяются на организацию мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и формирование информационной базы данных по плодородию почв земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, в нормативных правовых актах предусматривается осуществление мониторинга земель, государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения. Возникает вопрос: какой из терминов более точно отражает суть

осуществляемых мероприятий? В Концепции предлагается определение мониторинга земель сельскохозяйственного назначения как системы оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений (аэрокосмическая съемка, наземные, гидрометеорологические, статистические наблюдения) за изменением качественного и количественного состояния земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, как природного и производственного объекта для ведения сельского хозяйства, их хозяйственным использованием, и обследование этих земель, почв и их растительного покрова, проводимых с определенной периодичностью. Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения определяется в широком смысле, включает наблюдение не только за изменением плодородия почв, но и изменением их площадей.

В Законе «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» предусматривается осуществление мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения, что соответствует цели данного Закона — установление правовых основ государственного регулирования обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, в т. ч. арендаторами, земельных участков хозяйственной деятельности (ст. 2). Однако не учитывается состояние земельных ресурсов, происходящие негативные процессы, влекущие сокращение их площадей, на что обращается внимание в ежегодных Государственных (национальных) докладах о состоянии земель в Российской Федерации. Так, только в 2010 г. площади земель сельскохозяйственного назначения сократились на 6,6 млн га³⁰, что непосредственно связано с обеспечением продовольственной безопасности государства. Расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель — одно из основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации³¹.

В Программе предусматривается финансирование мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо обратить внимание на то, что среди объектов земельных отношений, перечисленных в ст. 6 ЗК РФ, почвы не называются. Однако согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ)³² почвы являются объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. В п. 1 ст. 13 ЗК РФ среди обязанностей правообладателей земельных участков называется проведение мероприятий по сохранению почв и их плодородия. В научной литературе неоднократно предпринимались попытки разграничить понятия «земля» и «почвы». Многие авторы сходятся во мнении, что эти понятия являются неравнозначными³³, хотя существует и иная точка зрения. Так, Ю.Г. Жариков считает, что самостоятельное существование понятия «почва» допустимо, т. к. это не изменяет существа правоотношений, однако не всегда целесообразно. При использовании термина «охрана земли» в отношении земель сельскохозяйственного назначения он тождествен понятию «охрана почв»³⁴. Авторы Комментария к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предлагая определение понятия «земля», указывают, что «почва» — смежное с ним понятие³⁵. В нормативных правовых актах в отношении земель сельскохозяйственного на-

значения эти понятия используются как тождественные, т. к. целью их охраны в первую очередь является сохранение плодородия почв. Несмотря на то, что применительно к землям сельскохозяйственного назначения понятия «земля» и «почва» применяются достаточно часто как тождественные, именно термин «мониторинг земель сельскохозяйственного назначения» более полно отражает суть тех действий, которые должны осуществляться в отношении этих земель, т. к. предполагается наблюдение не только за состоянием плодородия почв, но и рациональным использованием земель. Поскольку в Концепции предлагается широкое понятие мониторинга, то и в Программе следует предусматривать финансирование не только мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, но и наблюдения за эффективным их использованием.

Повышение эффективности использования земель — одна из целей государственной политики по управлению земельным фондом³⁶. Термин «эффективное использование земель» применяется и в нормативных правовых актах, например, в преамбуле Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 28 ноября 2011 г. № 337-ФЗ)³⁷. Наряду с термином «эффективное использование земель» достаточно часто в нормативных правовых актах применяется термин «рациональное использование земель» (например, п. 6 ст. 11.9, п. 1 ст. 68 ЗК РФ). Мероприятия по планированию и организации рационального использования земель включаются в понятие «землеустройство»³⁸. Использование земельного участка с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки, служит основанием прекращения права на него³⁹. Рациональное использование земель — это направление государственной аграрной политики⁴⁰. Учитывая достаточно частое применение в нормативных правовых актах понятия «рациональное использование земель», в юридической литературе предлагается его определение как обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами⁴¹. Некоторое время назад активно обсуждался вопрос о соотношении понятий «рациональное использование земель» и «их охрана». Большинство авторов придерживались мнения, что эти понятия взаимосвязаны⁴². Требование рационального использования земли включает в первую очередь охрану земель и особенно почв⁴³. Термин «эффективное использование земель» не определяется ни в законодательстве, ни в юридической литературе. Это может быть обосновано тем, что данный термин не так часто используется в нормативных правовых актах. Учитывая, что повышение эффективности использования земель наряду с их охраной является целью государственной политики по управлению земельным фондом РФ, необходимы научные исследования, позволяющие определить содержание этого понятия и соотношение его с понятиями «рациональное использование земель» и «их охрана».

Проведенное исследование позволяет судить о том, что не всегда при разработке и принятии нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, грамотно используются правила и приемы юридической техники, следствием чего является непоследовательное применение терминов в законода-

тельстве, наличие неточных дефиниций, что свидетельствует о низкой эффективности правовой политики в этой сфере.

¹ См.: *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005. С. 950–951; см. также: *Лисюткин А.Б.* Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право. 2001. № 1. С. 25; *Рянов Ф.М.* Теория государства и права. Уфа, 1998. С. 147; *Алексеев С.С.* Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 712 и др.

² См.: *Мазуренко А.П.* Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010.

³ См.: *Муромцев Г.И.* Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия // Проблемы юридической техники: сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 1999. С. 30–31.

⁴ См.: *Алексеев С.С.* Государство и право: начальный курс. М., 1993. С. 125; *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М., 1998. С. 504–505.

⁵ См., например: *Керимов Д.А.* Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 12 и далее; *Власенко Н.А.* Основы законодательной техники: Практическое руководство. Иркутск, 1995. С. 70; Законодательная техника: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 5–11.

⁶ См.: *Бабаев В.К.* Теория современного советского права: Фрагменты лекций и схемы. Н. Новгород, 1991. С. 76.

⁷ См.: *Брауде И.Л.* Очерки законодательной техники. М., 1958. С. 66–67.

⁸ См.: *Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002. С. 237; *Минина Е.Л.* Земли сельскохозяйственного назначения: Комментарий действующего земельного законодательства Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2001. № 4. С. 78; *Крассов О.И., Гольшев Н.А.* О понятии земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2010. № 1. С. 2–8.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2012. № 10, ст. 1154.

¹⁰ См.: *Крассов О.И., Гольшев Н.А.* Указ. соч. С. 2–8.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 13, ст. 1688.

¹² См.: Российская газета. 2011. 13 окт.

¹³ См.: *Боголюбов С.А.* Земельное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 284.

¹⁴ См., например, ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2012. № 27, ст. 3587.

¹⁵ См.: *Крассов О.И.* Земельное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 62.

¹⁶ См.: Организация сельскохозяйственного производства: учебник / под ред. Ф.К. Шакирова. М., 2000. С. 110.

¹⁷ См.: Вопросы статистики. 2008. № 3.

¹⁸ См.: *Крассов О.И., Гольшев Н.А.* Указ. соч. С. 2–8.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5276; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594.

²⁰ См. ст. 7 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

²¹ См.: *Анисимов А.П.* Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право. 2006. № 4. С. 32–35.

²² Об изменении видов разрешенного использования см.: *Бандорин Л.Е.* Проблемы выбора вида разрешенного использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий // Экологическое право. 2011. № 3. С. 12–18.

²³ См.: *Крассов О.И., Гольшев Н.А.* Указ. соч. С. 2–8.

²⁴ См.: Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / под ред. Г.Е. Быстрова и Б.Д. Клюкина. М., 2002. С. 402.

²⁵ См.: *Ибрагимов К.Х.* Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. М., 2004. С. 80.

²⁶ См.: *Крассов О.И., Гольшев Н.А.* Указ. соч. С. 2–8.

²⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

²⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32, ст. 4366.

²⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 10, ст. 1101; 2011. № 34, ст. 4978.

³⁰ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году. М., 2011. С. 10.

³¹ См.: Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

³² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2012. № 26, ст. 3446.

³³ См.: *Шейнин Л.Б.* Почвы как особый объект права государственной собственности (к вопросу о почвенно-мелиоративном законодательстве) // Правоведение. 1965. № 2. С. 163; *Петров Г.И.* Правовая охрана почв в СССР // Правоведение. 1977. № 3. С. 15; *Разгельдеев Н.Т.* Правовой режим почв в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 121–126; *Мельник Л.А.* Правовая охрана почв: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19; *Галиновская Е.А.* Законодательство стран СНГ и Балтии о почвах // Право и экономика. 1997. № 7–8. С. 96.

³⁴ См.: *Жариков Ю.Г.* Охрана почв — обязанность землепользователей. М., 1965. С. 3.

³⁵ См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для справ.-правовой системы «Консультант-Плюс», 2010. С. 56.

³⁶ См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы: утверждены Распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.

³⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 142; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7015.

³⁸ См. ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (в ред. от 18 июня 2011 г. № 242-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 26, ст. 2582; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

³⁹ См. п. 3 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2012. № 27, ст. 3587.

⁴⁰ См. ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2012. № 10, ст. 1154.

⁴¹ См.: Дубовик О.Л., Редникова Т.В., Сосновский В.В., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2012. С. 10.

⁴² См.: Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 годов / под ред. А.К. Голиченкова. М., 1999. С. 42; Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. С. 22; Сторожев Н.В. Правовой режим мелиорированных земель. Минск, 1986. С. 66; Тагиров Т.Т. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1980.

⁴³ См.: Иконицкая И.А. Проблемы эффективности норм советского земельного права. М., 1979. С. 1; Иконицкая И.А., Краснов Н.И. Права на землю сельскохозяйственных предпринимателей // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России: правовые вопросы. М., 1998. С. 112.

В.И. Симонов

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, УСТАНОВЛИВАЮЩЕГО РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья посвящена исследованию достаточно сложной и неоднозначной практики применения законодательства, регламентирующего правовой режим земель особо охраняемых территорий.

Ключевые слова: категории земель, земли особо охраняемых территорий, земли рекреационного назначения, земли национальных парков, приватизация земельных участков.

V.I. Simonov

SOME QUESTIONS OF PRACTICE OF APPLICATION LEGISLATION REGULATING THE REGIME OF LAND OF SPECIALLY PROTECTED TERRITORIES

The article is devoted to the study of sufficiently complex and ambiguous practice of application legislation regulating the legal regime of the land of specially protected territories.

Key words: categories of land, land of specially protected territories, recreation lands, land of national parks, privatization of land.

В соответствии с закрепленным в подп. 2 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) принципом земельного законодательства устанавливается приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение,

© Симонов Владислав Игоревич, 2012

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vlad_email@bk.ru

пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде. Особую значимость названный принцип имеет для правового регулирования отношений по использованию и охране земель особо охраняемых территорий. Правовая охрана этих земель направлена, прежде всего, на сохранение их площадей и уникальных объектов природного и антропогенного происхождения. При этом средства охраны представляют собой ограничения оборотоспособности земельных участков, установление охранных либо иных зон с особыми условиями использования земель.

Ограничения дифференцируются в зависимости от вида особо охраняемой категории и устанавливаются в нормах ЗК РФ и иных федеральных законах.

Так, наиболее строгие ограничения предусмотрены законодательством для особо охраняемых природных территорий — участков земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, в связи с чем на основании решения органов государственной власти полностью или частично изъяты из хозяйственного использования. Наличие ограничений в законодательстве обуславливается тем, что такие территории относятся к объектам общенационального достояния.

Специфика правового регулирования отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий закреплена в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 25 июня 2012 г.)¹ (далее — Закон об ООПТ).

Тем не менее, несмотря на наличие, казалось бы, достаточно подробных законодательных установлений, на практике возникают ситуации, когда существующее правовое регулирование не позволяет решить актуальные проблемы, связанные с оборотом земельных участков в составе этих земель.

Примером может послужить ситуация, сложившаяся в национальном парке «Русский север», созданном в 1992 г. на территории Кирилловского района Вологодской области². На 90 тыс. га территории расположены около 100 населенных пунктов, которые включены в границы парка «без изъятия их из хозяйственной эксплуатации»³.

Согласно п. 6 ст. 95 ЗК РФ и ч. 5 ст. 16 Закона об ООПТ земельные участки и находящиеся на них здания и сооружения на территории национальных парков не могут быть приватизированы. Исключительным правом приобретать эти участки за счет средств федерального бюджета обладает только сам национальный парк. Кроме того, ограничиваются расширение и строительство новых хозяйственных объектов на землях, включенных в границы парка, без изъятия их из хозяйственной эксплуатации.

Последнее ограничение было снято в 2011 г. при внесении изменений в Закон об ООПТ. В п. «д» ч. 2 ст. 15 была добавлена норма, разрешающая строительство объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населенных пунктов. Однако фактическое распоряжение собственниками имуществом, находящимся на территории национального парка, по-прежнему запрещено. Любые сделки сталкиваются с отсутствием заинтересованности или финансовой возможности у национального парка приобрести эти земельные участки⁴.

В 2011 г. в Вологодской области был принят Закон, предусматривающий бесплатное предоставление в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и расположены на территории региона⁵. Однако реализация этого Закона на территории Кирилловского района, треть которого занимает парк «Русский Север», невозможна. Как следствие, ущемляются права многодетных семей, проживающих здесь. В этой связи губернатор Вологодской области выступил с инициативой отменить запрет на приватизацию земельных участков, входящих в границы национальных парков, а также предоставить возможность строительства новых объектов в их границах.

Однако не следует забывать, что отмена такого законодательного запрета может породить и неблагоприятные последствия для охранительного режима земель национальных парков. Думается, решать этот вопрос необходимо не путем изменения законодательства, регулирующего отношения по использованию земель национальных парков в целом, а применительно лишь к землям национального парка «Русский север».

В правоприменительной практике органов судебной и исполнительной властей существует проблема одновременного отнесения земельного участка к двум различным категориям земель. Так, например, в ряде судебных решений содержится аналогичное утверждение о том, что по смыслу ст. 85 ЗК РФ земли населенных пунктов могут одновременно относиться и к землям особо охраняемых природных территорий⁶. Это повторение спорной и, по мнению ряда авторов, ошибочной позиции Росимущества в отношении «двойной категории земель»⁷.

Однако в соответствии с п. 2 ст. 83 ЗК РФ границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Кроме того, п. 1 ст. 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в ред. от 19 июля 2011 г.)⁸ устанавливает обязательность отнесения земель и земельных участков к одной из установленных ЗК РФ категорий.

Названные нормы позволяют сделать вывод о том, что земельные участки не могут быть отнесены одновременно к двум категориям, следовательно, в состав земель населенных пунктов не могут входить земли иных категорий. Согласно п. 1 ст. 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить лишь территориальные зоны. В частности, в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Такие участки используются в соответствии с требованиями, установленными ст. 94–100 ЗК РФ.

В равной степени земельные участки не могут быть, находясь в границах населенных пунктов, отнесены к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, т. к. такое утверждение означало бы «признание расположения этих участков за границей населенного пункта, что не соответствует действительности»⁹.

Таким образом, по смыслу норм действующего законодательства, в анализируемой ситуации земельные участки отнесены к землям населенных пунктов, но используются в соответствии с требованиями, установленными для другой категории — земель особо охраняемых территорий и объектов. То есть, отдельные земельные участки, имеющие особо ценное значение, включаются в состав

зон особо охраняемых территорий в пределах земель населенных пунктов, но не в состав другой категории земель¹⁰. Как отмечается в литературе, совмещение правового режима земель населенных пунктов и земель особо охраняемых территорий и объектов следует считать недопустимым и противоречащим принципу деления земель по целевому назначению на категории¹¹.

Следующей весьма важной проблемой правоприменительной практики является наличие различных подходов у судов к возможности приватизации земель рекреационного назначения, включенных в категорию особо охраняемых территорий и объектов. В частности, весьма распространена практика отказа в предоставлении земельного участка, относящегося к землям рекреационного назначения, в собственность гражданам или юридическим лицам. Однако в нормах федерального законодательства не содержится соответствующего ограничения, запрещающего приватизацию таких земель.

Основываясь на анализе судебной-арбитражной практики, некоторые авторы подразделяют споры о законности приватизации земельных участков рекреационного назначения на две группы: «споры, в которых рекреационное назначение земельного участка в составе земель особо охраняемых территорий расценивается как препятствующее приватизации¹², и споры, в которых суды придерживаются более либеральной позиции»¹³.

Принимая решения об отказе в приватизации таких земельных участков, суды руководствуются совокупностью иных обстоятельств, имеющих значение для дела. Так, в любой спорной ситуации исход будет зависеть от конкретных обстоятельств дела и характеристик земельного участка, например, наличия объектов капитального строительства¹⁴; частичного включения спорного земельного участка в границы береговой полосы¹⁵; характеристики земельного участка, из которого ранее был выделен спорный земельный участок¹⁶.

Тем не менее, проанализировав требования действующего законодательства, устанавливающие правовой режим земель рекреационного назначения и ограничения оборотоспособности земельных участков, можно сделать вывод, что отказ в приватизации земель рекреационного назначения при отсутствии иных, ограничивающих оборот земельных участков факторов, является необоснованным. Такую позицию занял и Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ при рассмотрении дела в порядке надзора¹⁷. Суды трех инстанций отказали в удовлетворении требований юридического лица о предоставлении в собственность земельного участка, т. к. пришли к выводу, что спорный земельный участок, предоставленный для строительства пионерского лагеря и спортивного комплекса, относится к землям особо охраняемых территорий, имеющих особое рекреационное назначение, а потому не может быть передан в собственность истца. Однако Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в своем постановлении поддержал доводы Коллегии судей Высшего Арбитражного Суда¹⁸ о признании ошибочным вывода судов о том, что спорные земельные участки относятся к земельным участкам, ограниченным в обороте, а потому не могут предоставляться в собственность общества. Мотивируя свою позицию, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал, что согласно кадастровым паспортам спорные земельные участки относятся к категории «земли особо охраняемых территорий и объектов». Статья 94 ЗК РФ выделяет в их составе земли рекреационного назначения. Отнесение природных объектов и территорий к особо охраняемым природным территориям осуществляется согласно Закону об ООПТ принятием

нормативного правового акта органов государственной власти (федеральных или региональных) или органов местного самоуправления. Так как в отношении спорных земельных участков такие акты не принимались, то эти участки могут быть отнесены только к землям рекреационного назначения. В отношении подобных участков в ст. 27 ЗК РФ не установлены ограничения в обороте. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ признал, что при названных обстоятельствах имеет место нарушение судебными актами единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, и, что весьма важно, указал на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятых на основании нормы права в толковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении.

Подводя итог, следует подчеркнуть важность правильного понимания закона субъектами правоприменения. Только в таком случае можно надеяться на реализацию норм, отвечающую задачам рационального использования и охраны земель. Немаловажную роль при этом играют позиции высших органов судебной власти по вопросам применения норм земельного права, способствующие устранению ошибочного толкования закона и формированию единообразного правоприменения.

Решение же проблемы предоставления гражданам земельных участков, расположенных в границах национальных парков, думается, нельзя увидеть в полной отмене запрета на приватизацию таких земельных участков. В противном случае произойдет существенное нарушение принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024; 2012. № 26, ст. 3446.

² См.: Постановление Правительства РФ от 20 марта 1992 г. № 182 «О создании национального парка «Русский Север» Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации в Вологодской области» (в ред. от 9 октября 1995 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Вологодский глава предложил разрешить приватизацию охраняемых земель // Российская газета: электронная версия. 2012. 3 мая. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/03/reg-szfo/gubernator-anons.html> (дата обращения: 02.11.2012).

⁴ Глава региона Олег Кувшинников обратился к министру природных ресурсов и экологии РФ Юрию Трутневу с предложением о внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» // Портал правительства Вологодской области. 2012. 3 мая. URL: http://www.vologda-oblast.ru/ru/press-center/governor/?id_15=37358&from_15=2 (дата обращения: 02.11.2012).

⁵ См.: Закон Вологодской области от 22 ноября 2011 г. № 2650-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территории Вологодской области» // Красный Север. 2011. № 223.

⁶ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 2 марта 2011 г. по делу № А32-18310/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 апреля 2009 г. № 15АП-623/2009 по делу № А32-19408/2008-48/229. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 июня 2011 г. № 16АП-1149/2011 по делу № А63-9542/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Кузнецов Д.В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах // Экологическое право. 2011. № 4. С. 36.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5276; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594.

⁹ Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010. С. 381.

¹⁰ См.: Там же. С. 382.

¹¹ См.: Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Рыженков А.Я. 18 тезисов о правовом режиме особо охраняемых территорий // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 8. С. 19.

¹² См., например: Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 28 августа 2012 г. по делу № 33-2611/2012. URL: http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=34162 (дата обращения: 15.10.2012).

¹³ См.: *Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Рыженков А.Я.* Указ. соч. С. 18.

¹⁴ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 апреля 2009 г. № Ф03-1607/2009 по делу № А51-13156/2008. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 14 октября 2011 г. по делу № А35-2033/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., например: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 февраля 2012 г. № ВАС-1277/12 по делу № А12-18550/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Подробнее об этом см.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 13763/11 по делу № А43-22536/2010 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 6.

¹⁸ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 декабря 2011 г. № ВАС-13763/11 по делу № А43-22536/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ПОЛИТОЛОГИЯ

М.В. Горбачев

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЛИДЕР В ДИСКУРСИВНОМ ПРОСТРАНСТВЕ СМИ (НА ПРИМЕРЕ КРИЗИСНОЙ РИТОРИКИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Д.А. МЕДВЕДЕВА 2008–2009 ГОДОВ)*

В статье анализируется дискурсивное пространство политического лидера; объясняется специфика формирования дискурсивного поля политики, интерпретация ключевых дискурсивных трендов; изучается феномен возникновения краткосрочных и долгосрочных дискурсов политических деятелей.

Ключевые слова: политическое лидерство, политический лидер, политический дискурс, институциональный дискурс, дискурсивные тренды, дискурсивное пространство, дискурсивное поле политики.

M. V. Gorbachov

POLITICAL LEADER IN THE DISCURSIVE SPACE OF THE MASS MEDIA (ON THE EXAMPLE OF THE CRISIS RHETORIC OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION D.A. MEDVEDEV 2008–2009)

The article is devoted to analysis of the discursive space of a political leader. Explanation of the specific composition of the discourse of policy. The interpretation of key discursive trends. The study of the phenomenon of occurrence of short-term and long-term discourses of a political leader.

Keywords: political leadership, political leader, political discourse, institutional discourse, discursive trends, discursive space, discursive the field of politics.

Современный политический лидер, в частности президент, это лингвоинтенсивная профессия, которая диктует определенные правила и способы донесения информации до общества. Языковая личность политика отражает его главные политические стратегии. Особой общественно политической значимостью отличается профессиональная речь Президента, его институциональный (официальный) политический дискурс. Под дискурсом Президента РФ Д.А. Медведева понимается определенный предмет обсуждения. В данном случае он состоит из

© Горбачев Михаил Валерьевич, 2012

Кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры теоретической и прикладной политологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ktp@sgar.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 6.3474.2011 «Образ политического лидера в региональном пространстве современной России» в соответствии с Государственным заданием на оказание услуг (выполнения работ) Министерства образования и науки Российской Федерации.

трех компонентов: во-первых, последствия влияния мирового экономического кризиса на современную российскую политику; во-вторых, общая пост-кризисная социальная ситуация в стране; в-третьих, идеологические императивы, которые подверглись пересмотру в результате появления кризисных тенденций в социально-экономическом развитии российского общества.

Основными каналами дискурсивной коммуникации Президента РФ Д.А. Медведева и российского общества являются: прямое обращение к народу, ежегодные пресс-конференции с журналистами, интернет-среда (видеоблоги, твиттер и т. д.), выступления в международных организациях (G8, G20) и ежегодные обращения к Российскому парламенту. Данные каналы активно транслируют кризисные тренды политического дискурса российского Президента. Их появление в информационном пространстве началось с мая 2008 г. и было связано со снижением котировок акций российских компаний, которое стало перерастать в обвал в конце июля и затронуло банковскую сферу.

В послании Федеральному собранию, зачитанном 5 ноября 2008 г., Президент РФ Д.А. Медведев, в частности, заявил: «Экономический кризис — не нужно обольщаться — еще далек от завершения»¹. На выездном заседании Госсовета в Ижевске 19 ноября 2008 г. Он заявил: «Сегодня понятно, что кризис развивается, к сожалению, от финансовой сферы — это объективная вещь — к реальному сектору»².

Указанная дискурсивная точка положила начало новому кризисному дискурсивному тренду в политической риторике Д.А. Медведева. Так, политический дискурс Президента РФ, начиная с 2008 г., содержит тренды, которые подтверждают серьезное воздействие мирового экономического кризиса на российскую экономику. Так, Президент характеризует кризис как глобальный и наиболее серьезный за последние десятилетия: «Нынешний кризис — это не великая депрессия 30-х годов и не кризис 70–80-х годов, это глобальный кризис 21-го века»³.

Причем Д.А. Медведев четко обозначает, что кризис не ограничивается банковской сферой. Например, отвечая на вопросы журналистов, Президент отметил, что «сегодня понятно, что кризис развивается, к сожалению, от финансовой сферы — это объективная вещь — к реальному сектору». Последствия данного кризиса лидером Российского государства оцениваются как весьма существенные. Так, Президент, подводя итоги года 2010 г., сообщил, что «кризис накрыл всю планету и работает весьма жестко. Мы понимали, что такое развитие возможно»⁴.

Кроме того, Д.А. Медведев на протяжении всех своих публичных выступлений, посвященных кризисной тематике, проводит линию, в соответствии с которой односторонний выход из кризиса невозможен. Президент отмечает, что «мы вынуждены принимать совместные действия»⁵. Одновременно на протяжении последних трех лет политический лидер России постоянно подчеркивает, что «нижняя точка кризиса не достигнута»⁶. Тем самым факт интенсивного воздействия мирового экономического кризиса на российскую экономику неизменно подтверждается, начиная с апреля 2008 г.

Масштаб воздействия экономического кризиса на российскую экономику варьируется, начиная от влияния на банковский сектор экономики и заканчивая серьезной рецессией в реальном секторе экономики. Так, в первый кризисный 2008 г. Президент отмечал, что кризис в России — это, прежде всего, «досадные

проблемы: уменьшение количества денег, уменьшение объема инвестиций, остановка каких-то производств»⁷.

Это означает, что проблемы, существующие в российской экономике, носят локальный характер. На этот дискурсивный тренд указывают и выступления Д.А. Медведева, характеризующие ситуацию в банковском секторе. Так, Президент отмечает, что «несмотря на трудности на кредитном рынке, вызванные мировым финансовым кризисом, ипотечное кредитование работает, и наши люди берут кредиты»⁸.

На более серьезные последствия влияния мирового экономического кризиса на российскую экономику указывается уже в 2009–2010 гг. Так, уже в начале 2009 г. Президент выдвигает основное требование к правительству: «Мы должны минимизировать проблемы, связанные с глобальным финансовым кризисом для наших основных отраслей»⁹. При этом отмечается, что «минимизация проблем» не будет связана с падением уровня жизни и не повлияет на параметры гособоронзаказа¹⁰.

Однако уже в конце 2009 г. отношение к кризисным тенденциям в Российской экономике серьезно изменилось. Президент РФ охарактеризовал ситуацию следующим образом: «Если говорить о собственно экономических сценариях, которые предрекались России, то надо признать, что мы пробили дно самых тяжелых ожиданий. То есть реальные потери, которые понесла наша экономика, оказались существенно больше, чем на то рассчитывали и мы, и Всемирный банк, и другие экспертные организации. Потому что вначале говорили о том, что экономика упадет на 3 % и на 3,5 %. Реальное падение ВВП, которое мы ожидаем по итогам этого года, может составить, может быть, 7,5 %. Это тяжелая цифра»¹¹.

Указанная специфика понимания социально-экономических процессов, происходящих в современной России, сохранилась вплоть до апреля 2011 г. Одновременно с повышением уровня рисков, связанных с влиянием кризиса на российскую экономику, в институциональных дискурсивных политических трендах Д.А. Медведева стали более четко обозначаться (начиная с 2009 г.) основные факторы, способствовавшие нарастанию мирового экономического кризиса в целом, и усилению его влияния на социально-экономическое развитие России в частности.

В данном контексте необходимо подчеркнуть, что Д.А. Медведев четко проводит дискурсивную линию, согласно которой «в зарождении и развитии финансового кризиса мы не принимали никакого участия»¹². Так, Президент РФ, выступая на Петербургском экономическом форуме, отметил, что «США подставили весь мир, спровоцировав кризис на мировом финансовом рынке». На международной политической конференции Президентом РФ был назван тот же «виновник»: «... Из-за стремления США утвердить свое глобальное доминирование был упущен исторический шанс, шанс на деидеологизацию международной жизни и строительства по-настоящему демократического миропорядка»¹³.

В интервью зарубежным журналистам российский политический лидер указывает, что основными причинами кризиса стали «экономический эгоизм ряда стран... Сегодня этот кризис грозит подорвать устойчивость мирового развития». В данном случае имелся в виду ряд европейских стран, чьи экономики характеризовались протекционизмом, который привел к уменьшению глобального потребления.

Что касается внутрироссийских причин экономического кризиса, то называется высокий устойчивый уровень социального пессимизма управленцев. Так, Д.А. Медведев отмечает, что «отдельные мои товарищи, в том числе по правительству, говорят о том, что Россия 50 лет не выйдет из кризиса, это неприемлемо, если так считаешь, то иди, работай в другом месте». Поддерживается данный дискурсивный тренд высказываниями типа «этот кризис — как раз возможность проверить каждого, кто на что способен»¹⁴, которые прослеживаются на протяжении практических всех выступлений Президента.

Одновременно с этим в качестве дополнительного фактора, способствующего усилению кризиса в России, Д.А. Медведев выделяет некомпетентность управленцев и отмечает, что «мы будем закрывать глаза на упущения в работе или просто на бездарность, расхлябанность, разгильдяйство в деятельности тех или иных начальников»¹⁵. Причем о коррупции как социально-политическом и экономическом феномене говорится в основных дискурсивных трендах Д.А. Медведева, в которых коррупция рассматривается как важнейшее проявление кризиса, а не как его причина.

Общими направлениями кризисного дискурса Д.А. Медведева являются следующие: во-первых, поэтапное признание серьезных последствий мирового экономического кризиса для социально-экономического положения современной России; во-вторых, перенос ответственности за глубину и масштаб кризиса с внутривнутриполитических факторов на внешние факторы; в-третьих, высокий уровень социального оптимизма, который выражается в постоянном подтверждении социальных гарантий обществу вне зависимости от складывающийся в экономике обстановки; в-четвертых, критика деятельности управленцев различных уровней, ее эффективность и быстрота реализации решений (особенно данная тенденция в официальном дискурсе Президента заметна в отношении губернаторского корпуса); в-пятых, прослеживается четкий тренд, направленный на консолидацию российского общества, Российского государства, российской экономики на основании демократических принципов и норм; в-шестых, российский Президент в своем официальном кризисном дискурсе обращается не только к российскому обществу, но и к мировому сообществу, максимально расширяя масштаб существующих экономических, политических и социальных проблем и, как следствие, механизмов их решения; в-седьмых, Д.А. Медведев в качестве отдельного дискурсивного тренда о кризисе выделил экономическое обоснование данного явления, обозначил его сценарии, а также возможности их реализации в России.

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (5 ноября 2008 года) // Президент России: официальный сайт. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml> (дата обращения: 17.04.2011).

² Встреча Д.А. Медведева с представителями региональных средств массовой информации // Президент России: официальный сайт. URL: <http://news.kremlin.ru/news/2120> (дата обращения: 15.04.2011).

³ Цит. по: *Илхин С.М.* Антикризис: конструктивная критика // *Промышленный еженедельник*. 2008. № 41 (269). С. 4.

⁴ Встреча Д.А. Медведева с представителями региональных средств массовой информации // Президент России: официальный сайт. URL: <http://news.kremlin.ru/news/2120> (дата обращения: 15.04.2011).

⁵ Итоги года с Президентом России. Полная версия // *Вести.Ру*: новости, видео и фото дня: интернет-газета. 2008. 24 дек. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=236627> (дата обращения: 11.04.2011).

⁶ Цит. по: *Ильченков С.М.* Медведев второй раз рассердился на Путина // *Украинская правда*. 2011. № 12. С. 24.

⁷ Интервью Д.А. Медведева ведущим российским телеканалам // Президент России: официальный сайт // Президент России: официальный сайт. URL: <http://news.kremlin.ru/news/2602> (дата обращения: 13.04.2011).

⁸ Рабочая встреча с полномочным представителем Президента в Приволжском федеральном округе Григорием Рапотов // Официальный сайт Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/news/836> (дата обращения: 03.05.2011).

⁹ Рабочая встреча с Первым заместителем Председателя Правительства Игорем Шуваловым // Официальный сайт Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/news/2271> (дата обращения: 12.04.2011).

¹⁰ См.: Совещание по вопросам финансирования государственного оборонного заказа // Официальный сайт Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/4406> (дата обращения: 14.04.2011).

¹¹ Разговор с Дмитрием Медведевым. Ответы на вопросы руководителя дирекции информационных программ Первого канала Кирилла Клейменова // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/5708> (дата обращения: 14.04.2011).

¹² См.: Россия и Бразилия проведут альтернативный саммит по выходу из кризиса (интервью Д.А. Медведева газете New York Times) // New York Times. 2011. № 9. Р. 33.

¹³ Выступление Д.А. Медведева на Конференции по вопросам мировой политики (World Policy Conference) // Официальный сайт Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/1659> (дата обращения: 15.04.2011).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Интервью Д.А. Медведева ведущим российским телеканалам // Официальный сайт Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/news/2602> (дата обращения: 13.04.2011).

И.О. Кузнецова

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПТА «ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЛИДЕРСТВО» В ЗАПАДНОЙ ШКОЛЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ*

Статья посвящена компаративному анализу моделей политического лидерства представленных в западных школах политической науки. Исследуются природа и функциональность политического лидерства, специфика его интерпретации в научных дискурсах США, Германии и других европейских стран.

Ключевые слова: политическое лидерство, политический лидер, демократическое лидерство, модели лидерства, функциональность политического лидерства, традиции исследования политического лидерства.

I.O. Kuznetcova

COMPARATIVE ANALYSIS CONCEPT OF “POLITICAL LEADERSHIP” IN THE WESTERN SCHOOL OF POLITICAL SCIENCE

The article is devoted to comparative analysis of models of political leadership represented in Western schools of political science. Examines the nature of political leadership, the functionality of the political leadership, the specifics of its interpretation in the scientific discourse of the United States, Germany and other European countries.

Key words: political leadership, political leader, the democratic leadership, leadership model, the functionality of the political leadership, the tradition of the study of political leadership.

Феномен политического лидерства занимает особое место в современной политической науке, что обуславливает актуальность его изучения. Прежде всего, это объясняется глобализацией политических процессов и возрастаю-

© Кузнецова Ирина Олеговна, 2012

Кандидат социологических наук, доцент кафедры истории и социологии политики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tss@sgar.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 6.3474.2011 «Образ политического лидера в региональном пространстве современной России» в соответствии с Государственным заданием на оказание услуг (выполнения работ) Министерства образования и науки Российской Федерации.

щей ролью политики в жизни государства, общества и личности. К концепту «политическое лидерство», заключающему в себе ценности и идеи, апеллируют исследователи, а также политики в своих программах, речах и обращениях. Изучение концепта «политическое лидерство» позволяет исследовать специфику изменений, происходящих в современном обществе, т. к. здесь концентрируются властные интересы граждан, механизмы сотрудничества или противоборства политических лидеров, качественные и количественные характеристики дискурса политического лидерства. Во многих современных государствах политическое лидерство является существенным элементом в панораме общественной жизни.

В западной политической науке при наличии общности исходных позиций понятия «лидерство» и «лидер» характеризуются неоднозначно. Это можно доказать, выделив следующие подходы к их трактовке. В американской школе политической науки «классической» трактовкой лидерства является следующий концепт: лидерство — это разновидность власти, спецификой которой является направленность сверху вниз, а также то, что ее носителем выступает не большинство, а один человек или группа лиц, т. е. это «власть, это процедура лидерства, осуществляемая одним или несколькими индивидами, с тем, чтобы побудить членов нации к действиям»¹. Данный концепт является наиболее общим способом интерпретации феномена лидерства. Он основан на принципе господства-подчинения, который присущ любому социально-политическому институту.

Еще один общий подход к концепту «политическое лидерство» также представлен в американской школе политической науки. Его автор — О. Тид. Согласно его теории лидер должен обладать идеальными качествами, среди которых назывались острый ум, твердая воля, целеустремленность, энергия, незаурядные организаторские способности, готовность брать на себя ответственность, компетентность, умение внушать людям доверие². Сущность этой теории состоит в объяснении феномена лидерства выдающимися характеристиками человека, которые при определенном сочетании делают возможным его политическое лидерство в социуме.

Более конкретизированный характер присущ структурно-функциональному подходу к политическому лидерству. В его основе лежит положение, выдвинутое немецкими политологами, согласно которому лидерство — это, прежде всего, управленческий статус, социальная позиция, связанная с принятием решений, руководящая должность. Такая трактовка лидерства вытекает из структурно-функционального подхода, предполагающего рассмотрение общества как сложной, иерархически организованной системы социальных позиций и ролей. Занятие в этой системе позиций, связанных с выполнением управленческих функций (ролей), и дает человеку статус лидера. Иными словами, лидерство — это «положение в обществе, которое характеризуется способностью занимающего его лица направлять и организовывать коллективное поведение некоторых или всех его членов»³.

Органическим дополнением к структурно-функциональному подходу исследования политического лидерства служит «теория влияния» разработанная американскими и немецкими политологами (В. Кац, Л. Эдинггер). Ученые полагают, что лидерство — это влияние на других людей. Однако это не любое влияние, а то, которому присущи следующие особенности: необходимо, чтобы

влияние было постоянным; к политическим лидерам нельзя причислять людей, оказавших, хотя и большое, но разовое воздействие на политический процесс, историю страны⁴. Обозначенная модель политического лидерства тесно связана с другим подходом, интерпретирующим сущность данного феномена с точки зрения концепции менеджмента. В его контексте политическое лидерство — это особого рода предпринимательство, осуществляемое на специфическом рынке, при котором политические предприниматели в конкурентной борьбе обменивают свои программы решения общественных задач и предполагаемые способы их реализации на руководящие должности (при этом специфика политического предпринимательства состоит в персонализации «политического товара», его отождествлении с личностью потенциального лидера, а также в рекламировании этого «товара» как общего блага).

Такая интерпретация политического лидерства, по оценкам большинства специалистов, применима к большинству современных институтов. Однако ее наибольшая эффективность может быть достигнута только в демократических организациях: государстве, партии, регионе и т. п. В политических же системах, где лидер представляет собой системообразующий институт, указанная модель лидерства будет неэффективна. В обозначенной ситуации лидер будет символом общности и образцом политического поведения группы. Он будет выдвигаться снизу, преимущественно стихийно, и приниматься последователями. Такая модель политического лидерства получила название в европейской школе политической науки «теория замещения»⁵.

Еще в одной концептуальной модели объяснения политического лидерства делается акцент на отличиях лидерства от руководства. Так, израильский политолог И. Идизес считает, что политическое лидерство отличается от политического руководства, которое, «в отличие от лидерства, предполагает достаточно жесткую и формализованную систему отношений»⁶. В данном контексте политическое лидерство представляет собой постоянное приоритетное и легитимное влияние одного или нескольких лиц, занимающих властные позиции, на все общество, организацию или группу. Сам же феномен лидерства — это, прежде всего человек, который наиболее полно отражает и защищает интересы народа или определенной социальной группы, обладает совокупностью качеств, необходимых политическому деятелю, стремится и способен консолидировать усилия окружающих и активно воздействовать на этот процесс для достижения обозначенных и выдвинутых им целей⁷.

Одной из современных теорий политического лидерства является концепция немецких политологов, в частности Ц. Ритси и С. Шкаал. Они считают, что проблема политического лидерства возникает лишь при наличии определенных политических свобод, т. е. в условиях демократии. Явлению демократического лидерства, немецкие ученые уделяют наиболее пристальное внимание, т. к. считают, что лидерство как особый институт наиболее эффективен при условии, что политические желания, предпочтения, интересы граждан находят свое отражение в политических решениях лидера, что возможно только в демократических условиях⁸. Указанное утверждение можно обосновать следующими положениями.

Во-первых, феномен «политическое лидерство», по мнению современных немецких ученых, выступает гарантом реализации политических решений, а также является атрибутом представительной демократии⁹. Ученые дают

нормативную оценку феномену лидерства, которая заключается в его противоречивости, т. к. сильное, единоличное руководство представляет опасность для демократического государства. Во-вторых, особое внимание уделяется гендерному подходу, которому посвящено большое количество теоретических работ. Для современной Германии проблема «женского» политического лидерства наиболее актуальна в связи с пребыванием на посту канцлера Федеративной Республики Германия на современном этапе самой влиятельной женщины в Европе А. Меркель и наряду с этим немалого количества женщин-министров, которые пользуются поддержкой со стороны немецких граждан¹⁰, что отражает зависимость образа политической жизни социума с моделями политического лидерства существующими в нем.

Одной из вариаций демократической модели лидерства является теория «групповой культуры», в соответствии с которой лидерство понимается через феномен групповой культуры. Одним из авторов этого подхода выступает канадский ученый Э. Берн. С его точки зрения, существует три компонента, формирующих единую лидерскую модель. К ним относятся: ответственный лидер, выполняющий роль лидера в политической структуре; эффективный лидер, принимающий решения, могущий играть или не играть свою роль в политической структуре, но при этом являющийся самой значимой личностью в индивидуальной структуре; психологический лидер, оказывающий наибольшее влияние на частную структуру политической организации и занимающий нишу лидерства в своей институциональной группе. По мнению ученого, все три компонента лидерства должны быть сосредоточены в одном индивиде, считает¹¹.

Противоположностью указанных подходов к объяснению политического лидерства является его ситуационная модель. В ее рамках политическое лидерство рассматривается исключительно как функция определенной ситуации. Как отмечал Р. Стогдилл, «лидерство есть связь, которая существует между людьми в какой-то социальной ситуации, и люди, являющиеся лидерами в одной ситуации, не обязательно будут ими в других ситуациях»¹². При этом общество, в котором происходит «смена ситуаций», может быть как демократическим, так и недемократическим. Главное не внешние факторы лидерства, а то, как он способен к ним адаптироваться¹³. То есть, чтобы точно оценить ситуацию, лидер должен хорошо представлять способности подчиненных и свои собственные, природу задачи, потребности, полномочия и качество информационного поля.

В рамках личностно-ситуативной концепции лидерства ряд европейских исследователей, в частности Е. Холландер, вводит понятие «кредит доверия» (Idiosyncrasy Credit), или право лидера на нестандартность поведения в определенных рамках¹⁴. Согласно указанному принципу, лояльность и доверие к действиям лидера общество проявляет при условии соответствия поведения лидера нормам, принятым в обществе и его компетентности. В зависимости от правильности или ошибочности своих действий лидер может полностью соответствовать ожиданиям общества или потерять его уважение и быть им смещен. Данная теория политического лидерства в западной школе политической науки, в частности в европейской, относится к инструментальным теориям менеджмента.

В американской же школе наметилась тенденция различать понятия «менеджер» и «лидер» в публичном поле политики. Различие идет по линии, с одной стороны, формального и неформального лидерства, а с другой — стандартизи-

рованного, шаблонного и инновационного, творческого поведения. По мнению американского политолога П. Коттера, менеджер-лидер должен заботиться о том, чтобы общество эффективно выполняло порученные им задачи. Лидер-политик, напротив, призван своевременно понимать вызовы и требования времени, развивать инновационные идеи, необходимые для успешного решения важнейших проблем будущего¹⁵.

Ряд американских исследователей проводят различие между менеджером-политиком и лидером-политиком по линии формального и неформального лидерства соответственно. Как отмечает известный американский практик Л. Дженсон, для современной политической системы США «характерна тенденция искать не столько менеджеров, сколько политических лидеров. Менеджеры делают дело так, как нужно; лидеры делают то, что нужно. Менеджеры заставляют людей делать то, что нужно; лидеры вызывают у людей желание сделать то, что нужно. Лидеры — это люди, которые выявляют все лучшее в других»¹⁶.

Общие направления интерпретации феномена «политическое лидерство» в американской и европейской школах политической науки следующие: во-первых, политическое лидерство понимается как часть политического процесса, связанного с политическими институтами, т.е. абстрактные модели объяснения лидерства практически отсутствуют; во-вторых, политический лидер — это одновременно и менеджер, и политик, т.е. и «технологический» субъект политического процесса, и «творческий»; в-третьих, феномен политического лидерства в большинстве концептов представляет собой сложное, многосоставное явление, которое имеет ряд взаимозависимых друг от друга и от «окружающей среды» параметров; в-четвертых, в значительной части проанализированных концептов на первом плане выступают личностные качества политических лидеров, а затем их общественные, социальные характеристики.

Отличительные особенности интерпретации феномена «политическое лидерство» в американской и европейской школах политической науки заключаются в следующем: во-первых, европейские концепты «политическое лидерство» в большинстве случаев связывают данное явление с демократическими процессами, протекающими в социуме. Проблематика лидерства в недемократическом социальном пространстве рассматривается как «негативное отклонение» от нормы. В американской школе политической науки, напротив, «внешней среде» уделяется не такое пристальное внимание. Важный акцент делается на прикладных аспектах функциональности системы «лидер-социум». Во-вторых, в европейской школе политического лидерства к поведению политика выдвигаются определенные требования и нормы (отклонение от них означает «кризис доверия» к лидеру), которые имеют достаточно формальный, свободный для интерпретаций характер. В-третьих, несмотря на все попытки провести различия между менеджером-лидером и менеджером-политиком, американская школа политического лидерства, по сравнению с европейской, характеризуется отождествлением этих явлений.

¹ Цит. по: Шелдрейк Дж. Теория менеджмента: от тейлоризма до японизации. СПб., 2001. С. 55.

² Schüttemeyer S.S. Politische Führung im Parlament // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2010. № 2/3. S. 18.

³ Ibid.

⁴ Edinger L. Erinnerungen eines Frankfurter Arztes und Hirnforschers. Bonn, 2005. S. 24.

⁵ Gruhl J. Understanding American Government. Belmont, 2006. P. 12.

- ⁶ *Adizes I.K.* Leading The Leaders: How To Enrich Your Style of Management and Handle People Whose Style Is Different From Yours. Moscow.: Alpina, 2008. P. 56.
- ⁷ *Adizes I.K.* Leading Management/Mismanagement Styles: How to Identify a Style and What to Do about It. M., 2010. P. 132.
- ⁸ *Ritzi C., Schaal S.* Politische Führung in der "Postdemokratie" // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2010. № 2–3. S. 3.
- ⁹ *Ibid.* S. 4.
- ¹⁰ *Covey R.S.* Principle Centered Leadership. M., 2009. С. 254.
- ¹¹ *Bern E.* Structure and Dynamics of Organizations and Groups. N.Y., 1984. P. 43.
- ¹² *Stogdill R.M.* Stogdill's Handbook of Leadership. N.Y., 1974. P. 47.
- ¹³ *Hersey P., Blanchard K.H.* Life cycle theory of leadership // Training and Development Journal, 1969. № 23 (5). P. 26–27.
- ¹⁴ *Hollander E., Willis R.* Some current issues in the psychology of conformity and Nonconformity // Psychol. Bull. 1967. Vol. 68. P. 54.
- ¹⁵ *Kotter P.A.* Force for Change: How Leadership Differs From Management. N.Y., 1990. P. 14.
- ¹⁶ Цит. по: *Шелдрейк Дж.* Указ. соч. С. 303.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

И.С. Троекурова, А.В. Тимофеев

САММИТ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА В ПЕКИНЕ

В статье особое внимание уделяется вопросам стимулирования инвестиций и многоплановому взаимодействию в сфере финансов, энергетики, коммуникаций и сельском хозяйстве. Подчеркнута необходимость развития ШОС в контексте текущей ситуации в мире и регионе, а также обеспечение региональной безопасности.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества, саммит в Пекине, расширение ШОС, многостороннее сотрудничество.

I.S. Troyekurova, A.V. Timofeev

BEIJING SUMMIT OF SHANGHAI ORGANIZATION OF COOPERATION

The article deals with the results of the SOC summit and new trends of development of the organization in the nearest future. Special attention is paid to investment stimulation and multi-aspect interaction in the financial sphere, power engineering industry, communication and agriculture. The necessity to develop Shanghai Organization of Cooperation in the frames of the current situation in the World and region is of great importance, especially in respect to regional security ensuring.

Keywords: Shanghai Organization of Cooperation, Beijing Summit, extension of SOC, multisided cooperation.

В XXI в. происходят сложные процессы трансформации всей системы международных отношений, сопровождающиеся становлением многополярного мироустройства, укреплением региональных основ взаимодействия, глобализацией и растущей взаимозависимостью государств, возрастанием роли информационных технологий.

Мировая экономика находится на этапе глубоких перемен и реформирования, для ее возрождения предстоит преодолеть серьезные вызовы. Перед международным сообществом стоит острая необходимость совместного эффективного противодействия имеющимся глобальным вызовам. Мировая экономическая ситуация по-прежнему остается сложной, характеризуется нестабильностью и неопределенностью. Сохраняются угроза повторения масштабного финансово-экономического кризиса, проблемы терроризма, незаконного оборота наркотиков, трансграничной

© Троекурова Ирина Степановна, 2012

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории (Саратовская государственная юридическая академия).

© Тимофеев Антон Владимирович, 2012

Аспирант кафедры мировой экономики и управления внешнеэкономической деятельностью (Саратовский государственный социально-экономический институт Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова).

преступности, диспропорций развития, дефицита продовольствия, изменения климата, возникновения региональных и локальных конфликтов.

В июне 2012 г. в Пекине прошел очередной саммит Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)¹. В этом году организация вступила во второе десятилетие своего развития, поэтому темой саммита стало углубление добрососедства и дружбы, планирование будущего организации. В ходе встречи на высшем уровне лидеры стран ШОС подвели итоги и обозначили новые рубежи развития организации на ближайшую перспективу.

Прошедший в Пекине саммит ШОС стал знаковым событием не только для региона, но и для всего мира. Еще недавно, являясь консультативным органом, молодая организация завоевала авторитет во всем мире. Сегодня с мнением стран — членов ШОС принято считаться во всем мире. Осознавая потенциал дальнейшего развития ШОС, участники саммита на высшем уровне выступили с предложениями о дальнейшем институциональном развитии межгосударственного объединения и запланировали дальнейшие действия структуры в поддержании безопасности и мира в Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Активизация регионального экономического и финансового сотрудничества в рамках ШОС имеет весомое значение для закрепления уверенности рынка, поддержания региональной финансовой стабильности и сохранения устойчивости роста. Государства-участники организации имеют свои преимущества в экономике, что создает широкие перспективы для их взаимодействия. В связи с этим можно отметить, что регион, весьма возможно, станет «светлой полосой» в развитии мировой экономики².

В процессе переформатирования мировой экономической архитектуры ШОС может стать мощным полюсом посткризисного мира.

Прошедший в Пекине саммит имел широкую повестку для взаимодействия и выработки единой позиции. Рассматривались вопросы коллективной обеспокоенности односторонним развертыванием США и НАТО системы противоракетной обороны. Участники саммита выступили против военной операции в Сирии и за создание безъядерной зоны в Центральной Азии с осуждением при этом попытки силой решить иранскую проблему. В десятке подписанных документов как минимум пять закладывают принципиально новые подходы ко всему, что объединяет страны: основные направления развития ШОС на среднесрочную перспективу, программа сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, обновленное «Положение о политико-дипломатических мерах реагирования на ситуации, ставящие под угрозу мир, безопасность и стабильность в регионе» и Декларация о построении долгосрочного мира.

Хотя и Россия, и Китай считают обеспечение региональной безопасности приоритетной задачей ШОС, экономическое взаимодействие стало важной темой на саммите ШОС в Пекине.

Страны ШОС договорились усилить меры по стимулированию инвестиций и многоплановое взаимодействие в сфере финансов, энергетики, коммуникаций, высоких технологий и в сельском хозяйстве. Они стремятся к продвижению научных инноваций, готовы стимулировать формирование транспортно-логистических центров и дальше продолжать работу по созданию механизмов финансового обеспечения проектной деятельности — специального счета ШОС и Банка развития ШОС. Подобная мера позволит профинансировать совместные региональные проекты. Таким образом, сотрудничество стран в рамках ШОС

приобретет вполне реальный характер. Началась практическая реализация проектов: китайская сторона предоставила партнерам по ШОС кредит в размере 10 млрд долл. Это будет второй транш Пекина государствам организации с того момента, как в мире разразился глобальный кризис³.

Китай предложил программу подготовки кадров. Страна в течение следующих трех лет организует обучение 1,5 тыс. специалистов из стран-членов ШОС, в течение пяти лет предоставит стипендии для 30 тыс. студентов, пригласит 10 тыс. студентов и преподавателей из институтов Конфуция, работающих в странах ШОС⁴.

Китайский руководитель предложил странам ШОС активизировать усилия для создания единой транспортной инфраструктуры, сети автомобильных и железных дорог, развития авиасообщения, телекоммуникаций, а также единой системы транспортировки энергоносителей. Грузопассажирские перевозки приобретают большое значение в глобальной экономике, особенно когда речь идет о зоне между объединенной Европой и динамичной Азией, а именно она попадает в сферу интересов ШОС. Соединение двух больших рынков не только придаст динамику глобальной торговле, но и усилит транзитный статус организации и, соответственно, поднимет ее вес в глобальной политике и экономике⁵.

На саммите ШОС Китай выдвинул для одобрения партнеров три инициативы. Первая — создание банка развития ШОС. Эту идею члены организации обсуждают давно, однако дискуссии заходят в тупик из-за разногласий о статусе банка и его задачах. Китайская сторона предлагала создавать банк с нуля, разместить его штаб-квартиру в Пекине (там же находится секретариат ШОС) и наполнить китайскими деньгами. На должность руководителя банка Китай предложил назначить нынешнего президента Банка развития Китая.

Второй проект — создание специального счета ШОС. В свое время такую идею выдвинула Российская Федерация. Идея проекта состояла в том, чтобы создать фонд, с которого будут финансироваться проектные работы и ТЭО интеграционных проектов в рамках ШОС. Реализовывать их будет межбанковское объединение ШОС, которое уже существует. КНР настаивает на создании фонда с долевым участием каждого члена организации пропорционально его финансовым возможностям⁶. Понятно, что Китай в нем будет доминировать, поэтому он хотел привязать счет к своему проекту банка. В качестве весомого аргумента КНР предлагала внести первый взнос на счет в размере 10 млрд долл. Эти деньги Китай выделил еще в 2009 г. после саммита ШОС в Екатеринбурге и с тех пор настойчиво требует от дипломатов поскорее договориться о создании специального счета. В будущем китайская сторона готова выделять на ШОС такую же сумму ежегодно.

Наконец, Китай с учетом его растущих экономических возможностей и интереса к центральноазиатскому региону стратегически хотел бы больше ориентировать организацию на создание свободной торгово-экономической зоны на пространстве ШОС. Это обосновывается тем, что Китай, Россия и Киргизия уже являются членами ВТО, а присоединение остальных — в ближайшей перспективе. Однако интенсификация этого проекта может отрицательно сказаться на национальных экономиках слабых стран ШОС, таких как Таджикистан и Киргизия⁷.

Если бы все три проекта были реализованы, то на фоне надвигающейся второй волны кризиса и падения цен на нефть дешевые китайские деньги по линии ШОС стали бы дополнительными средствами для участниц организации. И тогда Китай получил бы возможность диктовать партнерам свои условия по многим

вопросам, в т. ч. и не имеющим прямого отношения к деятельности ШОС. В итоге российские дипломаты смогли убедить коллег: принимать решения по этим проектам на нынешнем саммите преждевременно.

Однако в будущем России будет все сложнее бороться с нарастающим влиянием Китая в ШОС. Даже если Китай не получит рычаги управления финансами ШОС, он сможет давать кредиты странам-членам на двусторонней основе, чем и занимался последние годы⁸.

Между тем, вопреки ожиданиям, на саммите не удалось принять документ, который должен был определить планы организации на годы вперед, — «Стратегию развития ШОС». С предложением разработать всеобъемлющую концепцию развития организации выступила Россия — с учетом нынешних угроз безопасности и «фактора 2014 года» (вывода войск США из Афганистана). Составить проект документа взялся председательствующий в ШОС Пекин. Однако в итоге документ подвергли существенной правке и назвали «Основные направления стратегии развития ШОС», который подписали главы государств. Работа же над самой стратегией будет продолжена.

Государства-члены ШОС, руководствуясь национальными приоритетами социально-экономического развития, намерены последовательно, при взаимной поддержке, наращивать экономические потенциалы на основе модернизационного и инновационного роста, интенсифицировать обмен опытом и деловые контакты.

Партнеры по ШОС убеждены, что процесс экономической глобализации должен способствовать построению сбалансированных, взаимовыгодных, справедливых, эффективных и недискриминационных торговых отношений в интересах всех стран мира. По важнейшим международным проблемам Ху Цзиньтао предложил странам-членам ШОС выступать с единой позицией⁹.

На саммите в Пекине также было подчеркнуто, что государства-участницы ШОС выступают за расширение взаимодействия на международной арене, усиление сотрудничества с государствами-наблюдателями и партнерами по диалогу ШОС, а также с международными и региональными организациями — ООН и ее профильными структурами, АСЕАН, СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС¹⁰.

«ШОС — это открытая организация, выступающая за расширение связей с многосторонними структурами и организациями, приветствует тех, кто стремится к сотрудничеству с ШОС»¹¹, — подчеркнул В.Путин. Он предложил государствам-участницам ШОС развивать контакты с интеграционными объединениями на постсоветском пространстве, АТЭС и БРИКС.

Принимая во внимание растущий авторитет ШОС, вопрос о вступлении в организацию новых членов приобретает все большую актуальность. На саммите в Пекине было принято решение о предоставлении Афганистану статуса наблюдателя при ШОС, а Турции — статуса партнера по диалогу. Подобное решение отражает транспарентность и открытость ШОС. Однако такой факт говорит о том, что авторитет и политический вес организации растет, и в то же время указывает на то, что сегодня вопросы обеспечения мира и стабильности уже невозможно решать в узком кругу. Требуется коллективное участие всех заинтересованных сторон.

Президент России В. Путин предложил к следующему саммиту ШОС в Кыргызстане в 2013 г. подготовить решение об универсальных финансовых, юридических и административных условиях для приема новых членов в организацию. Вместе с тем участники были едины во мнении, что принятие решения о новых

членах ШОС должно происходить только при полном консенсусе всех членов организации. При этом при рассмотрении кандидатур новых членов необходимо в первую очередь обеспечить коренные интересы государств — основателей ШОС.

По многим оценкам работа саммита стала одной из самых плодотворных за все существование организации. Так, по итогам саммита ШОС в Пекине, главы государств-членов подписали 10 документов и итоговую декларацию. В числе подписанных документов значатся следующие: Декларация глав государств о построении региона долгосрочного мира и совместного процветания; Решение совета глав государств об утверждении основных направлений стратегии развития ШОС на среднесрочную перспективу; Решение о политико-дипломатических мерах и механизмах реагирования ШОС на ситуации, ставящие под угрозу мир, безопасность и стабильность в регионе; Решение об утверждении программы сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2013–2015 годы; Решение об утверждении доклада генерального секретаря организации о деятельности ШОС за прошедший период; Решение об утверждении доклада совета региональной антитеррористической структуры ШОС о своей деятельности в 2011 г.

На саммите в Пекине государства-участницы ШОС выразили глубокую озабоченность ситуацией на Ближнем Востоке и в Северной Африке и искреннюю надежду на достижение мира, стабильности, процветания и прогресса в этом регионе. Они призвали мировое сообщество уважать основные принципы Устава ООН, нормы международного права, самостоятельный выбор государств и народов данного региона, содействовать снятию региональной напряженности. Государства-участники ШОС выступили против военного вмешательства в дела данного региона, принудительного форсирования «передачи власти», применения односторонних санкций.

Страны ШОС уделили особое внимание необходимости прекращения любых видов насилия на территории Сирии, откуда бы оно ни исходило, призвали уважать широкий общенациональный диалог, основанный на независимости, территориальной целостности и суверенитете Сирии¹².

В итоговой Декларации государства-участницы организации подчеркнули, что ШОС, руководствуясь «шанхайским духом» и будучи важным субъектом и конструктивным фактором международных отношений, стала примером для межгосударственного и регионального сотрудничества в XXI в. Встреча глав государств-участниц ШОС в Пекине укрепила политическое доверие в регионе и в дальнейшем будет способствовать экономическому процветанию стран ШОС.

¹ Странами-участницами Шанхайской организации сотрудничества являются Казахстан, Китай, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Статус наблюдателей имеют Монголия, Индия, Иран и Пакистан. Статус партнеров по диалогу ШОС предоставлен Беларуси и Шри-Ланке.

² Пекинский саммит — новые шансы для развития ШОС. URL: <http://russian.people.com.cn/95181/7836266.html> (дата обращения: 14.04.2012).

³ *Мамаев М.* Саммит ШОС в очередной раз показал возросший потенциал организации. URL: http://www.liter.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=10063 (дата обращения: 11.05.2012).

⁴ См.: Китай предоставит 10 млрд долл. на кредитование проектов ШОС. URL: <http://ria.ru/economy/20120607/667330374.html> (дата обращения: 18.05.2012).

⁵ См.: *Мамаев М.* Указ. соч.

⁶ См.: *Лузянин С.* Чего ждать от пекинского саммита ШОС? URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1336459020> (дата обращения: 18.05.2012).

⁷ Там же.

⁸ См.: *Габуев А., Черненко Е.* Шанхайская организация соперничества. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1952144> (дата обращения: 27.04.2012).

⁹ См.: Китай предоставит 10 млрд долл. на кредитование проектов ШОС. URL: <http://ria.ru/economy/20120607/667330374.html> (дата обращения: 06.05.2012).

¹⁰ См.: Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества. URL: <http://xn--90aqlh7c4a.xn--d1abbgf6aiiy.xn> (дата обращения: 27.04.2012).

¹¹ Путин предложил к 2013 г проработать условия приема новых членов в ШОС. URL: <http://ria.ru/world/20120607/667325811.html> (дата обращения: 13.05.2012).

¹² Декларация глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о построении региона долгосрочного мира и совместного процветания. URL: <http://xn--90aqlh7c4a.xn--d1abbgf6aiiy.xn> (дата обращения: 11.05.2012).

Хэ Минцзюнь

РАЗВИТИЕ ТОРГОВЛИ УСЛУГАМИ КНР ПОСЛЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ВТО

В статье содержится вывод о том, что в течение предстоящих пяти лет торговля услугами китайских предприятий будет развиваться. Как результат, дисбаланс, возникший в экономике из-за недостаточного развитого сектора услуг, должен быть устранен.

Ключевые слова: присоединение к ВТО, торговля услугами, либерализация торговли услугами.

Haе Mintszyun

DEVELOPMENT OF SERVICE TRADE OF CHINA AFTER JOINING WTO

In the article there is conclusion that service trade of Chinese companies will be developing during next five years. As a result disbalance, which was appeared in economy because of underdeveloped service sector, should be eliminated.

Keywords: joining WTO, service trade, liberalization of service trade.

Открытая торговля услугами явилась важным фактором для присоединения Китая к ВТО. За последние 10 лет Китай полностью выполнил все свои обязанности, взятые при присоединении к этой организации. Объем экспорта и импорта торговли услугами Китая увеличился с 4,4 млрд долл. в 1984 г. до 419, 1 млрд долл. в 2011 г., т. е. почти в 100 раз¹.

Правительство КНР придает большое значение развитию торговли услугами. На XVII съезде КПК было объявлено об «усилении развития торговли услугами». Государственный Совет КНР призвал «совершенствовать политику и меры поощрения торговли услугами, усилия по расширению экспорта услуг»².

В соответствии с 11-м пятилетним планом (2006–2010 гг.) Министерство торговли Китая разработало «Программу развития торговли услугами», которая была согласована различными ведомствами и регионами.

В годы 11-й пятилетки Министерство коммерции и Государственное статистическое управления КНР пересмотрели «систему статистической отчетности международной торговли услугами», создали базу данных по статистике торговли услугами Китая, что способствовало постоянному улучшению обслуживания торговли услугами. Были осуществлены различные мероприятия, направленные на развитие торговли услугами: конференции по торговле услугами; международная выставка-ярмарка по торговле услугами в Гонконге; международная

ярмарка по услугам в сфере программирования и информационного обслуживания (г. Далянь); международная ярмарка по услугам в сфере культуры в г. Шэньчжэнь; Китайская международная конференция по торговле услугами в г. Чунцин; были созданы ассоциации по торговле услугами Китая, а также ряд профессиональных ассоциаций по предоставлению коммуникационных и информационных услуг; профессиональные комитеты по торговле услугами в области культуры.

За годы после присоединения Китая к ВТО были определены образцовые города по предоставлению услуг в сфере аутсорсинга; создана инновационная база для экспорта продуктов программного обеспечения; разработан каталог по руководству экспортом услуг в сфере культуры, определены ведущие национальные предприятия и проекты по экспорту услуг в сфере культуры и других важных областях³.

Китай осуществляет деятельность по содействию либерализации и облегчению условий торговли. Для обеспечения правовой основы в целях ускорения развития торговли услугами был принят ряд соответствующих законов и нормативных актов: «Закон о внешней торговле»⁴, «Закон о морской торговле», «Закон о коммерческих банках», «Закон о страховании» «Закон о гражданской авиации», положения «Страхового права» и др.

В условиях международного финансового кризиса 2008 г. темпы либерализации торговли услугами не замедлялись. Китай стремится создать инвестиционный климат, чтобы в полной мере соответствовать правилам ВТО, более открытую и прозрачную правовую среду и справедливую конкуренцию в рыночной сфере, стабильную и упорядоченную хозяйственную сферу.

В «Протоколе о присоединении Китая к ВТО» правительство КНР подчеркнуло, что по всем направлениям и шаг за шагом будет открываться рынок услуг. В содержание 33-х пунктов Протокола включены графики снижения тарифов открытой торговли услугами (в т. ч. оптовой и розничной), импорта и экспорта торговли (в т. ч. услуги по формированию товарных потоков), услугами по бухгалтерскому учету, аудиту, юридическими и прочими профессиональными услугами, а также услугам в сфере образования и других областях с высокой степенью открытости.

Предполагается ослабить ограничения при доступе на рынок таких услуг, как строительство кинотеатров, аудиовизуальные услуги, телекоммуникации, а также городские коммунальные услуги в сфере эксплуатации газо- и теплоснабжения, водопровода и канализации, которые были открыты ранее; а также в таких сферах, как страхование, рынок ценных бумаг и др.

В соответствии с обязательствами правительства КНР в течение от 1 года до 6 лет после присоединения к ВТО постепенно открывает свой рынок услуг. Были реализованы конкретные обязательства в 12 сферах. Из 160 сегментов в 102 сегментах торговли услугами были конкурентные обязательства, что значительно превышает уровни обязательств развивающихся стран в целом.

С 2005 г. объем торговли Китая в сфере услуг открыт для дальнейшего ускорения развития «чувствительных» секторов, включая торговлю, связь, строительство, сбыт, образование, охрану окружающей среды, финансы, туризм и транспорт. Более чем на 90 отраслей распространялись обязательства по открытию рынка⁵.

В конце переходного периода после присоединения к ВТО в среднем был обеспечен доступ к рынкам Китая по всем обязательствам на 57,4 %, в среднем — на 38 % (этот показатель выше, чем в других странах).

Через 10 лет после присоединения к ВТО правительство КНР в 12 основных областях, таких как торговля услугами, опубликовало нормативные документы по реализации политики открытости рынка услуг.

В 2010 г., в соответствии с правилами ВТО, из 160 отраслей торговли услугами Китай открыл 100 отраслей, т. е. 62,5 % от общего числа в секторе услуг, в т. ч. такие сферы торговли услугами, как банковское дело, страхование, ценные бумаги, услуги связи, сбытовое дело, были полностью открыты для иностранных инвестиций (это намного больше, чем в других развивающихся странах)⁶.

Кроме того, в Китае открытость торговли услугами в рамках зон свободной торговли неуклонно повышалась. Были подписаны договоры об оказании услуг торговли со странами АСЕАН и Чили, Гонконгом и Макао. Кроме того, были подписаны «Положение об установление еще более тесных торгово-экономических связей» и 5 дополнительных соглашений к нему.

С дальнейшим повышением уровня либерализации услуг в Китае ускорилось развитие торговли услугами на мировом рынке. С момента присоединения к ВТО рынок торговли услугами Китая неуклонно расширяется, растет экспорт и импорт в таких сферах услуг, как транспорт, связь, финансы, страхование, и других отраслях. Углубляются экономические и торговые отношения с торговыми партнерами, внедряются иностранные передовые технологии, методы и опыт управления, что играет важную роль в экономическом развитии Китая.

Доля торговля услугами в общем объеме торговли Китая со странами мира постепенно увеличивается, возрастает и роль национальной экономики. Доля торговых услуг в объеме внешней торговли КНР выросла с 9 % до 15 %. Дефицит торговли услугами значительно уменьшился за последние три года, постепенно увеличивается ее международная конкурентоспособность.

Объем импорта и экспорта торговли услугами составил 72,61 млрд долл. в 2001 г., в т. ч. экспорта — 33,34 млрд долл., импорта — 39,27 млрд долл. В 2010 г. объем импорта и экспорта торговли услугами уже составил 364,5 млрд долл., в т. ч. экспорта — 193,3 млрд долл., импорта — 171,2 млрд долл. Среднегодовые темпы роста за 10 лет составили 18,7 % соответственно⁷.

Богатые туристические ресурсы Китая и древняя восточная культура привлекают большое количество иностранных туристов. Всемирная туристическая организация объявила, что в 2010 г. в КНР общее количество иностранных туристов достигло 55,98 млн человеко-визитов и страна вышла по этому показателю на третье место в мире, оттеснив Испанию, что стало прочной основой для развития торговли туристических услугами.

Кроме туризма, важной сферой торговли услугами Китая являются транспортные услуги. В 2009 г. экспорт его транспортных услуг достиг 23,6 млрд долл., импорт — 46,6 млрд долл., что составляет соответственно 18,4 % и 29,5 %. Важно, что пассивный баланс в сфере торговли транспортными услугами Китая составил 23,9 млрд долл., что является крупнейшим показателем пассивного сальдо в торговле услугами Китая⁸.

Доля КНР в общемировом показателе торговли услугами постоянно увеличивается. В 2001 г. по экспорту и импорту Китай занимал 12-е и 9-е места в мире соответственно. Хотя в этой сфере между Китаем и странами Европы и Амери-

ки существует определенный разрыв, место Китая в международной торговле услугами достаточно весомо.

По мере углубления степени открытости торговли услугами доля традиционных торговых услуг, темпы роста строительных услуг, компьютерных и информационных услуг, консалтинговых услуг, услуг связи для улучшения, а также новых форм услуг повышается, а у некоторых отраслей с высокой добавленной стоимостью повышаются особенно быстро.

В 2001 г. доля экспорта и импорта услуг транспорта, туризма и других коммерческих услуг составила 88,6 % объема экспорта и 82,4 % объема импорта торговли услугами. В 2009 г. эти показатели составили 76 % и 70 % соответственно, в 2010 г. в сфере туризма, транспорта и строительства приходится 55,5 % в общем объеме экспорта услуг⁹.

В частности, высокие темпы роста приходились на экспорт услуг с высокой добавленной стоимостью. В 2010 г. доля услуг в сфере программного обеспечения и информационных услуг, получения роялти и лицензионных платежей, консалтинга и рекламы составила 21 % объема экспорта услуг, увеличившись на 15 процентных пунктов по сравнению с 2001 г.

После присоединения КНР к ВТО из-за того, что в сфере транспорта, туризма, финансов, роялти, лицензионных платежей и других отраслей импорт превысил экспорт, в целом в сфере торговли услугами в Китае сохраняется дефицит.

Однако при значительном росте экспорта в сфере коммерческих, строительных, компьютерных и информационных услуг дефицит постепенно уменьшается. За годы 11-й пятилетки (2006–2010 гг.) экспорт строительных услуг из Китая увеличился в 4,6 раза, положительное сальдо увеличилось в 8,7 раза; экспорт компьютерных, информационных услуг и консалтинговых услуг увеличился в 4 раза и 3,3 раза соответственно, а среднегодовые темпы роста составили 38 % и 4 % соответственно.

В 2010 г. по четырем видам услуг (коммерческие торговые услуги, строительные, компьютерные, информационные и консалтинговые услуги) был достигнут профицит в 18,4 млрд, 9,4 млрд, 6,3 млрд и 7,7 млрд долл., по сравнению с 2001 г., т. е. они выросли в 2,1 раза и 1,6 раза (92 % и 47 %). Кроме того, быстрый рост услуг в сфере культуры, радио и телевидения, образования, китайской медицины, которые стали особым видом экспорта услуг с китайской спецификой, также способствовало сокращению дефицита¹⁰.

В 2010 г. пятью партнерами Китая в сфере торговли услугами были Гонконг, США, ЕС, Япония и страны АСЕАН, на долю которых пришлось 68 % от общего объема торговли услугами.

Основными торговыми партнерами Китая в торговле услугами были Гонконг и США, которые занимали 1-е и 2-е места по объему экспорта транспортных услуг около 50 %. Для Китая основной объем рынка экспорта туристических услуг сосредоточен в Гонконге, Тайване, Республике Корея, Японии и других азиатских странах и регионах. На них приходится почти 60 % объема экспорта туристических услуг¹¹.

США являются для Китая крупнейшим рынком компьютерных и информационных услуг. Вторую позицию занимают страны АСЕАН. Гонконг является крупнейшим рынком экспорта консалтинговых услуг из Китая. Далее следуют ЕС и США, на которые приходится более 20 % объема этих услуг.

Услуги аутсорсинга становятся новой точкой роста и новым двигателем глобализации мировой экономики. Объем таких услуг, оказанных Китаем, постепенно увеличивается.

За последние 5 лет среднегодовые темпы роста услуг в сфере аутсорсинга в Китае составили более 5 %. К концу 2010 г. в стране было создано свыше 10 тыс. предприятий, предоставление услуг по аутсорсингу было основано на исполнении международных аутсорсинговых договоров на общую сумму 40,33 млрд долл., а оффшорных аутсорсинговых договоров — на сумму 15,68 млрд долл. В Китае было создано свыше 800 предприятий в сфере аутсорсинга, в этой сфере были заняты 2,328 млн чел. Общий оборот аутсорсинговых услуг превысил 100 млн долл. Китай постепенно становится мировым лидером аутсорсинга, в который вовлечены миллионы людей.

По прогнозу экспертов Министерства коммерции КНР, к 2015 г. объем импорта и экспорта услуг страны составит 600 млрд долл. Годовые темпы роста этого показателя ожидаются на уровне 11 %¹².

Китайские власти разработали Программу развития торговли услугами отечественных компаний на период 2011–2015 гг. В соответствии с планами правительства страны в течение предстоящих 5 лет торговля услугами китайских предприятий будет развиваться, поскольку для этого складываются благоприятные условия. Дисбаланс, возникший в экономике из-за недостаточного развитого сектора услуг, должен быть устранен.

В Программе развития торговли услугами КНР выделены 30 ведущих отраслей: туристические, строительные, консультационные, компьютерные, информационные и другие услуги. Для того чтобы обеспечить взаимовыгодное сотрудничество и обмен опытом между китайскими и зарубежными предприятиями, с 2012 г. Министерство коммерции КНР ежегодно проводит международную ярмарку торговли услугами в Пекине.

Чтобы стать мировым лидером в сфере торговли услугами, единственный путь для Китая — развивать эту отрасль ускоренными темпами. Китай будет и дальше укреплять уровень обмена и сотрудничества в области торговли услугами с остальным миром, устранять барьеры в торговле услугами, бороться за улучшение условий их доступа на рынок, содействовать упрощению процедур торговли.

¹ См.: Выступление Цю Хун на Международной выставке-ярмарке по торговле услугами в Китае. Пекин, май 2012 г. URL: www.xinhua.com.cn (дата обращения: 08.07.2012).

² Материалы XVII съезда КПК. Пекин. 2007 г. URL: www.xinhua.com.cn (дата обращения: 17.06.2012).

³ Чжан Ли. Торговый Китай // Пекин. 2010. № 2. С. 15.

⁴ См.: Закон КНР «О внешней торговле» (Принят 12 мая 1994 г. Постоянным Комитетом ВСНП на 7 сессии 12 созыва, исправлен 6 апреля 2004 г. Постоянным Комитетом ВСНП 8-й сессии 10-го созыва) // Сборник законодательства КНР. Пекин, 2006. № 12.

⁵ См.: Ли Мин. Китай после присоединения к ВТО // Жэньминь жибао. 2005. 10 мая.

⁶ См.: Чжан Хуа. ВТО и Китай // Вопросы государственной торговли. 2011. № 1. С. 10 (на кит. языке).

⁷ См.: Хэ Фан. Торговля Китая // Чжунго тунцзи чжайяо. 2011. № 3. С. 10. (на кит. языке)

⁸ URL: <http://www.apn.kz/publications/article153.htm> (дата обращения: 17.06.2012).

⁹ См.: Чжан Мин. Торговля услугами Китая // Чжунго тунцзи. 2011. № 2. С. 25 (на кит. языке)

¹⁰ См.: Ян Хуа. Коммерческие торговые услуги // Чжун го цин мао. 2011. № 2. С. 26.

¹¹ См.: Ли И. Коммерческие торговые услуги // Фу у мао и тунцзи. 2011. № 6. С. 18.

¹² См.: Китайский внешнеэкономический статистический ежегодник. Пекин, 2011.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

М.Г. Вулах

УПРАВЛЕНИЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье исследуются организационно-правовые особенности управления физической культурой и спортом на региональном уровне. Предлагается юридический анализ федеральных норм, регламентирующих полномочия органов государственной власти субъектов Федерации; приводятся законодательные примеры реализации этих полномочий на основе отдельных нормативных актов регионов.

Ключевые слова: физическая культура и спорт, управление, организация финансирования, спортивные мероприятия, органы власти, полномочия, спортивные организации.

M.G. Vulakh

MANAGEMENT OF PHYSICAL TRAINING AND SPORTS AT REGIONAL LEVEL

In article organizational-legal features of management by physical training and sports at regional level are investigated. The legal analysis of the federal norms regulating powers of public authorities of subjects of Federation is offered, legislative examples of realization of these powers on the basis of separate statutory acts of regions are resulted.

Keywords: physical training and sports, management, the financing organization, sports actions, authorities, powers, the sports organizations.

Современная система государственного управления физической культурой и спортом позволяет констатировать многообразие форм управленческой активности на уровне субъектов Федерации, которая подразумевает участие в создании спортивных организаций, строительстве и эффективном использовании спортивных сооружений, финансировании физкультурно-спортивных и оздоровительных мероприятий, а также подготовке необходимых для этих целей кадров.

В наиболее общем виде полномочия субъектов РФ в области физической культуры и спорта сформулированы в ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹. К ним относятся: определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъектах РФ; принятие государственных региональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта; реализация государственных региональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта; реализация мер по

© Вулах Михаил Григорьевич, 2012
Кандидат юридических наук, доцент, директор Балаковского института техники, технологии и управления (СБИТТИУ) — филиала Саратовского государственного технического университета имени Ю.А. Гагарина.

развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта.

К числу полномочий, связанных с обеспечением проведения физкультурных и спортивных мероприятий можно отнести:

организацию, проведение региональных официальных физкультурных, спортивных, межмуниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий;

утверждение порядка формирования и обеспечение спортивных сборных команд субъектов РФ;

установление порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, развивающимся в субъектах РФ.

Отметим, что в ч. 2 ст. 38 указанного Закона определено соответствующее целям реализации полномочий субъектов РФ в сфере физической культуры и спорта содержание расходных обязательств. Причем, региональные органы государственной власти субъектов РФ за счет средств бюджетов субъектов РФ вправе обеспечивать мероприятия по подготовке спортивных сборных команд РФ к международным спортивным соревнованиям и участию в таких спортивных соревнованиях, если в них участвуют спортсмены этих субъектов РФ, а также обеспечивать иные мероприятия, связанные с деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении переданных полномочий в области физической культуры и спорта в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О физической культуре и спорте».

Полномочия по организации и проведению региональных официальных физкультурных, спортивных мероприятий, межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий включают в себя: установление порядка их проведения; утверждение и реализацию соответствующих календарных планов; содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; информационное обеспечение.

Обозначение в отмеченном нормативном акте общих вопросов организации управления в рассматриваемой сфере подразумевает самостоятельное формирование субъектами Федерации органов, которые ответственны за реализацию данных положений на практике. Так, например, Закон Кемеровской области от 25 апреля 2008 г. № 30-ОЗ «О физической культуре и спорте»² в ст. 3 определяет полномочия Совета народных депутатов Кемеровской области в области физической культуры и спорта, к которым отнесено: 1) законодательное регулирование в области физической культуры и спорта; 2) утверждение в составе областного бюджета расходов на физическую культуру и спорт; 3) контроль за исполнением законов Кемеровской области по вопросам физической культуры и спорта; 4) осуществление иных полномочий, установленных федеральными законами, Уставом Кемеровской области и законами Кемеровской области. Примечательно, что на законодательном уровне региона сформирована Коллегия Администрации Кемеровской области в области физической культуры и спорта, в ст. 4 Закона отражено, что данный орган наделен следующими полномочиями:

1) утверждает положение об органе исполнительной власти Кемеровской области, осуществляющем полномочия в области физической культуры и спорта;

2) утверждает государственные региональные и межмуниципальные программы в области физической культуры и спорта;

3) учреждает премии, а также иные формы поощрения за особые заслуги в развитии физической культуры и спорта, высокие спортивные результаты в части, не урегулированной законами Кемеровской области;

4) определяет систему оплаты и стимулирования труда работников государственных физкультурно-спортивных учреждений Кемеровской области и т. д.

В ст. 5 Закона о физической культуре и спорте Кемеровской области упоминается о полномочиях органа исполнительной власти, который осуществляет текущее управление этой сферой, а именно: определяет основные задачи и направления развития физической культуры и спорта в Кемеровской области; разрабатывает и реализует государственные региональные и межмуниципальные программы в области физической культуры и спорта; осуществляет содействие в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных и спортивных мероприятий на территории Кемеровской области; совместно с региональными спортивными федерациями обеспечивает подготовку сборных команд Кемеровской области и их участие на официальных всероссийских и международных спортивных соревнованиях; присваивает спортивные разряды и квалификационные категории спортивным судьям в порядке, установленном Положением о Единой всероссийской спортивной классификации, Положением о спортивных судьях и т. д.

Закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 57-ОЗ «О физической культуре и спорте в Воронежской области»³ в ст. 5 относит к полномочиям Комитета по развитию физической культуры, спорта и туризма: 1) принятие законов Воронежской области и иных нормативных правовых актов; 2) осуществление контроля соблюдения и исполнения принятых Воронежской областной Думой законов Воронежской области, постановлений, решений и иных правовых актов в сфере физической культуры и спорта; 3) учреждение наград Воронежской области; 4) иные полномочия, установленные федеральным и областным законодательством.

В ст. 6 данного нормативного акта закреплено, что Правительство Воронежской области в сфере физической культуры и спорта в пределах своих полномочий: 1) участвует в проведении государственной политики в области физической культуры и спорта; 2) принимает нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере физической культуры и спорта на территории Воронежской области; 3) определяет уполномоченный орган исполнительной власти Воронежской области в сфере физической культуры и спорта; 4) учреждает премии и иные формы поощрения в сфере физической культуры и спорта Воронежской области; 5) принимает решения о создании областных центров спортивной подготовки; 6) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Уполномоченный орган Воронежской области на основании ст. 7 указанного Закона, помимо основных задач, участвует в реализации мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в Воронежской области; организует профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов в области физической культуры и спорта; обеспечивает деятельность областных центров спортивной подготовки; осуществляет государственную аккредитацию спортивных федераций Воронежской области; принимает участие в подготовке резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации; участвует в организации и проведении межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований

и учебно-тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации, проводимых на территории Воронежской области; оказывает содействие развитию детско-юношеского, молодежного, массового спорта, спорта высших достижений, профессионального спорта и т. д.

Закон Ростовской области от 29 июля 2009 г. № 263-ЗС «О физической культуре и спорте в Ростовской области»⁴ к компетенции Правительства Ростовской области относит создание, реорганизацию и ликвидацию областных предприятий, осуществляющих деятельность в сфере физической культуры и спорта, а также учреждение почетных званий, наград, премий, стипендий и иных форм поощрения в сфере физической культуры и спорта Ростовской области (ст. 5).

Определенной спецификой обладают полномочия органа исполнительной власти Ростовской области в исследуемой сфере. К ним, помимо основных, ст. 6 указанного Закона относит следующие:

установление порядка утверждения положений (регламентов) об официальных физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях Ростовской области, требований к их содержанию;

согласование решений о проведении на территории Ростовской области международных спортивных соревнований;

организацию и проведение областных выставок в сфере развития физической культуры и спорта, а также участие в межрегиональных, всероссийских и международных спортивных выставках в сфере развития физической культуры и спорта.

Закон Рязанской области от 30 июля 2009 г. № 87-ОЗ «О физической культуре и спорте в Рязанской области»⁵ содержит положения, связанные с полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, которые делегированы в целях оперативного решения вопросов, связанных с оптимальной организацией физической культуры и спорта. Так, в соответствии со ст. 6 указанного Закона Губернатор Рязанской области реализует следующие полномочия:

1) утверждает структуру исполнительных органов государственной власти Рязанской области, осуществляющих переданные полномочия;

2) назначает на должность и освобождает от должности руководителей исполнительных органов государственной власти Рязанской области, осуществляющих переданные полномочия;

3) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также нормативными правовыми актами, предусмотренными ч. 8 ст. 7 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

4) обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта отчета по установленной форме о расходовании предоставленных субвенций и достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти Рязанской области по вопросам переданных полномочий.

Приведенные примеры свидетельствуют о многообразном подходе региональных законодателей к управлению физической культурой и спортом, а также о реализованном праве расставления организационных приоритетов в решении первостепенных задач, направленных на привлечение граждан к оздоровительным процессам и физкультурным мероприятиям.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242.

² См.: Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2008. № 75.

³ См.: Молодой коммунар. 2008. 10 июля.

⁴ См.: Наше время. 2009. 30 июля.

⁵ См.: Рязанские ведомости. 2009. 5 авг.

В.И. Журавлев

РАЗВИТИЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА — КОНСТИТУЦИОННАЯ ОБЯЗАННОСТЬ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматривается конституционное регулирование физической культуры и спорта. Отстаивается идея выделения права каждого на занятие физической культурой и спортом, которое определяется как конституционное право. Анализируется проблема наличия у современного Российского государства конституционных обязанностей, среди которых важное место занимает развитие физической культуры и спорта.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, конституционные права и обязанности, человек, государство, государственная политика.

V.I. Zhuravlev

THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS — A CONSTITUTIONAL DUTY OF THE MODERN RUSSIAN STATE

The article considers the constitutional regulation of physical culture and sports. Promoted the idea of allocation of the right of everyone to the occupation of physical culture and sports. It is defined as a constitutional right. The authors analyze the problem of the availability of the modern Russian state constitutional responsibilities. Among them important is the development of physical culture and sports.

Key words: physical culture, sport, constitutional rights and duties of man, the state, the state policy.

Определение оптимальной модели наличия прав и обязанностей по отношению друг к другу у таких субъектов общественных отношений, как государство и гражданин, является одним из ключевых вопросов науки и практики конституционного развития любой страны. В отечественной науке советского периода категория «обязанность» рассматривалась в качестве элемента правового статуса гражданина¹. Вместе с тем ряд авторов обращали внимание на тот факт, что правам граждан соответствуют обязанности государства². И.Е. Фарбер писал: «Право и обязанность взаимообусловлены и не могут существовать изолированно»³.

Наличие обязанностей перед человеком вытекает из фундаментального признака государства — института гражданства. В ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 12 ноября 2012 г.)⁴ оно определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. В ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина впервые провозглашаются в качестве обязанности государства. Эта норма вводит в действие высшие правовые принципы, выработанные демократическими движениями⁵. Такое особое внимание к человеку, выделение его в качестве высшей ценности свидетельствует о том, что в современной конституции

© Журавлев Владимир Иванович, 2012
Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Российская международная академия туризма); e-mail: zhuravlev_vi@mail.ru

онной модели все действия государства должны быть подчинены необходимости создания условий для достойной жизни своих граждан. Об иных обязанностях государства непосредственно в Конституции РФ не упоминается.

В рассматриваемой статье Конституции РФ устанавливается одна обязанность государства, которая может быть реализована в трех формах: признании, соблюдении, защите прав и свобод человека и гражданина. Это объясняется тем, что они взаимосвязаны и не могут быть реализованы независимо друг от друга, или действия государства в рамках только одной из форм носят декларативный характер. Нельзя соблюдать и защищать права человека, не признавая их. Признание прав человека теряет практический смысл без их соблюдения и защиты.

Поскольку в ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» слово «обязанность» употребляется во множественном числе, то можно утверждать, что закрепленная в ст. 2 Конституции РФ обязанность государства не является единственной. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — это важнейшая конституционная обязанность Российской Федерации, имеющая статус основы конституционного строя. Иные обязанности государства производны от нее и возникают из прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ. В.Т. Кабышев пишет: «Конституционное закрепление обязанности Российского государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека есть выражение сущности нового конституционного строя России»⁶. Праву и свободе каждого следует соответствующая обязанность государства. Это, например, обязанность соблюдать и защищать право каждого на жизнь (ст. 21 Конституции РФ); обеспечивать его свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); гарантировать ему свободу совести (ст. 28) и др.

Конституция РФ не устанавливает в качестве обязанности государства развитие физической культуры и спорта, не провозглашает право гражданина на занятие ими. В ч. 1 ст. 41 Конституции РФ говорится о праве каждого на охрану здоровья. Обеспечение этого права предполагает развитие физической культуры и спорта. В ч. 2 ст. 41 Конституции РФ сказано, что поощряется деятельность, способствующая развитию физической культуры и спорта. Такая редакция текста позволяет сделать вывод о том, что государство лишь способствует тем субъектам общественных отношений (объединения, организации, частные лица), которые создают условия для занятия физической культурой и спортом. Здесь государство не признает себя организатором, главным участником, формирующим основные направления политики в данной сфере.

В начале XXI в. невозможно представить современного успешного человека, игнорирующего занятие физической культурой, которая все больше становится необходимым условием развития полноценной личности. Спорт сегодня — не только соревнование, направленное на достижение результата, но и фактор, влияющий на жизнь общества. В современном мире физическая культура и спорт становятся не просто увлечением, выбором жизненных идеалов конкретного человека, а объектом протекционистской политики государства, одной из основных его обязанностей. Это объясняется следующими обстоятельствами:

1) после исчезновения практических возможностей военного конфликта между ведущими державами спортивные соревнования стали одним из способов утверждения авторитета государств в международном сообществе, наглядной пропаганды их ценностей;

2) спортивная дипломатия эффективно содействует поддержанию мира, добрососедства, общения между народами планеты;

3) спорт — один из лучших способов сохранения здоровья и образ жизни, противостоящий вредным привычкам (пьянство, табакокурение, наркомания и пр.);

4) физическая культура — часть общей культуры народа. Совершенствуя физические возможности, человек повышает свой интеллектуальный капитал и духовно-нравственный уровень;

5) несомненно воспитательное воздействие спорта на молодежь, передача от старших юным поколениям накопленных ценностей;

6) соперничество команде своей страны, участникам соревнований объединяет нацию;

7) занятие свободного времени граждан массовыми развлекательно-зрелищными мероприятиями способствует снижению неудовлетворенности населения развитием экономики, его активности в политической жизни общества, обеспечению стабильности политического режима.

Можно говорить о том, что каждый обладает правом на занятие физической культурой и спортом, а поддержка этих сфер общественной жизни является обязанностью государства, которую целесообразно закрепить в Конституции РФ. Признание рассматриваемого права в качестве конституционного означало бы следующее: 1) государство должно уделять ему особое внимание и учитывать при определении внутренней и внешней политики; 2) физическая культура и спорт выступают в качестве одной из конституционных ценностей. Права и свободы, закрепленные в Конституции РФ, накладывают на государство не только пассивную обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы личности, но и активную обязанность, выражающуюся в законодательной, управленческой и судебной деятельности⁷.

Л.Д. Воеводин писал: «Те или иные права, свободы и обязанности граждан могут к определенному времени развития общества сложиться как основные, если они опосредуют принципиальные и существенные отношения между обществом и его членами»⁸. Сегодня можно наблюдать возрастание важности рассматриваемых общественных отношений, что позволяет говорить о формировании предпосылок для придания праву каждого на занятие физической культурой и спортом конституционного статуса. Конституция РФ — это не принятый навечно документ. Она должна: а) учитывать и отражать изменения, происходящие в понимании гражданами своих прав и приоритетов конституционных ценностей общества; б) показывать народу ориентиры движения вперед, формировать идеалы будущего. Составляющие сегодня в России основы правового статуса личности права и свободы человека и гражданина получили конституционный статус в результате эволюции отечественной и мировой конституционной мысли.

С развитием научно-технического прогресса появляются новые направления деятельности государства. Например, с ухудшением экологической обстановки стало необходимым принятие Экологической доктрины, в которой одним из приоритетов власти установлено сохранение природы и улучшение окружающей среды. В июне 2011 г. ООН признала неотъемлемым правом человека возможность свободного доступа в Интернет. Можно предположить, что в обозримом будущем частью конституционных доктрин государств станет право каждого на свободный доступ в Интернет, которому корреспондирует обязанность государства создавать необходимые условия для выхода каждого в электронную сеть.

В России признание на конституционном уровне нового права или свободы человека сегодня невозможно, т. к. это потребует созыва Конституционного Собрания, а соответствующий федеральный конституционный закон отсутствует.

Такая ситуация является нарушением обязанности государства по признанию прав и свобод человека.

Часть 1 ст. 17 Конституции РФ устанавливает: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным нормам международного права». Права человека в сфере физической культуры и спорта закреплены в международных документах. В ст. 1 Декларации ЮНЕСКО от 21 ноября 1978 г., утвердившей Хартию физического воспитания и спорта, сказано: «Каждый человек обладает основным правом на доступ к физическому воспитанию и спорту, необходимым для развития его личности».

Исходя из ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Официальное разъяснение того, какие нормы международного права следует считать общепризнанными, дано в Постановлении 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»⁹. Согласно этому документу, содержание общепризнанных норм международного права раскрывается в документах ООН и ее специализированных учреждений. Одной из таких организаций является ЮНЕСКО. Поэтому есть основания говорить о том, что Хартия физического воспитания и спорта — общепризнанная норма в международном праве и, следовательно, входит в правовую систему РФ.

Согласно ч. 1 ст. 55 Конституции РФ перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание других общепризнанных прав и свобод человека. Право на занятие физической культурой и спортом не является конституционным, но составляет один из элементов правового статуса личности и обеспечивается нормами правовой системы России. Статья 3 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 28 июля 2012 г.)¹⁰ содержит принципы законодательства в рассматриваемой сфере общественной жизни, среди которых обеспечение права каждого на свободный доступ к физической культуре и спорту как к необходимым условиям развития физических, интеллектуальных и нравственных способностей личности.

Сказанное позволяет утверждать, что развитие физической культуры и спорта в современном мире является обязанностью государства, хотя такая обязанность непосредственно не закреплена в Конституции РФ, она следует из права каждого на занятие физической культурой и спортом, а также из характеристики России как социального государства.

¹ См.: Семенко Б.М. Юридические обязанности граждан СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1978.

² См., например: Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 144; Семенко Б.М. Равенство прав и обязанностей граждан в социалистическом обществе // Вопросы теории государства и права: личность, право, правовая система: межвузовский научный сборник. Саратов, 1988. Вып. 8. С. 60.

³ Фарбер И.Е. Свобода и права человека в советском государстве. Саратов, 1974. С. 74.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031; 2012. № 47, ст. 6393.

⁵ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 20.

⁶ Кабышев В.Т. Защита прав человека — главное направление правовой политики // Правоведение. 1998. № 1. С. 124.

⁷ См.: Эбзеев Б.С. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ: в 2 т. Т. 2. / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2000. С. 11.

⁸ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. С. 148.

⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242; 2012. № 31, ст. 4325.

ЮБИЛЕИ

НОВОСЕЛОВ ВЛАДИМИР ИОНОВИЧ (1937–1999)

NOVOSELOV VLADIMIR IONOVICH
(1937–1999)

В ноябре юридическая общественность Саратова, ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», кафедры административного и муниципального права, финансового, банковского и таможенного права отметили бы славный юбилей — 75 лет со дня рождения доктора юридических наук, профессора, действительного члена Академии гуманитарных наук, видного ученого-административиста Владимира Ионовича Новоселова.

Владимир Ионович Новоселов родился 10 ноября 1937 г. в р. п. Маслянино Новосибирской области. В 1955 г. закончил маслянинскую среднюю школу, в том же году поступил в Томский университет на отделение правоведения экономико-юридического факультета, который закончил в 1960 г., и с 1960 г. по 1962 г. работал на различных должностях в Прокуратуре Омской области: следователем Прокуратуры Постсевского района Омской области, прокурором отдела общего надзора Прокуратуры Омской области.

В ноябре 1962 г. В.И. Новоселов был зачислен в аспирантуру Института государства и права Академии наук СССР, которую закончил в 1965 г. и по направлению Министерства высшего и среднего специального образования направлен на работу в Саратовский юридический институт. С 1 октября 1965 г. он зачислен старшим преподавателем кафедры административного права и советского строительства. В марте 1966 г. В.И. Новоселов успешно защитил диссертацию и ему была присуждена ученая степень кандидата юридических наук.

Владимир Ионович принимал активное участие в общественной жизни города: был заведующим юридического отдела (на общественных началах) Саратовского горисполкома, секретарем научно-методического совета по вопросам государства и права при правлении Саратовского областного общества «Знание».

В 1979 г. Владимир Ионович защитил докторскую диссертацию на тему «Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан» и с декабря 1986 г. становится профессором кафедры.

Им издано более 200 работ (монографии, учебно-методические пособия, статьи, рецензии и т. д.) по вопросам укрепления законности и правопорядка в стране, научным основам управления, правовым основам положения граждан. Его труды «Правовое положение граждан в советском государственном управлении» (Саратов, 1976) и «Правовое положение граждан в отраслях государственного управления» (Саратов, 1977) и в наши дни представляют большой интерес.

В октябре 1996 г. В.И. Новоселов возглавил созданную в Саратовской государственной академии права новую кафедру — финансового, банковского и таможенно-

го права. С огромным энтузиазмом он занялся ее развитием, повышением роли этих дисциплин в образовательном процессе, в научной и практической деятельности. На кафедру охотно пошла молодежь, число аспирантов и соискателей превысило 30 чел.

Неоценим творческий вклад профессора В.И. Новоселова в выполнение работы «Цикл учебников по финансовому и налоговому праву (автор и руководитель авторского коллектива — Н.И. Химичева)» в период его пребывания в должности профессора кафедры административного права Саратовской государственной академии права, а с 1997 г. до последовавшей 21 июня 1999 г. смерти — заведующего кафедрой финансового, банковского и таможенного права этой же Академии.

В учебнике «Финансовое право» (М.: БЕК, 1995.) В.И. Новоселов выступил в качестве автора гл. 26 «Правовые основы денежного обращения и расчетов», гл. 27 «Правовые основы регулирования и валютного контроля». Во 2-м издании учебника «Финансовое право» (М.: Юристъ, 1999) он стал автором § 3 гл. 19 «Лицензионные сборы», гл. 26 «Правовые основы денежного обращения и расчетов», § 2 гл. 26 (совместно с Е.В. Покачаловой) «Правовые основы денежной системы Российской Федерации», § 3 гл. 26 (совместно с Е.В. Покачаловой) «Правовые основы обращения наличных денег», гл. 27 «Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля».

В 2001 г. Н.И. Химичевой, доктору юридических наук, профессору, Е.В. Покачаловой, кандидату юридических наук, доценту (в настоящее время — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права), В.И. Новоселову, доктору юридических наук, профессору (посмертно) была объявлена благодарность Минобразования России «За создание комплектов учебников, учебно-методических пособий, оригинальных авторских образовательных программ, разработку новых технологий обучений и практическое использование их в учебном процессе».

За многолетнюю и плодотворную работу по развитию научно-исследовательского творчества студентов высшего учебного заведения, большой вклад в подготовку и воспитание высококвалифицированных специалистов имеет ряд поощрений федеральных органов, а также ведомственных органов государственной власти и местного самоуправления.

Под руководством Владимира Ионовича были защищены кандидатские диссертации по административному праву. Ученики В.И. Новоселова, в т. ч. О.Ю. Бакаева, Е.Н. Пастушенко, защитившие под его научным руководством кандидатские диссертации, в настоящее время являются докторами юридических наук, продолжают работу на кафедре финансового, банковского и таможенного права в качестве профессоров, развивая научные идеи выдающегося ученого.

Жизнь Владимира Ионовича — пример достойнейшего служения Родине. Известный ученый и педагог, Учитель с большой буквы, крупный общественной деятель, он создал много нового и в приумножение научного потенциала, и авторитета СГЮА в науке и в системе высшего образования.

Добрая память о Владимире Ионовиче навсегда останется в сердцах тех, кто работал с ним, учился у него, был знаком с ним.

*Ректорат, Президент СГЮА,
Совет ветеранов, профсоюзная организация, трудовой коллектив,
докторанты, аспиранты, магистранты и бакалавры СГЮА*