

## СОДЕРЖАНИЕ № 1 / 2009

### Теория и история государства и права

**Антипов А. Н.**

Право убежища в Советском государстве в период с 1918 по 1936 годы

### Гражданское право

**Козлова Ю. М.**

Правовое положение временных жильцов

**Манасян Г. В.**

Экспертный метод определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории

**Сахарова Ю. В.**

Право заемщика на информацию в договоре потребительского кредита

**Сюбарева И. Ф.**

Понятие и юридическая природа права самостоятельного распоряжения

**Цыганков А. В.**

К вопросу о праве частной собственности на землю иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

### Финансовое право

**Дощицина О. В.**

Финансово-правовая ответственность автономного учреждения как составляющая финансово-правового статуса

**Рыбакова С. В.**

К вопросу о методе финансового права

**Соколова Е. В.**

История возникновения и развития налогов в России

**Федина Е. А.**

Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы как главный администратор (администраторы) налоговых доходов бюджета

**Фуфачева Е. В.**

Бюджетное планирование в рамках бюджетного процесса в Российской Федерации

## **Уголовное, уголовно-процессуальное право, криминология и криминалистика**

**Абраменко В. Б.**

Институт конфискации имущества: опыт и проблемы

**Борсученко С. А.**

Принципы уголовно-правовой политики

**Гаврилов Е. В.**

Проблема наименования нового способа судебной защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации

**Джужома В. В.**

«Контролируемая свобода» — домашний арест с использованием электронных средств наблюдения и контроля за осужденным: альтернативное уголовное наказание или очередной пример неудачного заимствования иностранного опыта?

## **Трудовое право**

**Дорохина Ж. Ю.**

Классификация оснований прекращения трудового договора

## **Международное право**

**Ширифов Р.**

Место административных судов в судебной системе Республики Таджикистан

Сокращения, принятые в издании

Наши авторы

Вышли из печати

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 342.717

А. Н. Антипов  
A. N. Antipov

## Право убежища в Советском государстве в период с 1918 по 1936 годы

### Right of Refuge in the Soviet State during with 1918 for 1936

*Настоящая статья рассматривает вопросы существования и развития права убежища в Советском государстве с 1918 по 1936 гг. Автор анализирует законодательство, рассматривает особенности правового закрепления права убежища в Декрете ВЦИК. Сравниваются закрепления права убежища в различных конституциях. Проанализированы причины создания Международной организации помощи борцам революции, внесшей большой вклад в развитие права убежища. Приведены многочисленные примеры, связанные с реализацией старинного права убежища.*

Права человека; право убежища; Конституция РСФСР; СССР; Международная организация помощи революционерам; безопасность государства; безопасность личности; преследование; миграция; политический эмигрант; внутренняя и внешняя политика

*This article examines the problems of existence and development of right of refuge in the Soviet state from 1918 to 1936. The author analyses legislation, examines the features of the legal fixing of right of refuge in VCIK Decree. The comparative analysis of fastening of a right of sanctuary in various Constitutions is spent. The reasons of International Organization for revolutionaries support (that made a great contribution to evolving right of refuge) foundation are also analysed, and a lot of examples of enforcement of refuge are given.*

Human rights; right of refuge; Constitution of RSFSR; USSR; International organization of help revolutionaries; Security of the state; Security of the person; Persecution; Migration; political emigrant; Internal and external policy

Сложная и противоречивая обстановка сложилась в России в начале XX в. Свержение царизма, приведшее к изменению власти, ознаменовало новую эпоху в развитии Российского государства. Первая мировая война, революция и гражданская война способствовали значительной миграции населения.

Именно в это время в России право убежища впервые в истории получило закрепление в Декрете ВЦИК от 28 марта 1918 г. «О праве убежища»: «Всякий иностранец, преследуемый у себя на Родине за преступления политического или религиозного порядка, в случае прибытия в Россию пользуется здесь политическим убежищем» [1].

Аналогично данное положение было задекларировано в Конституции РСФСР 1918 г.

Обеспечивая правовую регламентацию права убежища, Советское правительство решало следующие задачи:

- продемонстрировать мировому сообществу готовность сотрудничать с различными странами мира в вопросах реализации данного права;
- определить территориальную форму реализации права убежища;
- провозгласить, что право убежища предоставляется только лицам, преследуемым за преступления политического или религиозного харак-

тера (при этом подтверждения достоверности преследования не требовалось);

- гарантировать обеспечение безопасности всем иностранцам, которым предоставлено убежище;

- оказать существенное влияние на процессы миграции, вызванные сложившейся обстановкой;

- закрепить основной принцип права убежища (невыдачу лиц, которым оно было предоставлено).

Становление новой политической системы, основанной на монополии одной идеологии и жесткой борьбе с любым проявлением инакомыслия, накладывало определенный отпечаток на существование и дальнейшее развитие института права убежища. В таких условиях не мог не начаться естественный процесс эмиграции инакомыслящих граждан из России практически во все страны мира.

Вот некоторые имена тех, кто был вынужден эмигрировать и нашел убежище в других странах: писатель А. И. Куприн; поэт, прозаик И. А. Бунин; поэт К. Д. Бальмонт; православный философ, богослов В. Н. Ильин; поэт А. М. Гликберг; российский адмирал, министр И. К. Григорович; авиаконструктор И. И. Сикорский; ученый, изобретатель В. К. Зворыкин; шахматист А. А. Алехин; певец П. К. Лещенко; писатель В. В. Набоков; пианист В. В. Горовиц; экономист В. В. Леонтьев; хирург И. П. Алексинский; живописец Ю. П. Анненков; психотерапевт Н. Е. Осипов; промышленник и банкир В. П. Рябушинский; живописец К. А. Сомов; математик Я. В. Успенский; философ, публицист, религиозный мыслитель Н. А. Бердяев; социолог П. А. Сорокин; физиолог Б. П. Бабкин; историк, публицист С. П. Мельгунов; политический деятель С. Н. Прокопович; астрофизик В. В. Стратонов [2].

Согласно статистике к 1920 г. были физически истреблены или вынуждены эмигрировать более 100 тыс. предпринимателей [3]. Те, кто выжил, как и многие другие писатели, художники, поэты, государственные деятели, нашли убежище во многих странах мира, внесли весомый вклад в их развитие.

Подобного рода явления не находили отражения в официальных документах той поры. Руководители партии и правительства Советского государства провозгласили народовластие, долгожданные права и свободы, что привело к встречному процессу иммиграции иностранцев.

Российский посланник в Великобритании К. Д. Набоков сообщал о 6 тыс. политэмигрантов, желающих вернуться в Россию (речь шла о европейских странах). К 18 июня 1917 г. только на

английских судах в Россию вернулось 2 296 российских граждан, в том числе 983 политических беженца [4].

Одновременно Советское правительство проводило политику, преследующую цель подвести законные основания к проводимой депортации и экспроприации имущества выезжающих. В решении этого вопроса оно пошло по классической, опробованной историей схеме. Когда на Руси встал вопрос о ликвидации права бояр на отъезд, то первоначально было введено ограничение, на основании которого в случае реализации своего древнейшего права они лишались вотчины.

Аналогичные меры были предприняты и в 20-е гг. XX в. В 1920 г. был издан Декрет рабочего и крестьянского правительства [5], согласно которому безвестно отсутствующие лица лишались имущества. Данный подход можно рассматривать как с точки зрения политической благонадежности (неблагонадежности) того или иного индивида, так и своего рода имущественных притязаний в отношении этих лиц.

Перманентно развивающийся государственный строй, изменяющееся советское законодательство привели к расширению круга субъектов права убежища: от лиц, преследуемых за совершение преступления политического или религиозного порядка, до лиц, подвергающихся преследованию за аналогичные убеждения. Это в полном объеме отразилось в Конституции РСФСР 1925 г., которая провозгласила, что право убежища предоставляется всем иностранцам, подвергающимся преследованию за политическую деятельность или за религиозные убеждения.

На XIV Всероссийском съезде Советов, состоявшемся 18 мая 1929 г., было принято постановление, которое изменило положение Конституции РСФСР 1925 г., касающееся предоставления права убежища. Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика «предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованиям за революционно-освободительную деятельность» [6]. Таким образом, в законодательной форме было закреплено то, что применялось уже несколько предыдущих лет. Теперь под категорию лиц, которые могли получить политическое убежище, попадали практически все. Так же, как и ранее, не требовалось предоставления никаких доказательств преследования. Иностранцы, не являющиеся субъектами права убежища, не только не могли получить его, но и подлежали экстрадиции за пределы СССР в связи с незаконным пребыванием на территории государства.

При этом необходимо отметить, что Советское государство, высылая одну категорию лиц из страны, другой, стремящейся обезопасить свое существование и укрыться от преследования, предоставляло политическое убежище, оказывало материальную и моральную помощь.

Таким путем СССР решал вопросы внутренней и внешней политики, а именно:

- обеспечивал безопасность государства;
- гарантировал безопасность лиц, преследуемых в стране своего постоянного местожительства или местопребывания, тем самым реализовывал историческое предназначение права убежища;
- окончательно политизировал данное право;
- оказывал неоценимую услугу революционному международному движению.

Учитывая широкий размах данного движения, в 1923 г. в Москве была создана Международная организация помощи борцам революции (далее — МОПР), которая внесла большой вклад в развитие права убежища. Основными задачами в соответствии с п. «а» ст. 1 Устава МОПР являлись: «оказание моральной, политической, юридической и материальной помощи жертвам революционно-классовой борьбы в странах капитала и национально-освободительного движения в странах Востока, колониях и полуколониях, их семьям и политическим эмигрантам» [7]. О широких полномочиях МОПР можно судить даже по тому факту, что до 1924 г. только она давала разрешение на въезд в СССР [8].

За десять лет в СССР прибыло 6 935 политэмигрантов, большинству было предоставлено политическое убежище. Им была оказана помощь в размере 5 000 100 руб. [9]. Международная организация помощи борцам революции распространяла свое влияние не только в пределах СССР, но и во многих других странах мира. До августа 1930 г. МОПР оказала политэмигрантам, находящимся в капиталистических странах, денежную помощь в размере свыше 2 800 800 руб. [10].

За 13 лет деятельности МОПР были собраны денежные средства в размере 74 млн руб., в том числе только в течение 1934 г. и девяти месяцев 1935 г. было собрано 38,5 млн руб. На содержание политэмигрантов, находящихся в СССР, было израсходовано 3 326 268 руб. (оказана помощь 8 983 иностранным гражданам), за девять месяцев 1935 г. — 2 420 000 руб. [11].

Лица, которым СССР предоставлял убежище, благодарили Советское правительство. В ряде журналов существовали рубрики, где публиковались открытые письма (например, благодарность С. Ланцуцкого, политического эмигранта из Польши, письмо Я. Бермана, политэмигранта

из Румынии, А. Малтаглиати, политэмигранта из Италии, Г. Рошера, политэмигранта из Австрии [12], 79 испанских революционеров и многих других [13]).

Союз Советских Социалистических Республик предоставил политическое убежище тысячам эмигрантов из стран Германии, Австрии, Польши, Италии, Венгрии и т. д. В 1934 г., после разгрома революционного движения в Австрии, в Советском Союзе нашли убежище около 700 шуцбундовцев и 120 детей участников этого движения [14].

Установление фашистского режима в Германии привело к росту политической эмиграции лиц, вынужденных скрываться и искать убежище от преследований на территории других государств. Эмиграция германских антифашистов составила около 125 тыс. политэмигрантов [15], многие из которых нашли убежище в СССР [16].

Статьей 129 Конституции СССР 1936 г. было установлено, что «СССР предоставляет право убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся или научную деятельность, или национально-освободительную борьбу». Новое положение Основного Закона и оказанное им влияние на другие страны потребовало от идеологов Советского государства подтверждения правильности проводимого партией и правительством курса. Они писали, что «конституции зарубежных социалистических стран восприняли принципиальную позицию Конституции СССР 1936 г. относительно того, кому именно в социалистическом государстве может быть предоставлено убежище. Как известно, эта позиция отличается от практики конституционной регламентации права убежища в капиталистических странах. Формулировки данной конституционной нормы там обычно неопределенны и содержат положения о предоставлении убежища «политическим преступникам», «лицам, обвиняемым в совершении политических преступлений», «преследуемым по политическим основаниям» [17].

Такого рода формулировки позволяют произвольно толковать право лица на получение убежища, расширять понятие политического преступления [18]. Однако авторы этих строк забыли, что до недавнего времени аналогичная формулировка была и у Советского Союза и что от такого весьма произвольного толкования, приняв Конституцию 1936 г., СССР перешел к еще более неопределенной. Но в условиях существовавшего режима другая интерпретация была практически невозможна.

Реализация права убежища — сложный процесс, в который включены не только внутри-

государственные, но и международные механизмы. Оно применялось и применяется в основном как крайняя мера проявления несогласия, сопряженная с невозможностью жить и трудиться в стране своего постоянного местожительства и местопребывания. Данное право не регулирует массовых общественных отношений, так как оно приобретает такой характер лишь в исключительные, переломные моменты истории человечества. Сложность данных отношений состоит в том, что право убежища регулирует свое-

образные отношения, возникающие между государством, его предоставляющим, и иностранными гражданами.

Право убежища — одно из старейших прав, возникновение и развитие которого было предопределено всем ходом исторического развития общества и представляется как закономерный процесс обеспечения безопасности, возможности реализации естественных прав человека, защиты прав и интересов людей во всех сферах социальных отношений.

- 
1. См.: СУ. 1918. № 41. С. 519.
  2. См.: Политические деятели России 1917 : биографический словарь. М. : Большая Российская энциклопедия, 1993.
  3. См.: Предпринимательское право / под ред. Н. М. Коршунова, Н. Д. Эриашвили. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 7.
  4. См.: Русская эмиграция до 1917 года — лаборатория либеральной и революционной мысли. СПб. : Российская академия наук, 1997. С. 198.
  5. См.: СУ и Р. 1920. № 89. Ст. 442.
  6. СУ РСФСР. 1929. № 47—48. С. 497.
  7. Гейлер Г. Пять лет МОПР. М. : ЦК МОПР СССР, 1928. С. 46.
  8. См.: МОПР — школа интернационального воспитания. М. : ЦК МОПР, 1935. С. 344, 531.
  9. См.: Шевелева Е. В. В борьбе за пролетарский интернационализм М. : ЦК МОПР, 1934. С. 13.
  10. См.: Контрерас Х. За право убежища. М. : ЦК МОПР СССР, 1932. С. 9.
  11. См.: Интернациональный маяк. М. : ЦК МОПР СССР, 1936. № 4. С. 8—9.
  12. См.: Там же. № 14. С. 8—9; № 15. С. 4—5.
  13. См.: Письмо Сталину от испанских революционеров-эмигрантов // Коммунистический интернационал. № 8. С. 63—68.
  14. См.: Галенская Л. Н. Право убежища. М. : Международ. отношения, 1968. С. 30.
  15. См.: Алексеев Д. Право убежища // Сов. юстиция. 1936. № 34. С. 5, 7.
  16. См.: Борьба за право убежища для политических эмигрантов / под ред. Ф. Галле. М. : ОГИЗ, 1936. С. 85.
  17. Международное право / под ред. Л. А. Моджорян и Н. Т. Блатовой. М., 1970. С. 255.
  18. См.: Галенская Л. Н. Правовое положение иностранцев в СССР. М. : Международ. отношения, 1982. С. 31.

## Правовое положение временных жильцов

### Legal Position of Temporal Lodgers

*Настоящая статья подробно раскрывает правовую природу категории временных жильцов. Автор не только анализирует законодательство РФ в данной сфере, но и проводит сравнительно-правовую характеристику категории временных жильцов с такими правовыми категориями, как поднаиматели, получатели ссуды и члены семьи собственника жилого помещения. Автор приходит к выводу о том, что более гарантированы права ссудополучателей, нежели чем временных жильцов. Кроме того, автор предлагает узаконить письменную форму уведомления собственника жилого помещения о вселении временного жильца.*

Временный жилец; ссудополучатель; поднаиматель; члены семьи собственника жилого помещения; наймодатель; вселение; письменная форма уведомления

*This article opens in detail the legal nature of a category of temporal lodgers. The author not only analyzes the legislation of the Russian Federation in this sphere, but also gives comparative legal characteristic of category of temporal lodgers with such legal categories as sublessees, loanees and family of owner of dwelling apartment. The author comes to the conclusion about the best legal defense of loanees comparatively with temporal lodgers. In addition the author suggests to legalize the writing form of notification of owner of dwelling apartment about infusing with a temporal lodger.*

Temporal lodger; borrower; sublessee; family of owner of dwelling apartment; lessor; infusing; written form of notification

Помимо права собственности, являющегося по своей природе бессрочным, действующее законодательство предусматривает ряд иных оснований возникновения права пользования жилым помещением, носящих временный характер и порождающих категорию так называемых временных пользователей. Данное наименование условно и никакой юридической нагрузки не несет. К категории временных пользователей можно отнести временных жильцов. Легального их определения в законодательстве нет, в ст. 80 ЖК [1] перечисляются только признаки, характеризующие правовое положение указанных субъектов жилищных правоотношений, а применительно к договору коммерческого найма оно определено

ст. 680 ГК [2]. Круг лиц, которые могут быть признаны временными жильцами, достаточно широк: гости, дальние родственники, а также «те родственники нанимателя, совместно с ним проживающие, которых наша практика не признает членами семьи нанимателя, если нет оснований считать их поднаимателями» [3]. В юридической литературе к временным жильцам также относят знакомых, друзей, временно поселившихся в жилом помещении, занимаемом нанимателем или собственником; лиц, вселившихся в жилое помещение в качестве опекунов или попечителей, а также подопечных, если они не признаются членами семьи опекуна или попечителя [4].

Необходимость временного вселения может возникнуть по ряду обстоятельств: командировка, уход за больным родственником, сдача сессии. Однако достаточно неопределенная формулировка ч. 1 ст. 69 ЖК, указывающая на круг лиц, являющихся членами семьи нанимателя, создает некоторые трудности в части отнесения тех или иных лиц к временным жильцам либо к членам семьи нанимателя. Следовательно, возникают сложности при решении вопроса о прекращении права пользования жилым помещением, основаниях прекращения данного права и, соответственно, о правовых последствиях в случае его прекращения.

По сути, членами семьи нанимателя могут быть признаны любые граждане, если они вселены нанимателем в качестве таковых. При этом законодатель не указывает, какова должна быть процедура данного вселения, так же как и не предусматривает строго определенной в законодательном плане процедуры вселения в качестве временного жильца.

На практике может получиться так, что лица, вселенные ранее в качестве временных жильцов, на протяжении достаточно длительного времени проживают с нанимателем жилого помещения и ведут с ним общее хозяйство. Часть 1 ст. 80 ЖК в качестве надлежащего вселения временных жильцов предусматривает предварительное уведомление наймодателя. При этом речь идет именно об уведомлении, а не о согласии в отличие от случая, когда происходит вселение поднаимателей. Однако кажется целесообразным установить обязательную письменную форму данного уведомления, что будет явным образом свидетельствовать о том, что происходит вселение именно временных жильцов, а не членов семьи.

В Москве подобный уведомительный порядок установлен инструкцией «О порядке вселения граждан в жилые помещения в городе Москве», утвержденной распоряжением Департамента муниципального жилья и жилищной политики г. Москвы от 09.08.1999 № 68 [5]. Получив уведомление, наймодатель вправе запретить проживание временных жильцов в случае, если после их вселения общая площадь жилого помещения на каждого проживающего составит менее учетной нормы для отдельной квартиры либо менее нормы предоставления для коммунальной. Несоблюдение нормы жилой площади возможно в случае согласия наймодателя на вселение временных жильцов. Данное согласие не может быть обжаловано в судебном порядке. Согласно ЖК РСФСР 1983 г. [6], а также дей-

ствовавшему ранее ГК РСФСР 1964 г. [7] установленная норма жилой площади имела правовое значение при вселении временных жильцов лишь на срок, превышающий полтора месяца.

Вторым условием вселения временных жильцов, действующим в совокупности с первым, является взаимное согласие проживающих совместно с нанимателем членов семьи. В случае отказа хотя бы одного проживающего совместно с нанимателем члена его семьи вселение временного жильца невозможно. Временные жильцы обязаны освободить занимаемое ими жилое помещение не только по требованию нанимателя, но и по требованию любого из совместно проживающих с ним членов его семьи. Подобный законодательный подход обоснован и продиктован особенностью установления равенства прав нанимателя и проживающих совместно с ним членов его семьи при осуществлении их права пользования жилым помещением.

Временные жильцы не обладают самостоятельным правом на жилое помещение, оно производно от права нанимателя. В этом следует отметить их сходство с поднаимателями. Наниматель сам несет ответственность перед наймодателем за действия временных жильцов, так как последние не являются стороной правоотношений, в которых состоят наниматель и наймодатель жилого помещения. Наниматель, который разрешает проживание в нем временных жильцов, «заслоняет» их перед наймодателем [8]. Следует отметить, что в ГК РСФСР 1922 г. [9] также было введено понятие временных жильцов, но сводилось оно к категории поднаимателей, т. е. понятия временных жильцов в современном смысле в ГК РСФСР 1922 г. еще не существовало.

Под временными жильцами в ГК РСФСР 1922 г. понимались наниматели и поднаиматели. Данная неточность в законодательстве достаточно скоро была устранена, и указание на нанимателей как на временных жильцов было исключено, что дало «правильное и четкое определение этой категории жильцов, главная особенность которых и заключается в производном характере их арендных прав, связанных с правами основного съемщика (арендатора, нанимателя)» [10]. Тем не менее временные жильцы обязаны использовать жилое помещение в соответствии с его назначением, обеспечивая его сохранность. Если жилому помещению был нанесен ущерб по вине временных жильцов, ответственным перед наймодателем остается наниматель.

Следующим квалифицирующим признаком рассматриваемой категории временных пользо-



вателей жилого помещения является срок их проживания. Согласно ч. 2 ст. 80 ЖК он не может превышать шести месяцев подряд. Следует обратить внимание, что ГК, говоря о временных жильцах, не указывает на непрерывность проживания. В соответствии с ЖК данный срок не может считаться в совокупности, и, следовательно, при повторном вселении также необходимо уведомить наймодателя. Для пользователей жилым помещением на основании договора поднайма в части определения его срока законодатель не установил каких-либо ограничений. Данный договор является срочным, и его действие заканчивается при прекращении договора найма. Срок данного договора существенным условием не является, т. е., если стороны не определили в договоре его срок, он считается заключенным на один год.

Наиболее важным квалифицирующим признаком временных жильцов является безвозмездность их проживания. При этом установленная п. 12 ст. 155 ЖК обязанность нанимателя жилого помещения заключить дополнительное соглашение с наймодателем, в котором оговорен размер платы за коммунальные услуги, предоставляемые временным жильцам, совершенно не умаляет безвозмездного характера права пользования жилым помещением.

В отличие от временных жильцов поднаиматели пользуются жилым помещением за плату. Безвозмездный характер проживания рассматриваемой категории временных пользователей порождает и теоретические вопросы, которые имеют также и практическое значение, например: возможно ли квалифицировать правоотношения временных жильцов и нанимателя как договор безвозмездного пользования? Таким образом, возникает теоретический вопрос, который, как будет показано ниже, имеет и практическое значение: договор между нанимателем и временным жильцом по своему правовому содержанию относится к договору ссуды либо отношения между нанимателем и временными жильцами вообще не поддаются строгому юридическому нормированию?

Несомненно, безвозмездный характер пользования жилым помещением сближает временных жильцов со ссудополучателем, однако, по мнению автора, нельзя полностью уравнивать правовое положение временных жильцов и ссудополучателя, так как основания права пользо-

вания жилым помещением у них разные. В первом случае это согласие проживающих совместно с нанимателем членов его семьи, а также отсутствие запрета со стороны наймодателя, во втором — договор безвозмездного пользования жилым помещением.

К сожалению, как уже отмечалось выше, наше законодательство не предусматривает определенной процедуры, свидетельствующей о том, что то или иное лицо вселено в качестве временного жильца, как, например, уведомление об этом наймодателя в письменной форме. При этом не следует забывать, что законодательство не предусматривает обязательной письменной формы и для договора безвозмездного пользования, т. е. данный договор может быть заключен в устной форме либо путем совершения конклюдентных действий.

Но этот вопрос так и мог бы остаться только теоретическим, если бы ни правовые последствия, порождаемые вступлением в те или иные правоотношения. Права ссудополучателя гарантированы в большей степени, чем права временного жильца. Так, если срок договора безвозмездного пользования не установлен, ссудодатель может отказаться от договора, уведомив другую сторону за месяц до его расторжения. В случае с временными жильцами ЖК установлен семидневный срок. Кроме того, при прекращении договора социального найма временные жильцы в отличие от ссудополучателей подлежат выселению, т. е. переход права собственности либо пользования жилым помещением к иному титульному владельцу не прекращает права пользования ссудополучателей до окончания срока, на который был заключен договор (в случае его указания), либо до истечения одного месяца с момента отказа от договора со стороны нового титульного владельца, если договор был заключен без указания срока.

Как видим, квалификация правоотношений в данном случае достаточно важна, а отсутствие надлежащего законодательного закрепления правовой процедуры вселения в качестве временного жильца либо ссудополучателя или даже члена семьи создает сложности при решении практических вопросов. Поэтому верно квалифицировать спорные отношения в той или иной ситуации остается задачей правоприменительных органов.

1. См.: Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14.  
2. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

3. Аскназий С. И., Брауде И. А., Пергамент А. И. Жилищное право. М. : Госюриздат, 1956. С. 145.
4. См.: Чигир В. Ф. Жилищное право. Минск, 1986. С. 104.
5. См.: Распоряжение Департамента муниципального жилья и жилищной политики от 09.08.1999 № 68 «Об утверждении инструкции о порядке вселения граждан в жилые помещения в городе Москве» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
6. См.: Жилищный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 24 июня 1983 г. // ВВС РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.
7. См.: Гражданский кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 11 июня 1964 г. // Там же. 1964. № 24. Ст. 406.
8. См.: Толстой Ю. К. Жилищное право : учеб. пособие. М. : Проспект, 1996. С. 51.
9. См.: Гражданский кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 11 ноября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.
10. Гинзбург С. Законодательство и судебная практика о правовом положении временных жильцов // Социалист. законность. 1936. № 6. С. 39.



УДК 347.454

Г. В. Манасян  
G. V. Manasyan

## Экспертный метод определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории

### Estimation Expert Method of the Initial Price of an Auction Subject on the Right of the Conclusion of the Agreement on the Built-up Area Development

*В настоящей статье представлен правовой и экономический анализ экспертного метода (с привлечением независимых оценщиков) определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории. Исследуются материалы судебной практики по оспариванию отчетов независимых оценщиков. Фиксируется отсутствие возможных к применению методов оценки и применение данного метода признается нецелесообразным.*

Независимая оценка; договор о развитии застроенной территории; экспертный метод оценки; цена предмета аукциона; оспаривание отчета независимого оценщика; методы независимой оценки

*There is given the legal and economic analysis of an estimation expert method (bringing in the independent appraisers) of the initial price of an auction subject on the right of the conclusion of the agreement on the built-up area development. Judiciary practice materials on contestation of the independent appraiser report are investigated. The absence of the possible to application estimation methods is fixed and application of the given method is considered to be inexpedient.*

Independent estimation; agreement on development of the built-up area; estimation expert method; price of the auction object; contestation of the independent appraiser report; independent estimation methods

Градостроительный кодекс [1] в ст. 46.2 определяет, что договор о развитии застроенной территории заключается органом местного самоуправления с победителем открытого аукциона на право заключить такой договор. Одним из существенных условий договора о развитии застроенной территории является цена права на заключение такого договора.

Одним из методов определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории, применяемым в целом ряде субъектов РФ, является так называемый экспертный метод, который заключается в привлечении для определения рыночной стоимости предмета аукциона независимого оценщика. В настоящее

время основным нормативным правовым актом, регулирующим оценочную деятельность, является Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [2] (далее — Закон об оценочной деятельности).

Согласно ст. 3 данного Закона под оценочной деятельностью понимается профессиональная деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости.

Высказываются мнения о том, что отсутствие независимой оценки зачастую наносит ущерб и государству, и предприятиям, и гражданам [3], а также что происходящее в настоящее

время формирования новой системы регулирования российского рынка оценки, основанной на принципах сбалансированного сочетания государственных и негосударственных механизмов контроля с учетом публичного характера профессии, должно реально способствовать созданию в России основ для развития цивилизованной бизнес-среды и принципов свободной рыночной экономики через введение экономических механизмов регулирования и ответственности за результаты своей деятельности [4].

Однако на протяжении всех последних лет в практике арбитражных судов наблюдается тенденция к увеличению споров, возникающих при применении Закона об оценочной деятельности, связанных, в частности, с предъявлением требований о признании недействительным отчета по оценке имущества. Кроме того, во многих судебных процессах, в которых не заявляется такого самостоятельного требования, так или иначе рассматриваются вопросы достоверности отчетов оценщиков (всего по Федеральному арбитражному суду Волго-Вятского округа — более 50 дел; Восточно-Сибирского округа — более 80; Дальневосточного округа — более 80; Западно-Сибирского округа — более 120; Московского округа — более 140; Поволжского округа — более 100; Северо-Западного округа — более 80; Уральского округа — более 110; Центрального округа — более 60; Северо-Кавказского округа — более 70 (анализ проведен на основании данных справочной правовой системы «КонсультантПлюс»)).

Анализ материалов судебной практики показывает отсутствие единообразия по делам, связанным с оспариванием отчетов независимых оценщиков, в понимании предмета иска по таким спорам. Иски заявляются о признании отчета независимого оценщика недействительным, о признании недостоверной величины рыночной или иной стоимости объекта оценки. Суды зачастую удовлетворяют такие требования, однако, как правило, цель их предъявления — оспаривание сделки, постановления судебного пристава-исполнителя и иных актов, основанных на такой оценке.

Но признание отчета недействительным не может автоматически повлечь за собой признание недействительными указанных актов. В этом случае заинтересованная сторона, имея вступившее в законную силу решение суда о признании отчета независимого оценщика недействительным, вынуждена заявлять дополнительные требования, непосредственно связанные с оспариванием постановления, решения или сделки.

Представляется, что такая двухступенчатая система оспаривания усложняет и делает более дорогостоящим (в связи с повторным внесением государственной пошлины) доступ к правосудию и не отвечает интересам защиты прав участников гражданского оборота [5].

Однако акт независимого оценщика не может являться самостоятельным предметом оспаривания (данная позиция, обоснованная в достаточной степени, широко представлена в исследованных материалах судебной практики). При этом содержание акта независимого оценщика, достоверность рыночной или иной стоимости объекта оценки, бесспорно, оцениваются судом в рамках рассмотрения спора. Но акт независимого оценщика является одним из доказательств, которое оценивается судом наравне с другими по общим правилам относимости и допустимости доказательств.

Статья 12 Закона об оценочной деятельности в РФ определяет значение отчета независимого оценщика как документа, содержащего сведения доказательственного характера, и устанавливает, что итоговая величина рыночной или иной стоимости объекта оценки, указанная в отчете, признается рекомендуемой для целей совершения сделки с объектом оценки, если в порядке, установленном законодательством РФ, или в судебном порядке не установлено иное.

Анализ законодательства РФ позволяет выделить случаи обязательного привлечения независимого оценщика: для определения стоимости объекта оценки.

Согласно ст. 8 Закона об оценочной деятельности проведение оценки объектов оценки является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам РФ либо муниципальным образованиям, в том числе в следующих случаях:

- 1) при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду;
- 2) при использовании объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, в качестве предмета залога;
- 3) при продаже или ином отчуждении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

4) при переуступке долговых обязательств, связанных с объектами оценки, принадлежащими Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

5) при передаче объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц, а также при возникновении спора о стоимости объекта оценки, в том числе:

- при национализации имущества;
- при ипотечном кредитовании физических лиц и юридических лиц в случаях возникновения споров о величине стоимости предмета ипотеки;
- при составлении брачных контрактов и разделе имущества разводящихся супругов по требованию одной из сторон или обеих сторон в случае возникновения спора о стоимости этого имущества;
- при выкупе или ином предусмотренном законодательством РФ изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд;

10) при проведении оценки объектов оценки в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы.

Данный перечень открыт и, соответственно, может быть дополнен.

Так, обязательная независимая оценка имущества предусмотрена:

- п. 1 ст. 130 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [6];
- п. 6 ст. 25 Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» [7];
- п. 3 ст. 9 Федерального закона от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [8];
- п. 3 ст. 34 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [9];
- п. 2 ст. 3 Федерального закона от 11.11.2003 № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» [10];
- п. 2 ст. 15 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [11] и др.

Необходимо отметить, что ни в одной из указанных норм не установлены последствия непривлечения независимого оценщика.

Согласно ст. 12 ГК [12] обращение заинтересованного лица в суд является способом защиты этим лицом своего нарушенного права или охраняемых законом интересов. Акт независимого оценщика сам по себе не может нарушать

права и охраняемые законом интересы, поскольку не влечет непосредственных правовых последствий.

Более того, субъекты гражданских правоотношений связаны величиной рыночной или иной стоимости объекта оценки только в том случае, если в соответствии с законом установленная величина является обязательной для сторон [13].

Исследование правовой природы такого документа как акт независимой оценки показывает, что для рассмотрения спора о признании отчета независимого оценщика недействительным не может применяться ни один из известных видов судопроизводства. Особое производство, производство по делам о несостоятельности (банкротстве) исключаются в силу характера споров, рассматриваемых в данных процедурах.

Исковое производство характеризуется наличием не только материальных правоотношений между сторонами, но и спора о праве. При предъявлении требования о признании отчета независимого оценщика недействительным спор о праве отсутствует, поскольку и самого права нет. Отчет не порождает для сторон прав и обязанностей.

Применение норм АПК [14], регулирующих производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, предполагает признание отчета независимого оценщика ненормативным правовым актом, что также не представляется возможным.

Пункт 3 ст. 6 Закона об оценочной деятельности допускает возможность обжалования результатов проведения оценки заинтересованными лицами в порядке, установленном законодательством РФ. Из смысла данной нормы можно предположить, что он должен быть утвержден нормативными правовыми актами. Однако на сегодняшний день такого порядка нет.

Таким образом, требование о признании отчета независимого оценщика недействительным не может быть рассмотрено в рамках существующих видов арбитражного судопроизводства.

Получается, что отчет независимого оценщика не может быть самостоятельным предметом оспаривания, но должен рассматриваться судом как одно из доказательств при оспаривании акта, принятого с учетом данного отчета [15].

Далее необходимо рассмотреть вопрос видов оценки и методов проведения оценки. В общей теории оценки выделяются два вида оценки: массовая и индивидуальная.

Индивидуальная оценка — метод получения оценок рыночных стоимостных показателей одного или нескольких объектов, находящихся в составе физически или юридически обособленного комплекса, при котором для достижения конечного результата анализируется вся возможная совокупность ценообразующих факторов, присущих объекту оценки.

Массовая оценка — метод получения оценок рыночных стоимостных показателей группы однородных объектов с использованием статистической обработки реальной рыночной информации, при которой анализируется такое количество ценообразующих факторов, которое присуще одновременно всей оцениваемой группе [16].

Оба вида оценки, используя одни и те же методы (затратный, сравнительный и доходный), отличаются техникой: глубиной анализа и способами обработки, используемой для оценки информации.

Выбор метода зависит от функции оценки. Если результаты оценки необходимы для того, чтобы инвестировать определенные средства в развитие объекта недвижимости, то лучше использовать один из методов доходного подхода.

Цели оценки еще теснее связаны с ее методами. Если цель оценки — определение восстановительной стоимости объекта, то применяются методы затратного подхода: сметный или индексный. Если цель оценки — определение стоимости замещения, также применяют методы затратного подхода: метод сравнительной единицы или поэлементный метод. Если необходимо определить рыночную стоимость объекта, то чаще используют методы доходного и сравнительного подходов.

Таким образом, выбор того или иного метода для оценки объекта недвижимости — сложный, творческий процесс. Оптимальность выбора в большой степени зависит от квалификации и практического опыта эксперта-оценщика. Рекомендуется определять стоимость объектов недвижимости, применяя как можно большее число методов оценки, ограниченное лишь отсутствием необходимой информации [17]. Тогда при согласовании результатов оценки, полученных различными методами, вероятность получить более точное значение стоимости объекта значительно возрастет.

Все методы оценки недвижимости группируются специалистами в три подхода: затратный, доходный и сравнительный (рыночный).

Методы затратного подхода основаны на предположении, что затраты на строительство объекта (за вычетом износа) в совокупности с

рыночной стоимостью земельного участка, на котором этот объект находится, являются приемлемым ориентиром для определения рыночной стоимости всего объекта недвижимости. В группу методов затратного подхода входят четыре основных метода оценки: метод сравнительной единицы (или метод удельной стоимости), поэлементный, сметный и индексный.

При оценке недвижимости следует учитывать метод капитализации, т. е. расчет коэффициента капитализации, преобразующего будущий чистый доход в стоимость объекта. При этом учитывается как сама чистая прибыль, получаемая от эксплуатации объекта недвижимости, так и возмещение основного капитала, затраченного на приобретение объекта. Коэффициент капитализации, учитывающий эти две составляющие, называется общим коэффициентом капитализации или ставкой капитализации чистого дохода.

Существует несколько методов расчета общего коэффициента капитализации. Наиболее часто применяются метод прямой капитализации (или метод прямого сопоставления), метод связанных инвестиций — заемного и собственного капитала, земли и здания, кумулятивный метод.

Второй метод доходного подхода — метод дисконтирования денежных потоков — заключается в дисконтировании будущего чистого дохода, получаемого от эксплуатации объекта за несколько лет, с помощью различных годовых ставок капитализации.

Третий подход к оценке недвижимости — сравнительный (или рыночный) подход. Он включает также два основных метода: метод прямого сравнительного анализа продаж и метод валового рентного мультипликатора [18].

Метод прямого сравнительного анализа продаж, основанный на принципе замещения, гласит: «типичный» покупатель не купит на рынке объект недвижимости, если его стоимость превышает затраты на приобретение на рынке схожего объекта, обладающего такой же полезностью.

Этот метод заключается в анализе фактических сделок купли-продажи аналогичных объектов недвижимости, сравнении их с оцениваемым объектом и внесении соответствующих поправок на различия, которые имеются между сопоставимыми объектами и оцениваемым объектом. В результате устанавливается продажная цена каждого сопоставимого объекта, как если бы при продаже он имел те же основные характеристики, что и оцениваемый объект.

На идеальном рынке все три подхода должны привести к одной и той же величине стоимости. Однако большинство рынков являются несовершенными, квалификация оценщиков, как и любых иных специалистов, различна. Помимо аспектов квалификации оценщиков, необходимо учитывать и элементы коррупции. По этим, а также по другим причинам данные подходы могут давать различные показатели стоимости.

Представленный сравнительный анализ подходов и методов оценки показывает, что ни один из них не может быть использован в качестве базового при определении начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории.

Нужно также учитывать различную квалификацию оценщиков, так называемый человеческий фактор, нормы действующего законодательства, не позволяющие оспаривать заключение независимого оценщика как ненормативный акт, и судебную практику, которая показывает, что даже признание по каким-либо основаниям недействительным отчета оценщика не дает оснований для аннулирования результатов аукциона, за исключением случаев, когда независимая оценка носит рекомендательный, а не обязательный характер.

Анализ правовых актов субъектов РФ показывает, что в тех регионах, где применяется экспертный метод определения начальной цены аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории, он не является обязательным, а может применяться по решению соответствующего органа местного самоуправления.

Обязательный характер применения экспертного метода крайне нецелесообразен в связи с отсутствием подходящего для такого объекта оценки базового метода оценки, а также с учетом коррупционной составляющей процесса.

То, что ни одна из оценочных компаний (исследовались цены следующих оценочных компаний: «ЭКОС», «АГ Оценка», «Паритет», «ОЗФ: оценка, залоги, финансы», APEX GROUP: оценка, экспертиза», «Центр оценки и права», «Консалт-МК», «Гранд Реал», «ИНТЕЛИС-оценка», «Интерэкспертиза» и др.) не определяет сто-

имости услуг установления начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории, причем, не выделяя даже соответствующего предмета оценки, подтверждает отсутствие достаточного числа специалистов-оценщиков, оказывающих услуги по проведению такой оценки, что, в свою очередь, чревато некавалифицированным оказанием услуг.

Кроме того, поскольку цены на оказание услуг по проведению указанной оценки договорные, предусмотреть бюджетные расходы, которые будут весьма значительны, практически невозможно.

Снизить риск проведения недостоверной оценки предмета аукциона по причине отсутствия подходящей методики оценки можно, допустив оценщика в процесс определения цены предмета аукциона исключительно на уровне определения рыночной стоимости: одного квадратного метра нежилых помещений объектов социального и коммунально-бытового назначения, одного квадратного метра жилого помещения, одного квадратного метра площади приобретаемых жилых помещений, подлежащих передаче в государственную или муниципальную собственность в результате реализации исполнения договора о развитии застроенной территории.

Снизить риск привлечения некавалифицированного оценщика можно путем утверждения органом местного самоуправления на своем уровне, либо на уровне правового акта субъекта РФ порядка проведения конкурса по отбору организаций, занимающихся оценочной деятельностью и привлекаемых органами местного самоуправления для выполнения работ по оценке рыночной стоимости объектов при разрешении вопроса об определении начальной цены аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории.

Все указанные мероприятия позволят сократить расходование бюджетных средств при проведении работ по определению начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории.

1. См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

2. См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

3. См.: Гушин В. В. Правовое регулирование оценочной деятельности // Право и экономика. 2004. № 10.

4. См.: Елизарова Н. В. Что нового внесено в Закон о правовом регулировании оценочной деятельности? // Налоги. 2006. № 42.

5. См.: Ерш А. В. Закон об оценочной деятельности: проблемы правоприменения // *эж-Юрист*. 2004. № 12.
6. См.: *СЗ РФ*. 2002. № 43. Ст. 4190.
7. См.: Там же. 1998. № 19. Ст. 2071.
8. См.: Там же. 1998. № 29. Ст. 3400.
9. См.: Там же. 1996. № 1. Ст. 1.
10. См.: Там же. 2003. № 46 (Ч. 2). Ст. 4448.
11. См.: Там же. 1998. № 7. Ст. 785.
12. *Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ*. 1994. № 32. Ст. 3301.
13. См.: Ерш А. В. Указ. соч.
14. См.: *Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ*. 2002. № 30. Ст. 3012.
15. См.: Ерш А. В. Указ. соч.
16. См.: Петрова Г. В. *Комментарий к Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (постатейный)*. М. : Юстицинформ, 2002.
17. См.: Там же.
18. См.: Там же.





УДК 336.77:330.567.22

Ю. В. Сахарова  
J. V. Sakharova

## Право заемщика на информацию в договоре потребительского кредита

### The Borrower's Right on the Information in the Contract of the Consumer Credit

*Настоящая статья содержит анализ права потребителя на получение необходимой и достоверной информации применительно к сфере потребительского кредитования. Автор приводит примеры правоприменительной практики ФАС России в сфере нарушения законодательства о рекламе банками, предоставляющими потребительские кредиты. В статье отражены данные научно-исследовательской работы, проведенной автором в виде социологического опроса, касающегося состояния финансовой грамотности и правовой активности населения Брянска.*

Потребительское кредитование; право на информацию; достоверная информация; реклама; недобросовестная реклама; существенная информация; социологическое исследование; защита прав потребителей

*This article contains the analysis of the right of the consumer on reception necessary and reliable information in sphere of consumer crediting. The author cites examples of legal practice of the Federal Antimonopoly Service of Russia in sphere of violations of legislation on advertising by the banks giving consumer credits. This article shows the results of the research work which have been carried out by the author as sociological interrogation, concerning condition of financial literacy and legal activity of the population of Bryansk.*

Consumer crediting; the right to the information; reliable information; the advertisement; unfair advertisement; essential information; sociological research; the protection of consumer's rights

В договоре потребительского кредитования заемщик выступает потребителем, а банк — исполнителем финансовой услуги. Право потребителя на получение необходимой и достоверной информации в доступной форме — одно из его основных прав, которому корреспондирует обязанность исполнителя такую информацию предоставить. Так, еще в 1975 г. Совет министров Европейского сообщества сформулировал «пять фундаментальных прав потребителя, в число которых наряду с правами на защиту здоровья потребителя и его безопасности, защиту экономических интересов и возмещение убытков входит право на информацию» [1].

Согласно ст. 8 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» [2] (далее — Закон о защите прав потребителей) потребитель-заемщик вправе потребовать предоставления необходимой и достоверной информации об исполнителе и реализуемых им услугах. Указанная информация в наглядной и доступной форме должна доводиться до сведения потребителей при заключении договоров об оказании услуг способами, принятыми в отдельных сферах обслуживания потребителей, на русском языке.

Перечень информации, которая должна быть раскрыта при предоставлении потребитель-

ских кредитов, содержится в письме от 26.05.2005 ФАС России № ИА/7235 и Банка России № 77-Т «О Рекомендациях по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов» [3] (далее — Рекомендации), а также письме Банка России от 05.05.2008 № 52-Т «О Памятке заемщика по потребительскому кредиту» [4].

Необходимой информацией при предоставлении потребительского кредита следует считать:

1) сведения о самом банке-исполнителе, предоставляющем кредит. К ним относятся фирменное наименование, место нахождения и режим работы. Эта информация размещается на вывеске. Помимо этого, так как деятельность кредитных организаций по осуществлению банковских операций подлежит лицензированию, то до сведения потребителя должна быть доведена информация о виде деятельности исполнителя и номере лицензии. Проблем с непредоставлением таких сведений, как правило, не возникает, если заемщик обращается за кредитом непосредственно в банк. Однако, оформляя кредит в магазине, зачастую потребитель заключает договор, даже не зная, кто выступает контрагентом по кредитному договору;

2) информацию о предоставляемых банковских услугах, видах и условиях кредитования. В данном случае проблемы возникают при раскрытии условий конкретного кредитного договора. И здесь уже встает вопрос о полноте и достоверности сведений об условиях предоставляемого потребительского кредита и корректности их предоставления.

Согласно абз. 4 п. 2 ст. 10 Закона о защите прав потребителей информация о товарах (работах, услугах) должна содержать цену в рублях и условия приобретения товаров (работ, услуг), в том числе при предоставлении кредита размер кредита, полную сумму, подлежащую выплате потребителем, и график погашения этой суммы.

Вышеназванные Рекомендации направлены на обеспечение равных условий конкуренции между кредитными организациями и защите интересов потребителей в силу «недостаточного информирования потребителей обо всех условиях предоставления потребительских кредитов. Полная стоимость потребительского кредита с учетом всех дополнительных комиссий и платежей во многих случаях существенно превышает заявленную процентную ставку по кредиту. Потенциальный заемщик ориентируется, прежде всего, на уровень заявленной процентной ставки» [5].

Рекомендации содержат обязанность кредитных организаций при предоставлении потребительских кредитов раскрывать потребителю достоверную и полную информацию об условиях предоставления, использования и возврата кредита. При этом информация должна доводиться до потребителя до заключения договора и в стандартизированной форме, позволяющей заемщику сравнить, сопоставить условия потребительских кредитов разных банков и сделать осознанный выбор. Это основной принцип Рекомендаций, так как возможность осознанного выбора является одним из условий справедливой конкуренции между банками на рынке потребительского кредитования. Однако нарушения этого положения Рекомендаций все же имеют место на практике. Так, филиал Промбизнесбанка в Брянске предоставляет сведения потенциальному заемщику о размере ставки годовых процентов только после заполнения анкеты [6].

Также на информированность потенциальных заемщиков об условиях кредита влияет реклама соответствующих банковских услуг. Согласно ч. 7 ст. 5 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» [7] (далее — Закон о рекламе) не допускается реклама, в которой отсутствует часть существенной информации о рекламируемом товаре, об условиях его приобретения или использования, если при этом искажается смысл информации и вводятся в заблуждение потребители рекламы.

Применительно к потребительскому кредитованию в банковской сфере существенной должна являться информация, способная не только повлиять на решение потребителей обратиться за получением кредита, но и обмануть их ожидания, сформированные рекламной информацией, относительно самой возможности получения кредита, получения необходимой суммы кредита, а также стоимости предоставления кредита. Так, согласно ч. 3. ст. 28 Закона о рекламе, «если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита, пользованием им и погашением кредита, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость, такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие фактическую стоимость кредита для заемщика и влияющие на нее».

Согласно ранее действовавшему Федеральному закону от 18.07.1995 № 108-ФЗ «О рекламе» [8] информация, вводящая потребителей в заблуждение относительно рекламируемого товара посредством злоупотребления доверием физических лиц или недостатком у них опыта или

знаний, в том числе в связи с отсутствием в рекламе части существенной информации, рассматривалась как недобросовестная реклама. И антимонопольные органы использовали абз. 4 ст. 6 вышеназванного Закона «Недобросовестная реклама» в силу невозможности применения к рекламе потребительских кредитов ст. 17 «Особенности рекламы финансовых, страховых, инвестиционных услуг и ценных бумаг».

Примером вышеназванной правоприменительной практики служит дело ФАС России № РЦ.08.05.42 «О нарушении Сбербанком России законодательства о рекламе» (решение вынесено 05.09.2005). В рекламе потребительских кредитов, предоставляемых Сбербанком России, отсутствовало указание на какие-либо ограничения в отношении возможностей получения таких кредитов. Однако в действительности для получения кредита заемщик должен был обладать положительной кредитной историей; сумма кредита рассчитывалась исходя из платежеспособности заемщика и, следовательно, была ограничена. Кроме того, в рекламе не были указаны обязательные дополнительные платежи (за обслуживание ссудного счета, за открытие кредитной линии). В результате реклама потребительских кредитов Сбербанка России была признана ФАС России недобросовестной в силу нарушения абз. 4 ст. 6 Закона о рекламе.

Закон о рекламе трансформировал понятие недобросовестной рекламы и в значительной степени усилил регулирование рекламы финансовых услуг. С его принятием в случае аналогичных вышеуказанным нарушениям антимонопольным органам предстоит применять ст. 28 «Реклама финансовых услуг».

Так, 21 марта 2007 г. Тамбовское управление ФАС России возбудило дело по факту ненадлежащей рекламы ООО «Русфинанс Банк» по признакам нарушения ч. 3 ст. 28 Закона о рекламе. А 29 марта того же года по аналогичным признакам было возбуждено дело Удмуртским управлением ФАС России в отношении ОАО «Банк Москвы».

В некоторых случаях банки в тексте рекламной информации предлагают потребителю, заинтересовавшемуся определенным видом кредитного продукта, получить дополнительную информацию по телефону, на сайте, в подразделении банка. Но это не может быть расценено как опубликование существенной информации в рекламе [9].

Необходимо отметить, что потребитель не всегда получает объективную и понятную для него информацию об условиях кредита, полном раз-

мере возвращаемой по кредиту суммы. Вышесказанное подтверждается результатами социологического исследования, проведенного нами на тему информированности населения о потребительском кредитовании. Примененный метод — анкетирование. Выборка квотная, с квотированием по полу, возрасту и образованию. Объем выборки — 100 человек. Выборка репрезентует население Брянска старше 18 лет. Выборочная совокупность задана по методике ОАО «ВЦИОМ» для Брянска.

Исследование показало, что, во-первых, брали кредит 37 % опрошенных, причем основная масса взятых кредитов пришлось на возрастные группы 35—44 и 45—54 года (по 24,3 % от числа респондентов, бравших кредиты). Это объясняется тем, что в этом возрасте человек достигает определенной материальной состоятельности, появляются определенные потребности.

Во-вторых, уровень информированности заемщиков об условиях предоставления и погашения кредитов весьма низок. Из числа респондентов, бравших кредиты, «полностью проинформированы» лишь 5,4 %; «только о величине процентов» — 59,5 %; «знающих, что такое комиссии и основания их взимания» — 32,4 %. Остальные 64,9 % не были проинформированы о дополнительных возможных расходах по кредиту. По-видимому, причина кроется в низкой информационной осведомленности граждан в сфере кредитования, хотя имеет место и сознательное сокрытие кредиторами дополнительных расходов, увеличивающих стоимость кредита.

В-третьих, мнения заемщиков о фактически уплаченных процентах разделились: большинство бравших кредиты респондентов считает, что они «заплатили несколько больше, чем планировали» (35,1 %), «намного больше заплативших» — 13,5 %, «даже подсчитавших размер переплаты» — 16,2 %, «уверенных в договоре» — 32,4 %.

В-четвертых, заемщиков, уверенных в том, что «нарушения их прав не было» — 48,6 % респондентов, бравших кредиты; считающих, что «нарушение имело место» — 18,9 %; «затруднившихся ответить» — 32,4 %. При этом ни один из заемщиков не обратился и не собирается обращаться за защитой своих прав.

В-пятых, все респонденты независимо от наличия у них опыта кредитования были опрошены на предмет уверенности в добросовестности кредитных организаций. Получается, что 72 % опрошенных не доверяют банкам и считают, что их «непреренно введут в заблуждение», только 7 % абсолютно уверены в добросовестности банков.

Представляется верным, что информационно-правовую неосведомленность заемщиков о реальной стоимости кредита и низкую культуру потребительского кредитования населения стоит считать проблемой, решение которой должно быть комплексным и многоплановым. Повышение правовой культуры и финансовой грамотности населения должно быть

задачей государственных органов. Доступность информации о функционировании, репутации, юридических прецедентах в деятельности кредитных организаций, а также условиях кредитования позволит заемщику определиться с выбором контрагента по договору и с решением вопроса о том, стоит ли заключать кредитный договор вообще.

- 
1. Тарасов В. Информация для потребителя // Ремонт&Сервис. 2000. № 4.
  2. См.: ВСНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.
  3. См.: ВБР. 2005. № 28.
  4. См.: Там же. 2008. № 21.
  5. Комментарий к письму от 26.05.2005 ФАС России № ИА/7235 и Банка России № 77-Т «О рекомендациях кредитным организациям по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».
  6. См.: Потребительское кредитование в Брянске // Бизнес-Премьер Брянск. 2008. № 1. С. 5.
  7. См.: СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.
  8. См.: Там же. 1995. № 30. Ст. 2864.
  9. См.: Петров Д. Наказание за заблуждение // эж-Юрист. 2006. № 3.



УДК 347.23

И. Ф. Сюзарева  
I. F. Syubareva

## Понятие и юридическая природа права самостоятельного распоряжения

### Concept and Legal Character of Independent Disposal Right

*В статье раскрывается право самостоятельного распоряжения имуществом учреждения. Представлены юридическая природа самостоятельного распоряжения и толкование содержания этого права российскими учеными. На основе действующего законодательства представлены особенности осуществления права самостоятельного распоряжения своим имуществом бюджетным и автономным учреждениями.*

История налога; подать; курьезные налоги; классовые принципы налогообложения; судебники; натуральный налог

*The article expounds the right of independent disposal of property by institution. Legal character of independent disposal right and interpretation of meaning of this right by Russian academics are presented in this article. The article outlines specific features of exercise of the right of independent disposal of property by budget and autonomous institutions in terms of the legislation currently in force.*

Independent disposal right; institution; autonomous institution; budget institution; property; disposal of property

Появление в законодательстве РФ понятия права самостоятельного распоряжения связано с Законом РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» [1] (далее — Закон о собственности). В п. 4 ст. 5 этого Закона говорилось, что «учреждения, осуществляющие с согласия собственника предпринимательскую деятельность, в случаях, предусмотренных законодательством РСФСР, приобретают право на самостоятельное распоряжение доходами от такой деятельности и имуществом, приобретенным за счет этих доходов». Таким образом, впервые прозвучал термин «право на самостоятельное распоряжение» [2].

Комментируя Закон о собственности, Е. А. Суханов писал: «Коммерциализация деятельности учреждений, допускаемая с обязательного предварительного разрешения собственника, приводит к появлению у них различных внебюджетных (специальных) средств (доходов) и приобретенного за

их счет имущества. В отношении такого имущества закон устанавливает особое вещное право самостоятельного распоряжения им, поскольку оно получено не за счет собственника (по смете), а “заработано” самим юридическим лицом» [3].

Право самостоятельного распоряжения совпадало с правом хозяйственного ведения, содержащегося в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. [4]. Так, в п. 2 ст. 48 говорилось, что учреждения, осуществляющие разрешенную им собственником предпринимательскую деятельность, вправе распоряжаться доходами от такой деятельности и приобретенным за счет этих доходов имуществом. Указанные доходы и имущество принадлежат учреждению на праве полного хозяйственного владения.

Право самостоятельного распоряжения нашло отражение в ГК [5]. Так, в п. 2 ст. 298 указывается на то, что если в соответствии с учреди-

тельными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Несмотря на неоднократное упоминание в ГК права самостоятельного распоряжения, содержание такого права — права учреждения на самостоятельное распоряжение доходами и имуществом, приобретенными от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в законодательстве РФ не раскрывается. Такая ситуация послужила поводом для научных дискуссий и различного толкования содержания этого права.

Некоторые ученые полагают, что характер и особенности этого права не вызывают сомнений, что оно является правом хозяйственного ведения. Так, К. П. Кряжевских пишет: «В отношении правовой природы права "самостоятельного распоряжения" как вещного права исходя из анализа объема и характера его правомочий следует сказать, что оно есть право хозяйственного ведения» [6]. Тем не менее субъектный состав и содержание права хозяйственного ведения не позволяют признать его аналогичным праву учреждения самостоятельно распоряжаться доходами.

Другие ученые считают, что право самостоятельного распоряжения — самостоятельное вещное право. Позиция этих ученых основывается на том, что право самостоятельного распоряжения не тождественно праву хозяйственного ведения, не укладывается в рамки права собственности и не является правомочием распоряжения, следовательно, необходимо говорить о самостоятельном вещном праве. Этой позиции придерживается профессор А. И. Масляев: «Предпочтительной представляется позиция признания права учреждения по распоряжению доходами и имуществом, приобретенным за их счет, самостоятельным видом вещных прав. Это право не совпадает по объему ни с правом хозяйственного ведения, ни с правом оперативного управления. По содержанию оно значительно шире как первого, так и второго...» [7].

Согласно третьей точке зрения право учреждения самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от самостоятельной, приносящей доходы деятельности, приравнивается к праву собственности. А. В. Тихомиров пишет: «Самостоятельность распоряжения приращенным имуществом приближает право учреждения на него к праву собственности...» [8].

Еще одна точка зрения основывается на том, что право самостоятельного распоряжения — это правомочие права оперативного управления. Учреждения обладают правом оперативного управления не только на имущество, закрепленное за ними собственником, но и на имущество, приобретаемое за счет предпринимательской деятельности. Так, Д. В. Петров указывает, что «право учреждения самостоятельно распоряжаться определенным имуществом, предоставленное ему п. 2 ст. 298 ГК, есть не что иное, как правомочие в рамках права оперативного управления» [9].

Полагаем, использование точного и адекватного понятия права самостоятельного распоряжения имуществом как самостоятельной категории отвечает современным тенденциям развития имущественных отношений и позволит удачно решить проблему имущественных отношений, связанных с приносящей доходы деятельностью учреждений.

Обратим внимание, что «право распоряжения» и «право самостоятельного распоряжения» не тождественные понятия. На это различие указывается в научных исследованиях: «...Обычно распоряжение — одно из правомочий вещного права, в то время как право самостоятельного распоряжения само состоит из правомочий владения, пользования и распоряжения» [10].

Государственное (бюджетное) учреждение лишено права распоряжения имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (абз. 1 п. 1 ст. 298 ГК). Однако бюджетное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от ведения приносящей доходы деятельности, и приобретенным за их счет имуществом.

Согласно абз. 2 п. 1 ст. 298 ГК и п. 2 ст. 3 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [11] (далее — Закон об автономных учреждениях) распоряжение имуществом автономного учреждения осуществляется двумя способами: с согласия учредителя и самостоятельно. Так, автономное учреждение вправе распоряжаться частью имущества учредителя только с его согласия (недвижимым и особо ценным движимым имуществом, полученным от собственника или приобретенным за счет его средств), частью имущества оно вправе распоряжаться самостоятельно (малоценным движимым имуществом, полученным от собственника или приобретенным за его счет). Согласно п. 8 ст. 2 Закона об автономных учреждениях доходы автономного учреждения поступают в его самостоя-

тельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Закон не позволяет собственнику требовать получения доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (п. 9 ст. 2 Закона об автономных учреждениях). Таким образом, у автономного учреждения право на самостоятельное распоряжение распространяется на малоценное движимое имущество, переданное собственником или приобретенное учреждением за его счет, а также на доходы от разрешенной собственником деятельности и на приобретенное за их счет имущество (п. 2 ст. 298 ГК).

Таким образом, право распоряжения имуществом государственного (бюджетного) учреждения отличается от права распоряжения имуществом автономного учреждения. Ведь бюджетное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться только доходами, полученными от ведения приносящей доход деятельности и приобретенным за их счет имуществом, тогда как автономное учреждение вправе распоряжаться с согласия учредителя частью имущества, полученного от собственника (недвижимым и особо

ценным движимым имуществом, полученным от собственника или приобретенным за счет его средств), частью имущества самостоятельно (движимым имуществом, полученным от собственника или приобретенным за его счет), а также вправе самостоятельно распоряжаться доходами и имуществом, полученным автономным учреждением в результате осуществления приносящей доход деятельности для достижения целей деятельности учреждения.

Полагаем, конструкция права самостоятельного распоряжения имеет важное значение в современных условиях, когда динамично развиваются экономические и предпринимательские отношения. Данная конструкция имеет определенные достоинства и недостатки. Достоинство заключается в возможности расширенного участия учреждений в имущественном обороте, а основным недостатком являются возможности злоупотребления юридическими лицами (их органами) экономической свободой, предоставленной им собственником. Эта свобода может быть использована не в интересах собственника и не в интересах самой организации. Ее целью может стать передача имущества собственника в частный сектор на убыточных для собственника условиях.

- 
1. См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.
  2. См.: Кряжевских К. П. Правовая природа самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным финансируемым собственником учреждением на доходы от «предпринимательской» деятельности // Актуальные проблемы гражданского права : сб. ст. Вып. 6 / под ред. О. Ю. Шилохвоста. М. : НОРМА, 2003. С. 178.
  3. См.: Суханов Е. А. Российский закон о собственности : науч.-практ. комментарий. М. : БЕК, 1993, С. 44.
  4. См.: ВСНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.
  5. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
  6. См.: Кряжевских К. П. Указ. соч. С. 199.
  7. См.: Масляев А. И. Понятие и виды вещных прав // Закон. 2004. № 2. С. 6.
  8. Тихомиров А. В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть : науч.-практ. пособие. М. : РИГО : ЦНИИОИЗ, 2002. С. 30.
  9. Петров Д. В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. С. 202.
  10. Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 53.
  11. См.: СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.



УДК 347.23

А. В. Цыганков  
A. V. Tsygankov

## К вопросу о праве частной собственности на землю иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

### To the Item about the Private Property Rights to the Land of Foreigners and Stateless Persons in the Russian Federation

*В данной статье на основе анализа разнообразных правовых источников исследуются основные проблемы нормативного регулирования права частной собственности на землю иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также возможности реализации данного права. Обоснованно отмечены основные противоречия федерального земельного законодательства и законодательства о правовом положении иностранцев в Российской Федерации, комплексно рассматриваемую сферу отношений. Особое внимание уделено соразмерности и допустимости законодательных ограничений данного права. Автор вносит предложения, связанные с принятием некоторых нормативных правовых актов, регулирующих право частной собственности на землю иностранных граждан и лиц без гражданства.*

Частная собственность; земля; иностранный гражданин; лицо без гражданства; законодательное ограничение; противоречие; земельное законодательство

*In this article main problems about normative regulation of private property rights to the land of foreigners and stateless persons in the Russian Federation and also the opportunities to realize this right are researched and they are based on analysis of different legal sources. The general contradictions between federal land law and the legislation about foreigners and stateless persons rights are shown in this article. The author paid attention to the proportionality and assumptions of the legislative restrictions of this right. The author suggested some ideas which are concerned with the adoption some normative acts, regulating the right of private property to the land of foreigners and persons without stateless.*

Private property; land; foreigner; stateless person; legislative restriction; contradiction; Land Law

Рассмотрение любого права или свободы иностранных граждан и лиц без гражданства должно быть направлено прежде всего на решение трех ключевых задач.

Во-первых, следует установить, распространяется ли данное право (свобода) в равной степени на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Во-вторых, необходимо определить объем ограничений данного права или свободы (если, конечно, таковые имеются) применительно к каждой из категорий иностранных граждан и лиц без гражданства. Отметим, что Федеральный закон

от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [1] выделяет три категории рассматриваемых лиц: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие.

В-третьих, важно установить основные проблемы законодательства, регулирующего соответствующее право (свободу), с целью подготовки предложений по их разрешению.

Следует отметить, что в тексте Конституции рассматриваемому нами праву придается особое значение. Данный вывод можно сделать



уже исходя из того, что для него отведена отдельная статья. Согласно ст. 36 граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Обратим внимание на формулировку «граждане и их объединения», используемую в ч. 1 ст. 36. В тексте Конституции, когда идет речь о гражданах нашей страны, употребляется термин «граждане Российской Федерации» (например, ст. 31—33). Таким образом, при буквальном толковании рассматриваемой нормы получается, что только граждане какого-либо государства, т. е. граждане Российской Федерации, иностранные граждане и бипатриды, а также их объединения, вправе иметь в частной собственности землю. Следовательно, лица без гражданства (апатриды) таким правом не обладают.

Вместе с тем исследование действующего законодательства РФ (прежде всего ЗК [2]) позволяет говорить о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства в нашей стране права частной собственности на землю. При этом для них закрепляется ряд ограничений в осуществлении рассматриваемого права.

Согласно п. 3 ст. 15 ЗК они не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами. В настоящее время данный перечень все еще отсутствует. При этом в ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [3] закреплено, что до установления Президентом РФ обозначенного перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам и лицам без гражданства.

А. П. Анисимов и А. И. Мелихов указывают на неоднозначность того, что следует понимать под термином «приграничные территории»: территории всех субъектов РФ, имеющих выходы к государственной границе, территории приграничных муниципальных образований или по лосу шириной в несколько километров вдоль го-

сударственной границы [4]. Очевидно, что подобная неоднозначность неприемлема и требует скорейшего устранения.

Далее отметим, что согласно п. 1 ст. 22 ЗК иностранные граждане и лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных ЗК. При этом важно обратить внимание, что согласно ст. 3 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [5] иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Статья 18 Федерального закона от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» [6] устанавливает, что членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений могут стать рассматриваемые в данной статье лица. При этом их права на садовые, огородные, дачные земельные участки определяются в соответствии с законодательством РФ.

Согласно п. 5 ст. 28 ЗК иностранным гражданам и лицам без гражданства в отличие от граждан Российской Федерации земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается ЗК.

Отметим также, что п. 5 ст. 35 ЗК предоставляет рассматриваемым нами лицам (собственникам зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке) преимущественное право покупки или аренды земельного участка в установленном порядке. Президент РФ может установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется.

Кроме того, согласно п. 9 ст. 36 ЗК иностранные граждане и лица без гражданства — собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение в собственность земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности.

Важно обратить внимание на Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации

в связи с запросом Мурманской областной Думы» [7]. В запросе Мурманской областной Думы оспаривалась конституционность положений ЗК, регулирующих предоставление земельных участков в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам. В частности, заявитель полагал, что п. 3 ст. 15, п. 12 ст. 30, п. 5 ст. 35, п. 9 ст. 36, ст. 38 и ст. 52 ЗК по своему содержанию противоречат целому ряду статей Конституции.

В своем решении Конституционный Суд РФ признал указанные статьи ЗК не противоречащими Конституции.

Как показывает исследование действующего российского законодательства, иностранным

гражданам, равно как и лицам без гражданства, в нашей стране предоставляется право частной собственности на землю. При этом все категории рассматриваемых нами лиц, выделяемые в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», имеют одинаковые ограничения в осуществлении права частной собственности на землю.

Одним из самых проблемных моментов законодательства РФ по рассматриваемому нами вопросу является отсутствие соответствующего Указа Президента РФ, закрепляющего перечень приграничных территорий, в пределах которых иностранные граждане и лица без гражданства не могут обладать земельными участками на праве собственности.

---

1. См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

2. См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

3. См.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

4. См.: Анисимов А. П., Мелихов А. И. О некоторых теоретических проблемах земельной правосубъектности иностранных граждан и юридических лиц // Право и политика. 2005. № 6. С. 4—5.

5. См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

6. См.: Там же. 1998. № 16. Ст. 1801.

7. См.: Там же. 2004. № 18. Ст. 1833.

## Финансово-правовая ответственность автономного учреждения как составляющая финансово-правового статуса

### Financially-Legal Responsibility of the Autonomous Organization as Part of Financially-Legal Status

*Настоящая статья подробно раскрывает правовую природу категории «финансово-правовая ответственность автономного учреждения». Автором предложено рассматривать финансово-правовую ответственность автономного учреждения как состоящую из ответственности за совершение бюджетных и налоговых правонарушений. В работе подробно изучены понятия правонарушения, определены и рассмотрены виды налоговых и бюджетных правонарушений автономного учреждения, особенности их совершения. Автором сделан вывод о причинах совершения данных правонарушений, способах совершения, раскрыты меры профилактики, а также предложены пути борьбы государственных органов с указанными правонарушениями.*

Автономное учреждение; финансово-правовая ответственность; финансовое правонарушение; налоговое правонарушение; причины совершения правонарушения; меры борьбы с правонарушениями; меры профилактики; санкция статьи; нецелевое расходование бюджетных средств; налоговая декларация; неуплата налога; обязательный платеж; налоговые санкции

*This article reveals in detail the concept of financially-legal responsibility of the autonomous organization. The author considers financially-legal responsibility as two parts: tax responsibility and budgetary responsibility for the offence committed. In this work the concept of the offence is circumstantially considered, the types of tax and budgetary offences and the ways of their perpetration are differentiated. The author studies the reasons of perpetration of these offences, offers measures of preventive maintenance and ways of struggle against them.*

Autonomous organization; financially-legal responsibility financially offence committed; tax offence committed; reasons of perpetration of the offences; ways of struggle against offences; offers measures of preventive maintenance; sanction; independent expenditure finances; declaration of tax; inpay to tax; obligatory tax; tax sanction

Составляющей динамической стадии финансово-правового статуса автономного учреждения является его ответственность.

Традиционно финансово-правовая ответственность рассматривается в двух формах: позитивной (добровольной, активной) и негативной (государственно-принудительной, ретроспективной) [1]. Позитивное понимание ответственности автономного учреждения представляет собой обязанность неукоснительно соблюдать действующее законодательство и является составляющей ста-

тистической стадии финансово-правового статуса автономного учреждения. По указанной причине при рассмотрении финансово-правовой ответственности автономного учреждения как составляющей динамической стадии финансово-правового статуса полагаем обратиться лишь к негативному пониманию финансово-правовой ответственности, выражающемуся в нарушении автономным учреждением финансово-правых норм, осуждении за данные нарушения и обязанности претерпевать неблагоприятные последствия

в виде наложения дополнительных имущественных ограничений на виновный субъект.

Таким образом, в случае нарушения автономным учреждением бюджетного и налогового законодательства (совершения правонарушения) неотвратимо наступает реализация негативного аспекта финансово-правовой ответственности автономного учреждения.

Автономное учреждение участвует в бюджетных правоотношениях только на стадии исполнения бюджета, поэтому объектом бюджетного правонарушения автономного учреждения будет являться порядок исполнения соответствующего бюджета.

В соответствии с действующими сегодня нормативными правовыми актами в бюджетной сфере объективная сторона нарушения бюджетного законодательства описана в диспозиции ст. 283 БК [2].

Автономное учреждение, являясь субъектом бюджетных правоотношений, имеет связь с бюджетом лишь по линии получения из него бюджетных средств в виде субсидий и субвенций. Так, предоставляемая автономному учреждению субвенция представляет собой бюджетные средства, предоставленные на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов (ст. 78.1 БК). Как отмечает Н. В. Сердюкова [3], данный вид финансовой помощи предоставляется при условии существования реальной заинтересованности соответствующего субъекта, который, планируя собственную социально-экономическую деятельность, рассчитывает на ее получение в полном объеме. Поэтому в случае прекращения такого финансирования из-за ненадлежащего его расходования можно говорить, что субъект несет дополнительные имущественные обременения в размере недополученных сумм денежных средств по сравнению с тем состоянием, в котором он находится до совершения правонарушения. Таким образом, наиболее частое правонарушение, совершаемое автономным учреждением, будет заключаться в нецелевом использовании бюджетных средств.

Объективная сторона нецелевого использования бюджетных средств определена БК, Инструкцией «О порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации», утвержденной приказом Минфина России от 26.04.2001 № 35н [4]. В соответствии с указанной Инструкцией под нецелевым использованием бюджетных средств понимается действие в форме направления и использования средств федерального бюджета на цели, не соответствующие условиям получения указанных

средств, утвержденным федеральным бюджетом на текущий финансовый год, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения. Ряд исследователей рассматривает объективную сторону нецелевого использования бюджетных средств в следующем виде:

1) использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные бюджетной росписью федерального бюджета и лимитами бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год;

2) использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные в утвержденных сметах доходов и расходов на соответствующий финансовый год;

3) использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные договором (соглашением) на получение кредитов или бюджетных ссуд;

4) использование средств федерального бюджета полученных в виде субсидий или субвенций на цели, не предусмотренные условиями их предоставления;

5) 50 иных видов нецелевого использования бюджетных средств [5].

К нецелевому использованию бюджетных средств Н. В. Сердюкова относит способы осуществления указанной деятельности:

- направление выделенных из федерального бюджета средств на депозитивные счета, приобретение депозитивных сертификатов, а также различных ликвидных активов с целью их последующей продажи, извлечения прибыли; перерасход норматива выделенных средств;

- использование средств на цели, не предусмотренные сметой расходов, а также расходование средств не по коду бюджетной классификации, по которому было произведено финансирование [6].

Согласно закону автономное учреждение должно использовать закрепленное за ним имущество в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. Задания собственника формулируются при финансировании бюджетных расходов, в которых целевое назначение средств определяется распорядителями бюджетных средств, осуществляющими функции по управлению деятельностью подведомственных учреждений. Таким образом, нецелевое использование определяется как такой процесс расходования бюджетных средств, который или не приводит к достижению изначально поставленной цели или если даже и приводит к ее достижению, то сопровождается неправомерными от-

клонениями в расходовании выделенных средств (правонарушителями) [7]. Понятие «нецелевое использование средств федерального бюджета» содержится в Инструкции «О порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации».

Применительно к рассматриваемому нами автономному учреждению это будет выражаться в использовании средств федерального бюджета РФ, полученных в виде субсидий или субвенций на цели, не предусмотренные условиями их предоставления.

Субъективная сторона бюджетного правонарушения в данном случае будет выражаться в умысле, прямом или косвенном, различие которого будет происходить, как отмечает О. М. Гейхман, по интеллектуальному критерию [8]. В рассматриваемом нами примере при совершении автономным учреждением правонарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств имеет место вина правонарушителя в виде прямого умысла.

Соответственно, субъектами нецелевого использования бюджетных средств будут являться субъекты РФ, а также государственные органы и учреждения, к которым относится и автономное учреждение.

За нецелевое использование бюджетных средств к автономному учреждению в соответствии со ст. 282 БК наряду со штрафными санкциями могут быть применены следующие меры государственного принуждения: изъятие бюджетных средств как мера финансово-дисциплинарной ответственности, а также наложение штрафа на руководителя как мера административной ответственности.

Для снижения численности совершения подобных правонарушений предпринимается ряд мер. Наиболее важным профилактическим направлением в деятельности автономного учреждения по предупреждению осуществления им нецелевого расходования бюджетных средств является усиление бюджетного контроля. Так, по определению О. М. Гейхман, бюджетный контроль представляет собой самостоятельный вид государственного контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, направленный на соблюдение законности и обеспечение экономической эффективности деятельности субъектов бюджетного права в сфере аккумулирования, распределения и использования бюджетных средств, бюджетного процесса, а также управления государственной собственностью [9].

На наш взгляд, основным направлением в деятельности по предупреждению совершения

бюджетных правонарушений будет являться контроль за деятельностью указанных учреждений правоохранительными органами, а также Счетной палатой РФ на предмет проверки соответствия расходования бюджетных средств указанным целям. По фактам выявления указанных нарушений необходимо вносить акты прокурорского реагирования, предписания об устранении указанных нарушений, а также при наличии составов уголовно-наказуемых деяний передавать соответствующие материалы в правоохранительные органы. В соответствии с изложенным предлагаем организовывать ежеквартальные сверки территориальных органов Федерального казначейства, Счетной палаты РФ с правоохранительными органами на предмет установления фактов выявленных нарушений, сообщений об указанных нарушениях в правоохранительные органы для организации проверки в соответствии со ст. 144—145 УПК [10], а также проверки законности деятельности указанных государственных учреждений в порядке надзора с внесением соответствующих актов реагирования.

Полагаем также необходимым самостоятельно инициировать прокурорские проверки законности нормативно-правового акта о бюджете на соответствующий год (на уровне Российской Федерации, субъекта и соответственно муниципального образования), заключающиеся в проверке исполнения распорядителями бюджетных средств на уровне Российской Федерации, субъекта или муниципального образования своих расходных обязательств перед автономными учреждениями. При проверках необходимо обращать внимание на движение денежных средств, направляемых распорядителями для исполнения заказа автономному учреждению, на поступления указанных средств в автономное учреждение с последующим расходованием; детально проверять отчеты по расходования средств соответствующих бюджетов.

Следующей составляющей динамической части финансово-правового статуса автономного учреждения является налоговая ответственность автономного учреждения за совершение налогового правонарушения.

Представляется, что к налоговым правонарушениям, за которые наступает ответственность автономного учреждения, можно отнести правонарушения порядка исчисления и уплаты налогов, а также правонарушения в сфере осуществления налогового контроля.

Общим объектом правонарушения, совершенного автономным учреждением, будет являться соответственно система исчисления и уплаты налогов.

Объективная сторона налогового правонарушения с участием автономного учреждения будет выражаться в следующих действиях и бездействиях: грубое нарушение организацией правил учета доходов и расходов, а также объектов налогообложения (ст. 120 НК [11]); неуплата или неполная уплата сумм налога (ст. 122 НК); несоблюдение порядка владения, пользования и распоряжения объектом, на который наложен арест (ст. 125 НК); непредоставление налоговой организации сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 126 НК); нарушение срока постановки на налоговый учет (ст. 116).

Так, автономное учреждение может быть привлечено к налоговой ответственности за неуплату или неполную уплату сумм налога. Необходимым условием привлечения к ответственности по указанной статье является наступление вредных последствий, когда в результате неуплаты или неполной уплаты сумм налога образуется задолженность налогоплательщика перед бюджетом.

Несовершенную конструкцию диспозиции указанной статьи отмечает Р. А. Сергеенко, говоря о том, что неуплата сумм налога в определенных случаях может произойти в результате грубого нарушения правил учета доходов и расходов или объектов налогообложения, что также подпадает под признаки состава правонарушения, предусмотренного п. 3 ст. 120 НК. Получается, что за совершение одного правонарушения налогоплательщик подлежит ответственности дважды: и по ст. 122 НК как за неуплату налогов в результате занижения налоговой базы, иного неправомерного исчисления налога, и по ст. 120 НК — за неуплату налога вследствие грубого нарушения правил учета доходов и расходов, а также объектов налогообложения. Указанным автором предложен следующий путь решения этой проблемы: если занижение налоговой базы, повлекшее неуплату сумм налога, произошло вследствие грубого нарушения правил учета доходов (расходов) и (или) объектов налогообложения, то нарушителя следует привлекать к ответственности по п. 3 ст. 120 НК. Если же занижение налоговой базы, повлекшее неполную уплату или неуплату сумм налога, произошло по другим основаниям, то необходимо применить меры ответственности, установленные ст. 122 НК [12]. Также указанным автором обращено внимание, что неуплата налога может быть произведена также и в форме бездействия, которое выражается, к примеру, в непредоставлении в банк платежного поручения на перечисление в бюджет сумм налога [13].

Являясь субъектом указанного правонарушения, автономное учреждение совершает про-

тивоправные действия и бездействия по неуплате налога как умышленно, так и по неосторожности, что влечет различный размер штрафных санкций в соответствии с действующим НК. Также представляется верным мнение В. В. Стрельникова о том, что к налоговой ответственности организацию возможно привлечь и при совершении ею объективно противоправного деяния, не подпадающего под признаки налогового правонарушения. Согласно ст. 75 НК налогоплательщик, плательщик сборов, налоговый агент при несвоевременной уплате причитающихся ему сумм налогов или сборов должен уплатить пеню, которая в данном случае как праввосстановительная санкция налоговой ответственности и взыскивается независимо от вины лица, допустившего просрочку. Иными словами, налоговая ответственность в виде взыскания пени с организации наступает и в том случае, если в действиях лица отсутствует состав налогового правонарушения, а именно субъективная сторона правонарушения [14].

Самостоятельным налоговым правонарушением будет являться нарушение срока постановки на налоговый учет в налоговом органе (ст. 116 НК), которое также выражается в преступном бездействии, т. е. в неисполнении налогоплательщиком обязанности подать в соответствующий налоговый орган заявление о постановке на налоговый учет.

Полагаем, что особенностью всех правонарушений, которые совершает автономное учреждение, является то, что санкции указанных составов не содержат отсылочных норм к административному законодательству, что позволяет сделать вывод о регулировании ответственности за указанные правонарушения только лишь нормами налогового законодательства.

В целях предупреждения налоговых правонарушений государство также должно проводить ряд профилактических мероприятий. К их числу можно отнести повышение уровня правосознания участников налоговых правоотношений, складывающихся в области налогообложения, повышение уровня информированности обязанных лиц по вопросам законодательства о налогах и сборах, профессиональной подготовки работающих в указанной сфере лиц, ведение правовой пропаганды, урегулирование порядка закрытия расчетных счетов налогоплательщиков в банковских учреждениях.

Полагаем целесообразным предусмотреть ответственность налогового органа за незаконное взимание налогов, исключить ответственность за использование автономным учреждением льготного налогового режима, в соответствии

с принципом использования разрешенных законом способов.

На наш взгляд, наряду с профилактическими мерами для предупреждения совершения налоговых правонарушений и повышения эффективности деятельности можно применять к автономным учреждениям упрощенную систему налогообложения. Согласно ст. 346.11 НК применение упрощенной системы налогообложения предусматривает освобождение автономного учреждения от обязанности по уплате налога на прибыль организации, налога на имущество организации и единого социального налога. Такие организации не признаются плательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров через таможен-

ную границу РФ. Однако при применении упрощенной системы не следует исключать обязанность учреждения по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Профилактические мероприятия по повышению уровня правосознания участников налоговых правоотношений, складывающихся в области налогообложения, повышению уровня информированности обязанных лиц по вопросам законодательства о налогах и сборах, профессиональной подготовки лиц, ведение правовой пропаганды, урегулирование порядка закрытия расчетных счетов налогоплательщиков в банковских учреждениях, препятствующих злоупотреблениям, а также применение к автономному учреждению облегченной системы налогообложения — все это будет способствовать уменьшению числа правонарушений.

1. См.: Крохина Ю. А. *Финансовое право России*. М., 2004. С. 167.
2. См.: *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ*. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. См.: Сердюкова Н. В. *Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству : дис. ... канд. юрид. наук*. Тюмень, 2003. С. 47.
4. См.: *РГ*. 2001. 21 июля.
5. См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. *Бюджетное право России*. М., 2002. С. 170—176.
6. См.: Сердюкова Н. В. *Указ. соч.* С. 103—104.
7. См.: *БНА*. 2001. № 30.
8. См.: Гейхман О. М. *Бюджетно-правовая ответственность : дис. ... канд. юрид. наук*. М., 2005. С. 76.
9. См.: Там же. С. 169.
10. См.: *Уголовный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ*. 2001. № 52. Ст. 4921.
11. См.: *Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ*. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.
12. См.: Сергеенко Р. А. *Организации как субъекты налогового права : дис. ... канд. юрид. наук*. Воронеж, 2003. С. 109.
13. См.: Там же.
14. См.: Стрельников В. В. *Правовой режим пени в налоговом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук*. Воронеж, 2003. С. 9.



УДК 351.72

С. В. Рыбакова  
S. V. Rybakova

## К вопросу о методе финансового права

### On the Issue of the Method of Financial Law

*В представленной работе автор обращает внимание на проблему не только метода правового регулирования, но и метода финансового права ввиду дискуссионности данных правовых категорий в правовой науке. Так, окончательно не решен вопрос о роли метода правового регулирования для базового понятия «система права», а также о самостоятельности метода финансового права. Данная проблематика особенно важна в аспекте определения приоритетов и направлений современной финансово-правовой политики.*

Система права; отрасль права; метод правового регулирования; финансовое право; метод финансового права; правовая политика; государственное регулирование экономики; государственное управление; государственное регулирование

*In this article the author focuses his attention not only on the problem of the method of legal regulation, but on the method of financial law in view of debatable nature of these legal categories in legal science. The issue of the role of the legal regulation method for principal concept "system of law" is not solved yet, as well as the issue of independence of the financial law method. This problem is especially important in the aspect of priorities and directions determination of modern financial-legal policy.*

System of law; branch of law; method of legal regulation; financial law; method of financial law; legal policy; state regulation of economy; state governance; state regulation

Вопрос о понятии, структуре и значимости метода правового регулирования в общей теории права является дискуссионным. При этом следует отметить, что особую остроту проблема метода правового регулирования вызывает с позиций определения его роли для категории «система права».

По справедливому высказыванию С. С. Алексеева, «предмет правового регулирования — это не всякий вид общественных отношений, а такой вид, который требует правового регулирования, причем регулирования в особых формах». В связи с этим указанный резюмирует: «...Выдвигаемые обычно дилеммы — либо предмет, либо метод, а также и предмет, и метод — неправильны; они

должны быть сняты и заменены положением “особый предмет, а потому и особый метод”, в связи с чем метод является “второочередным” классификационным признаком» [1].

В свою очередь, В. А. Тархов значимую роль метода правового регулирования усматривает лишь для целей правотворчества и правоприменения, тогда как он «не может служить не только основным, но и дополнительным критерием разграничения отраслей права» [2].

По мнению Т. С. Ермаковой, нельзя согласиться с теми исследователями, которые рассматривают наличие или отсутствие специфического метода правового регулирования в качестве обязательного критерия для признания или непри-



знания самостоятельности отрасли права, так как в силу своей субъективности он не может являться таковым. Однако для характеристики самой отрасли права метод имеет первостепенное значение, ибо с его помощью достигается оптимальное решение задач правового регулирования [3]. Значение метода правового регулирования именно как характеристики правовой отрасли также признается Ю. А. Крохиной, которая, определяя метод финансово-правового регулирования, рассматривает его в виде «обусловленной публичностью и финансовой значимостью совокупности специфических юридических признаков финансового права, в которых концентрированно выражаются соответствующие его содержанию и местоположению в системе российского права средства и способы регулирования финансовых отношений» [4].

Одним из самостоятельных направлений научных исследований в рамках проблемы метода правового регулирования является вопрос об их видах и количестве (особенно применительно к одной отрасли права). Например, в различных источниках по административному и финансовому праву при характеристике метода правового регулирования соответствующей отрасли можно встретить использование слова «метод» как в единственном, так и во множественном числе [5], что, в свою очередь, порождает вопрос о том, характеризуется ли отрасль права одним методом, системой методов, системой методов с преобладающим значением одного из них и т. п.

В результате часто складывается парадоксальная ситуация, когда из-за сходства используемых приемов и средств правового регулирования (т. е. как бы единого метода) отрицается самостоятельность какой-либо отрасли права либо, наоборот, между отраслями права проводится разграничение, в сущности, лишь по методу правового регулирования. В настоящее время достаточно часто для доказательности указанных фактов отдельные ученые прибегают к интерпретации положения, закрепленного в п. 3 ст. 2 ГК [6] о том, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется.

Таким образом, вопрос об атрибутивной принадлежности методов правового регулирования к определенным отраслям права является достаточно сложным для правовой науки.

В частности, В. А. Тархов отмечает, что отраслей права насчитывается полтора десятка, а методов обычно указывается два (автономии и

гетерономии) [7]. Ю. К. Толстой отмечает, что в каждой отрасли права применяется не один, а несколько методов правового регулирования: «Если даже по отношению к таким отраслям права, как административное и гражданское, идея «универсальности» метода оказалась поколебленной, то что можно сказать о трудовом, семейном, финансовом, земельном... и многих других правовых образованиях... у которых специфического метода правового регулирования еще никому обнаружить не удалось. По-видимому, такой подход к выявлению методов правового регулирования... перспективен» [8].

Мы разделяем точку зрения Ю. А. Тихомирова, согласно которой каждый из основных методов (имеется в виду императивный и диспозитивный) является родовым (для отраслей соответственно публичного и частного права) и выражается в разных методах более конкретного характера. «Он, — отмечает названный автор, — как бы рассыпается веером средств и способов правового воздействия» [9].

Интересна на этот счет позиция С. В. Поленовой, согласно которой «отдельные черты метода (но не метод в целом) могут быть, хотя и в своеобразной форме, присущи нескольким отраслям права» [10].

В свою очередь, Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин и А. М. Экмалян, помимо гражданско-правового и публично-правового методов, выделяют еще комплексный метод, который объединяет в себе черты указанных первичных методов, в силу чего он вторичен по отношению к ним (в частности, его проявление может выразиться в сочетании регулирования соответствующих общественных отношений как путем издания нормативного правового акта, так и заключения договора, имеющего гражданско-правовой характер) [11].

По мнению К. С. Бельского, солидаризирующегося с В. Д. Сорокиным, предмет правового регулирования у каждой отрасли права свой, а метод регулирования — общий, но у каждой отрасли имеются свои особенности [12].

В научной литературе, как правило, выделяют императивный, диспозитивный метод, методы поощрения, убеждения и автономии и равенства сторон, рекомендаций, убеждения и принуждения [13] либо императивный, диспозитивный, поощрительный и рекомендательный методы правового регулирования [14] и т. п.

При этом А. Г. Андреева, исследуя вопросы экономико-ориентированных отраслей права и выделяя среди них отрасли преимущественно и в целом состоящие из экономико-ориентированных норм и норм, оказывающих в своем большинстве

опосредованное воздействие на экономические отношения, в качестве метода правового регулирования, присущего первой группе, называет метод непосредственного регулирования [15].

Также в научной литературе имеется точка зрения, согласно которой предлагаются к выделению методы правового регулирования, основанные на классификации правовых норм [16]. В частности, М. И. Байтин и Д. Е. Петров называют компетенционные, коллизионные, восстановительные, компенсационные и другие нормы.

Таким образом, мы согласны с тем, что метод правового регулирования с теоретической позиции играет важную роль для характеристики отрасли права, а с практической — для организации процесса правотворчества и правоприменения. Выбор конкретных способов правового воздействия на общественные отношения всецело зависит от особенностей данных отношений, а также от исторически обусловленной государственной правовой политики в области того или иного общественного явления или процесса. В науке под правовой политикой понимают «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность соответствующих структур (прежде всего, государственных и муниципальных органов) по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепления дисциплины, законности и правопорядка, формирования правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [17].

Для видения фактического результата использования метода правового регулирования представляется востребованным применение феноменолого-коммуникативной концепции права А. В. Полякова. По мнению указанного автора, действие метода централизованного (императивного, авторитарного) и децентрализованного (автономного, диспозитивного) регулирования проявляется соответственно в качестве монологичного или диалогичного характера закрепленного правовой нормой правила поведения. Именно при помощи первого метода регулируются отношения государства с частными лицами [18].

В своем исследовании И. В. Рукавишникова рассматривает метод финансового права как разнообразный по набору способов правового регулирования механизм, при помощи которого осуществляется возникновение и движение финансовых правоотношений, определяются особенности правового положения и способов защиты

прав и интересов участников указанных отношений. При этом мы поддерживаем мнение названного ученого о том, что важной проблемой здесь является определение правильного соотношения правовых способов, регулирующих определенную группу общественных отношений [19].

По вопросу приемов и средств правового регулирования современных финансовых отношений в науке финансового права имеются различные позиции, которые прежде всего основаны на особенностях данных отношений, специфических подходах государственной политики к воздействию на них, на новом понимании всей системы финансового права.

Как справедливо отмечают М. В. Карасева и Ю. А. Крохина, диспозитивный метод, применяемый в финансовом праве, не является аналогом (не равен) диспозитивному методу, используемому в частноправовом регулировании [20]. Аналогичное мнение, только в адрес императивного метода, высказывает И. В. Рукавишникова, подчеркивая, что властность как сущностный признак метода финансового права нетождественна императивности административно-правового метода [21].

Разделяя такие понятия, как «старое финансовое право» и «новое финансовое право», С. В. Запольский и П. С. Пацуркивский предлагают принципиально иную концепцию метода современного финансово-правового регулирования.

Так, С. В. Запольский, размышляя об отказе доминирования императивных средств над диспозитивными, видит цель нового финансового права в удовлетворении гарантированных правом интересов государства, муниципалитетов, юридических и физических лиц, складывающихся в области денежных (имущественных) отношений. Он полагает, что высокоэффективно может использоваться метод исчерпывающего определения правовых возможностей, т. е. субъективных прав и обязанностей адресатов финансового права. При этом С. В. Запольский отмечает, что «речь идет о пока недостижимом положении вещей в области финансов, при котором отсутствие встречного удовлетворения в материальном смысле будет компенсироваться встречным удовлетворением юридического толка, когда каждый субъект права будет наделен безотказными инструментами защиты своих прав от нарушения другим субъектом путем исполнения возложенной на него обязанности» [22].

В свою очередь, П. С. Пацуркивский считает, что основополагающим методом нового финансового права является метод согласования волеизъявления всех субъектов финансовых пра-

воотношений. Основой размышлений указанного ученого является иной, нежели в советское время, подход к характеристике права и к его соотношению с институтом государства. «Квинтэссенцией господствовавшей ранее... парадигмы права в целом и финансового права в частности, — отмечает П. С. Пацуркинский, — был государствоцентризм, точнее говоря, этатизм. основополагающими его чертами являлись постулирование государства в качестве единственного творца финансового права; абсолютизация прав и интересов государства в сфере публичных финансов и пренебрежение естественными правами и законными интересами всех других субъектов финансовых правоотношений...» [23].

Таким образом, метод современного финансового права, будучи обусловленным предметом правового регулирования и проводимой государством политикой, фактически в своей основе имеет природу, связанную, с одной стороны, с расширением границ предмета финансового права, с другой стороны, с формированием иного сознания к подходам и способам правового регулирования общественных финансовых отношений, включаемых в данный предмет.

С учетом сказанного метод финансового права можно определить как динамичную характеристику отрасли финансового права, отражающую сочетание приемов и способов правового воздействия на общественные финансовые отношения не только в статике, но и в динамике.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что метод современного финансового права — это динамическая характеристика данной отрасли публичного права, основанная на финансово-правовой политике государства и представляющая собой совокупность используемых правовых приемов и способов воздействия государства на общественные финансовые отношения, обеспечивающая их поступательное развитие.

Современные ученые, будучи представителями различных гуманитарных наук, при исследовании различных аспектов рынка как способа ведения экономической хозяйственной деятельности отмечают тот факт, что государство не должно самоустраняться от его регулирования, поскольку в противном случае неизбежны кризисные явления с самыми различными отрицательными последствиями экономического, политического, нравственного и иного характера. Вместе с тем ученые также озабочены проблемой допустимости государственного вмешательства в сферу саморазвития рыночных отношений [24].

Л. В. Волков также подчеркивает, что «идея преувеличенной “свободы рынка”, на которую уповали отечественные реформаторы, ныне отвергнута как десятилетней российской практикой... так и большинством экономистов-теоретиков. В современных условиях господствуют концепции не рыночного общества и даже не рыночной экономики, а социально ориентированной экономики, связанной с государственным вмешательством в народное хозяйство». В результате проведенного исследования указанный автор делает вывод о том, что в России в ходе проведения рыночных реформ была допущена существенная ошибка: неправильно было определено место рынка в экономике и обществе — создание рыночной экономики превратилось в самоцель [25].

На данное обстоятельство также указывает В. В. Лазарев: «Рынок, но регулируемый, регулируемый, но не командным способом; регулируемый, но до известных пределов, в определенных рамках и строго отобранных формах» [26].

Вопрос о соотношении понятий «управление» и «регулирование» применительно к действующей системе государственного воздействия на общественные и экономические процессы подробно исследован Ю. М. Козловым, который в данном случае акцентирует внимание на том, что «если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением» [27].

Разумеется, такую смену ориентиров нельзя рассматривать как полный отказ от прямого управления. В институте государства всегда существовали и будут существовать такие сферы производства, обращения и потребления, сама природа которых делает подобный отказ непозволительным. Видимо, в силу указанных причин Ю. М. Козлов в качестве составляющих государственно-управленческой деятельности (основных функций исполнительной власти) наряду с другими методами работы называет: управление предприятиями и учреждениями государственного сектора, регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора, осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер. Вместе с тем, называя регулирование «непременным элементом государственно-управленческой деятельности, одной из ее функций», указанный ученый предлагает проводить различие между

управлением и регулированием по большему или меньшему удельному весу участия государства в экономических и иных процессах [28].

При этом В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин также отмечают, что «различные формы собственности, на основе которых создаются предприятия и учреждения, определяют их правовой статус, в том числе в отношении с исполнительной властью. Объем полномочий последней в отношении с государственными предприятиями и учреждениями один, с предприятиями и учреждениями негосударственными — другой и т. д. Самое наименование отношений исполнительной власти с ними более правильно называть государственным регулированием, а не государственным управлением, как в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями» [29]. А Ю. Н. Стариков, высказываясь о характере государственного управления негосударственными коммерческими и некоммерческими организациями, называет такие средства его осуществления, как регулятивные и контрольные процедуры [30].

В справочной литературе толкование терминов «управление», «регулирование» и «государственное управление» дается следующим образом:

1. Управлять — руководить работой, деятельностью; направлять, регулировать ход, пользуясь механизмами, специальными приспособлениями; оказывать воздействие на ход, течение, развитие процессов, явлений, событий, придавать им направленность [31].

2. Регулировать — вносить известный порядок в систему, упорядочивать; приводить в необходимое для работы состояние, добиваясь правильного взаимодействия, слаженности отдельных частей [32].

3. Государственное управление — осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организационная, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, наделенных соответствующими государственно-властными полномочиями [33].

4. Государственное управление — целенаправленное, организующее, регулирующее воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей [34].

К сожалению, разъяснение значения термина «государственное управление» в двух последних случаях этим и ограничивается, так как соответствующие справочные издания толкования термина «государственное регулирование» не содержат.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что и управление, и регулирование как функции государственно-управленческой деятельности являются однопорядковыми. Как в управляющей, так и в регулирующей деятельности есть общее начало — возможность и способность организовывать. Степень же участия в организационных процессах может быть различной: от прямого управления (руководства) до установления рамок, внутри которых может проявляться свобода поведения субъектов.

Таким образом, выбор приемов и средств государственного управления и регулирования экономическими процессами в сфере правового регулирования (обязываний, запретов, дозволений, стимулов и др.) зависит от особенностей регулируемых при этом общественных отношений и проводимой государством экономической, социальной и иной политики.

---

1. Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Сов. гос-во и право. 1957. № 7. С. 103.

2. Система советского права и перспективы ее развития («круглый стол» журнала «Советское государство и право») // Там же. 1982. № 7. С. 102.

3. См.: Ермакова Т. С. О системе советского финансового права // Правоведение. 1975. № 2. С. 75.

4. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник для вузов. М. : Норма, 2004. С. 47.

5. См, напр.: Административное право России : курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М. : ТК Велби : Проспект, 2008. С. 10 ; Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учеб. пособие. Саратов : СГАП, 2000. С. 17 ; Рукавишников И. В. Метод финансового права : монография. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2004. С. 51, 64 ; Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 328.

6. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

7. См.: Система советского права и перспективы ее развития («круглый стол» журнала «Советское государство и право»). С. 101.

8. Там же. С. 102.

9. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : БЕК, 1995. С. 46—47.

10. Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М. : Наука, 1979. С. 29.

- 
11. См.: Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Экмалян А. М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под общ. ред. Б. Н. Топорнина. М. : Юрист, 1999. С. 118.
12. См.: Финансовое право : учебник / под ред. С. В. Запольского. М. : Рос. академия правосудия : Эксмо, 2006. С. 43.
13. См.: Общая теория государства и права : академ. курс / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. Т. 2. С. 336 ; Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юрист, 2007. С. 423.
14. См.: Петров Д. Е. Отрасль права / под ред. М. И. Байтина. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 125.
15. См.: Андреева А. Г. Правовое регулирование экономических отношений: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 21.
16. См.: Байгин М. И. Сущность права: (Современное нормативное правопонимание на грани веков). Саратов, 2001. С. 236—237 ; Павлушина А. А. Правовое регулирование рыночных отношений (общетеоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1994. С. 18 ; Петров Д. Е. Указ. соч. С. 125.
17. См.: Малько А. В. Правовая политика в условиях правовой реформы современной России // Правовая политика России: теория и практика : монография / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М. : ТК Велби : Проспект, 2006. С. 54.
18. См.: Поляков А. А. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций. СПб. : Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. С. 634.
19. См.: Рукавишникова И. В. Метод финансового права : монография. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2004. С. 72.
20. См.: Карасева М. В. Финансовое право России : новые проблемы и новые подходы // Государство и право. 2003. № 12. С. 11 ; Крохина Ю. А. Влияние публичных и частных интересов на методологию бюджетного права // Интерес в публичном и частном праве / ред. кол. Ю. А. Тихомиров, Г. В. Мальцев, Б. В. Россинский. М. : Высшая школа экономики, 2002. С. 111.
21. См.: Рукавишникова И. В. Указ. соч. С. 69.
22. См. : Запольский С. В. Об аксиологических основах и природе финансового права // Финансовая система России: опыт и перспективы правового регулирования : материалы междунард. науч.-практ. конф. (Красноярск, 4—5 сентября 2008 г.). Красноярск : ИПК СФУ, 2008. С. 113.
23. См.: Пацуркивский П. С. Парадигмальные детерминанты законодательных дефиниций (на примере финансового права) // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы междунард. «круглого стола» (Черновцы, 21—23 сентября 2006 г.) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. Н. Новгород : Нижегород. иссл. науч.-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. С. 957, 973.
24. См.: Дарвина А. Р. К вопросу об эффективном участии государства в правовом регулировании экономики // Научные труды. Вып. 5 : в 3 т. / Рос. академия юрид. наук. М. : Юрист, 2005. Т. 2. С. 192—194 ; Лившиц Р. З. Теория права : учебник. М. : БЕК, 1994. С. 183 ; Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 12.
25. Волков Л. В. Конституционно-правовое регулирование основ экономической системы общества в зарубежных странах // Науч. тр. Вып. 5 : в 3 т. / Рос. академия юрид. наук. М. : Юрист, 2004. Т. 2. С. 383.
26. См.: Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юрист, 2007. С. 264.
27. См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов. М., 1997. С. 20.
28. Там же. С. 20, 21.
29. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 12.
30. См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 159.
31. Словарь современного русского литературного языка. М. : Л., 1964. Т. 16. С. 757.
32. См.: Там же. Т. 12. С. 1111.
33. См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 200.
34. См.: Государственное и муниципальное управление : справочник. М., 1997. С. 122.
-



УДК 336.22

Е. В. Соколова  
E. V. Sokolova

## История возникновения и развития налогов в России

### History of Occurrence and Development of Taxes in Russia

*Настоящая статья рассматривает и анализирует историю становления налогов в России начиная с Древней Руси до наших дней. Автор рассматривает исторические периоды через призму налогового права, выводя зависимость налогообложения от политической ситуации.*

История налога; подать; курьезные налоги; классовые принципы налогообложения; судебники; натуральный налог

*This present article considers and analyzes history of formation of taxes in Russia, since ancient times up to now. The author considers the historical periods through a prism of the tax right, deducing dependence of the taxation on a political situation.*

Tax history; a tax; funny taxes; class principles of the taxation; codes of laws; the natural tax

Налоги в России существуют с давних времен. Обычно принято считать налоги неременным атрибутом государства. И это представляется вполне логичным, поскольку налоги выступают в роли регулятора общественных отношений, используемого государством и органами местного самоуправления для стимулирования развития общественного производства либо для сдерживания его отдельных отраслей, регулирования потребления и доходов населения [1].

Однако представляется возможным говорить о том, что налоги возникли гораздо раньше государства и что при установлении государственности на Руси налоги органично вписались в систему государства.

Естественно, мы не можем прямо утверждать, что наши пращуры платили налоги, но тем не менее из характера выплат усматривается, что это были именно налоги, хотя само понятие «налог» было введено в оборот только в XIX в. До этого применялось понятие «дань».

В IX в. население уплачивало дань исходя из количества печей и труб либо из размера пашни, т. е. «дымовой налог», «дым», «рало» или «пруг». Объектом налогообложения являлась земля, на которой находилось и с которой кормилось население. При этом налог необязательно имел денежное выражение, дань уплачивалась натуральными продуктами: мехами, животными, медом, зерном. Вид налога напрямую зависел от вида хозяйственной деятельности племени. «Дым» относился к прямым налогам.

Первое упоминание о взимании дани относится к правлению Олега, при этом в понятие дани вкладывалась военная контрибуция [2]. Дань взималась двумя способами: «повозом» (система привоза дани князю) и «полюдьем» (система сбора дани специально снаряженными людьми, первоначально во главе с князем и княжеской дружиной, позднее лицами, ответственными за сбор).

В законодательстве нормы, регулирующие взимание налогов и сборов, впервые встречаются

ся в Русской правде (Краткая редакция и Пространная редакция). Указанные нормы определяют обязанность кормить чиновника-судью, ездившего по волостям для осуществления правосудия, и его лошадей, регламентируя количество продуктов, а также денег, которые предназначаются для указанного чиновника. Также в Русской правде указана денежная сумма, полагающаяся строителям мостов за строительство новых и ремонт старых мостов — так называемые мостовые деньги [3].

В период монголо-татарского ига (с 1243 по 1480 гг.) взималась «ордынская дань», направлявшаяся ордынскому хану. Известно 14 видов «ордынских тягостей», например: «ордынский выход» (царева дань), налог непосредственно ордынскому хану, взимавшийся с каждого лица мужского пола и со скота; торговые сборы («мыт», «тамка»); извозные повинности («ям», «подводы»); взносы на содержание монгольских послов и др.

Помимо ордынской, отдельная дань взималась в пользу княжеской казны натуральными сборами. При Иване III «ордынский выход» направлялся на содержание татарских царевичей, живших в Москве, была введена государственная монополия на переработку хмеля, пиво- и медоварение, и соответственно доходы от данных видов деятельности облагались пошлиной, поступавшей в казну.

К XIV в. в государстве сложилась система кормления — предоставления права на управление определенной территорией за службу князю. Кормленщик назначал сборщиков пошлин (пошлинников) и налогов (тиунов), собирались пошлины и налоги в период сбора урожая. Также взимались дорожные пошлины на перевозимые товары — «мыт», на торговых людей — «годовщина», на людей и товары — «мосты» и «перевоз», отмененные лишь в XVIII в. Прослеживается тенденция установления пошлин в зависимости от вида деятельности. Так рождаются судебные «виры», торговые (за право иметь склады), соляные (на соль), серебряные пошлины.

Судебники 1497 г. и 1550 г. интересны описанием процедурных вопросов. Так, в Судебнике 1550 г. говорится об отмене налоговых льгот (так называемых «тарханных грамот», выдававшихся по приказу государя и снимавших с получившего такую грамоту обязанность уплаты каких-либо налогов). Причем запрет на выдачу новых грамот сопровождался отменой ранее выданных, представляя собой своеобразный принцип равенства налогообложения [4].

В середине XVI в. был установлен специальный сбор на содержание должностных людей, осуществляемый специально созданными государ-

ственными учреждениями — четьми. Отсюда название «четвертовые деньги» [5]. Примерно в это же время упразднена система кормлений.

Надо сказать, что налоги носили как постоянный, так и временный характер. На период войны вводились налоги на покупку оружия, изготовление пороха (емчужные), выкуп пленных (полоняничные), которые впоследствии вошли в состав стрелецких денег.

Постепенно денежные налоги вытесняли натуральные. Окончательная монетизация налогов произошла в XVII в.

Интерес представляет Соборное уложение 1649 г., в котором целая глава посвящена налогообложению городского населения. В соответствии с данным документом увеличился круг лиц, плативших так называемое посадское тягло (к нему относились все виды прямых налогов). Тяглом же облагалась совокупность хозяйств, «чтобы люди нигде в избытках не были» [6]. Распространяется подать в казну царя. Следует отметить, что владелец платил подать и за своих беглых крестьян, и за укрывательство чужих.

В начале XVIII в. в период царствования Петра Великого был проведен ряд реформ, в том числе и налоговых.

Существенным изменением стал переход от подворного к подушному налогу. Если раньше налог уплачивался со двора, с «дыма», то теперь налог уплачивался с человека независимо от количества его имущества и дохода. Это существенно увеличило доходы государства. Проводимые Петром I реформы требовали больших затрат, поэтому вводились новые налоги, например налог с продажи съестного. Для покрытия дополнительных расходов на содержание армии и флота устанавливались драгунские, рекрутские, корабельные налоги, подать на покупку драгунских лошадей. Возникла специальная должность «прибыльщиков» — чиновников, придумывающих новые виды податей. Так на свет появились подушная подать взамен подворной, гербовые сборы, налог с постоянных дворов, печей, арбузов, орехов, ледакольный сбор. Двойными податями были обложены староверы (отражение политической ситуации, когда после церковных реформ патриарха Никона несогласное с нововведением население подвергалось всевозможным гонениям). Соответственно, отказавшись от прежних убеждений, можно было сэкономить на налогах.

Изменились и учреждения, ведавшие налогами: Финансовый приказ заменила Финансовая коллегия, была заложена система местного самоуправления и местных налогов и сборов. Вновь широкое распространение получила сис-

тема взимания налогов через откупщиков. Начиная с XVIII в. подушный налог являлся главным доходом государства, на него приходилось более половины доходов. Выплачивали налог все крестьяне, посадские люди, купцы. Лица, непосредственно служившие государству, освобождались от уплаты налога, впоследствии при Екатерине Великой от указанных выплат были освобождены купцы, при Николае I — почетные граждане.

Говоря о петровских налоговых реформах, нельзя не упомянуть курьезный «бородатый» налог — налог на ношение бороды. По императорскому указу каждый не желавший расстаться с бородой был обязан уплатить пошлину за ее ношение. Уплатившему вручалась медаль с надписью «пошлина уплачена».

Необходимо отметить, что в описываемый период не существовало такого разделения понятий, как «налог» и «сбор», к которому мы сейчас привыкли.

В начале XIX в. произошли изменения в области налогообложения. Был введен процентный сбор с доходов от недвижимого имущества, кибиточная подать, попудный сбор с меди, произведена реформа системы организации сбора налогов. В 1861 г. при проведении крестьянской реформы была изменена система сбора промыслового налога, введены земельный и подомовой налоги. К подушному налогу присоединились государственные, земские и общественные сборы. Учитывая освобождение крестьян от крепостной зависимости, с помещиков снималась ответственность за неуплату крестьянами подушной подати.

В связи с проводимыми реформами назрела необходимость выделения земельного налога, которое произошло в 1875 г. Взимался этот налог следующим образом: общая сумма, подлежащая уплате губернией, определялась путем умножения ставки налога на общее число десятин удобной земли и леса в губернии, а затем распределялась земским собранием на уезды по количеству и доходности земель, уезды распределяли по сельским общинам, а те — на непосредственных налогоплательщиков.

Изменения, происходящие в обществе, ведут к изменениям в налоговом законодательстве. Это выражается во введении новых налогов, поскольку появляются новые объекты налогообложения (например, вводятся квартирный, гостиничный налоги, налоги с увеселительных заведений, с предпринимательской деятельности, акцизы на спиртные напитки) [7].

В 1885 г. подушная подать заменили оброчной. Это стало первым шагом к введению подоходного налога, который после долгого обсужде-

ния и внесения предложений земств предполагалось установить с 1917 г. Однако политическая обстановка внесла существенные коррективы в экономическое реформирование.

После Великой Октябрьской революции 25 октября 1917 г. произошла смена режима, соответственно, были упразднены все государственные учреждения, вместо министерств были созданы комиссариаты, к которым перешли их функции. Возникла абсолютно новая, революционная система, которая тем не менее не что иное, как молодой побег на старой ветви.

Советское государство получило в наследство от царской России огромные долги, во много раз превышающие доходы бюджета, и с этим нельзя было не считаться. Срочно требовались источники доходов, которыми стали налоги. Придя к власти, большевики не стали ломать сразу действовавшую налоговую систему и на короткое время даже отказались от введения новых налогов. По сути, ничего не изменилось: налоги, которые взимались до революции, продолжали взиматься и после нее, никакого «отмирания пережитков прошлого» в налоговой сфере не произошло.

Был учрежден Народный комиссариат финансов, отвечавший за поступление и взимание налогов. Надо отметить, что Народный комиссариат финансов был создан 26 октября 1917 г., т. е. на следующий день после совершения революционного переворота, что, несомненно, указывает на необходимость скорейшего урегулирования налогового вопроса. Действительно, налоги — это доход государства, это возможность распределения средств на нужды государства, тем более что в период политических потрясений государство как никогда остро нуждается в деньгах.

Местные Советы для пополнения своих бюджетов стали налагать единовременные контрибуции на буржуазию, хотя Народный комиссариат финансов не поощрял подобные действия.

В первой советской Конституции, принятой 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов, был предусмотрен специальный порядок составления государственного бюджета: «Всероссийский съезд Советов или Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов определяют, какие виды доходов и сборов входят в общегосударственный бюджет и какие поступают в распоряжение местных Советов, а равно устанавливают пределы обложения. Советы устанавливают обложение налогами и сборами исключительно на нужды местного хозяйства» [8].

Таким образом, налоговая система состояла из общегосударственных и местных налогов.



Но собирать налоги становилось все сложнее, так как национализация промышленности, ликвидация частной торговли практически исключили возможность взимания налогов с буржуазии. Тем не менее применялись классовые принципы налогообложения: увеличивались налоги для имущих слоев населения, в то время как для малоимущего населения уменьшались налоговые выплаты, а кое-где оно даже полностью освобождалось от них. Так называемые середняки тоже уклонялись от уплаты налогов, а государство не применяло никаких мер принуждения, вероятно, из-за территориальной удаленности налогоплательщиков.

Также были введены налоги на прибыль предприятий и на доходы от личных промыслов. Продуктом своей эпохи явилось введение чрезвычайного единовременного 10-миллиардного революционного налога на нужды революционного строительства и оборону страны, который был установлен для богатой части городского населения и зажиточных крестьян. Вообще следует отметить введение чрезвычайных революционных налогов с городского и сельского населения страны. В 1920 г. отменили все косвенные налоги.

Можно сказать, что переход к новой экономической политике (далее — нэп), введенной В. Л. Лениным в 1921 г., начался с установления продовольственных налогов (объектами налогообложения стали хлеб, мясо и т. д.). Натуральные налоги занимали ведущее место в налоговой системе, так как в те достаточно голодные годы настоящую ценность имели продукты, а не бумажные деньги. Однако в 1921 г. началась реформа денежных налогов. Первоначально денежные налоги предполагалось отменить, однако по прошествии нескольких месяцев Декретом ВЦИК от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства» [9] был намечен комплекс мероприятий по разработке системы денежных налогов. В период нэпа сложились две системы налогов: налоги прямые и налоги косвенные. Прямые взимались с граждан и юридических лиц, составляя долю их доходов (подходно-имущественный, промысловый). В 1922—1923 гг. была усовершенствована система налогов с крестьян. Так, натуральный налог заменили на несколько других, единый сельскохозяйственный налог частично стали взysкивать деньгами. Взимание прямых налогов не позволяло сосредоточить в одних руках большие средства, что являлось методом борьбы с буржуазией. Чем больше были доходы частного, тем больше он платил налог, а государственные и кооперативные организации, хозяйства бедняков и середняков облагались меньшими налогами. Как было решено

на XV съезде ВКП(б), борьба с кулачеством должна была идти путем роста налогообложения кулацких хозяйств, в связи с чем увеличивались льготы колхозам и усиливалось обложение кулацких хозяйств.

Подобная дифференциация являлась отражением классовой борьбы, стремлением искоренить класс буржуазии в соответствии с целями революции. Однако это требовало хорошо отлаженного налогового аппарата, поскольку нужно было отследить доходы лица, обложить его налогом, взыскать налог, применить меры к неплательщикам. Подобным аппаратом государство на рассматриваемый период времени не располагало.

В силу сложности взыскания прямых налогов вводились налоги косвенные, взыскиваемые через приобретаемые гражданами товары (таможенные сборы и акцизы). По сути, акциз, входящий в состав цены и взыскиваемый с продавца, оплачивал покупатель. Вместе с тем Советское государство усматривало в косвенных налогах дурное влияние капитализма и по мере возможности разделяло подход к буржуазии и трудящимся. Так, предметы роскоши подлежали обложению очень высокими налогами, а товары массового потребления, покупаемые рабочим классом, облагались более низкими налогами. Акцизы вводились на вино, табачные изделия, спички, сахар, чай и др. По мере налаживания финансового аппарата косвенные налоги как пережиток прошлого постепенно уходили в историю.

Слегка видоизменив существующие налоги нэп установил ряд новых: подоходно-имущественный налог (объединив налог на имущество и налог на доходы в нашем привычном понимании), сельскохозяйственный налог, налог на сверхприбыль, сбор на жилищное и культурно-бытовое обслуживание и т. д.

В общей сложности к 30-м гг. XX в. существовало более 80 платежей предприятий. В 1930—1932 гг. была проведена очередная налоговая реформа, упразднившая систему акцизов и оставившая от платежей предприятий только налог с оборота и отчисления от прибыли, которые, за исключением отчислений во всевозможные фонды, изымались в налог государства.

Налог с оборота взимался после реализации произведенной продукции. Процент данного налога зависел от рентабельности предприятия. Отчисление от прибыли производилось только на государственных предприятиях, поскольку государство являлось их собственником.

В результате налоговой реформы были упрощены взаимоотношения государства и промышленности. При этом реформа позволила скон-

центрировать все важнейшие доходы в руках Союза и те средства, которые республики получали из местных налогов и сборов, отчислять из общегосударственных поступлений.

В начале 30-х гг. начался массовый переход крестьян-единоличников в колхозы, в связи с чем произошло выделение колхозов из общей системы налогообложения. При этом для кулацких хозяйств налог рассчитывался в индивидуальном порядке.

Особо следует выделить налоговые изменения в годы Великой Отечественной войны. Так, вводился военный налог и отменялась ранее введенная надбавка к сельскохозяйственному налогу.

В целях улучшения демографической ситуации были введены налоги на холостяков, одиноких и малосемейных граждан. Эта чрезвычайная мера, как принято представлять, была вызвана тяготами войны. Сейчас, похоже, ситуация может повториться. В своем послании к Федеральному Собранию РФ 2006 г. Президент РФ В. В. Путин также призывал к улучшению демографической ситуации в России [10], отмечая низкую рождаемость и высокий процент распадающихся браков. Хотя кроме событий в Чечне никаких военных действий в России не ведется, тем не менее проблема есть и одним из возможных ее решений является введение налога на бездетность.

В послевоенные годы ввиду тяжелого экономического положения налогообложение колхозов значительно усложнилось из-за многочисленности ставок, сложного порядка исчисления и взимания налогов. Снова потребовался пересмотр налогообложения, в связи с которым налог исчислялся из всех видов доходов за истекший год по данным годового отчета колхозов.

В 1965 г. отчисления от прибыли, введенные в 30-е гг., заменялись платежами в бюджет: за фонды предприятия, рентные платежи (изымались излишние накопления), взнос свободного остатка прибыли. Вводился подоходный налог с колхозов, согласно которому облагались чистый доход и фонд оплаты труда. Указанный налог в своем развитии прошел несколько этапов: от поземельного до поимущественного.

В советский период развития государства налоговое законодательство показало, что налоговые инструменты являются самыми действенными и их грамотное использование может наполнить рынок страны отечественными продуктами, обеспечить продовольствием население и избавить от зависимости перед импортерами.

Неоднократно высказывались идеи упразднения налогов, взимаемых с граждан. Было реше-

но постепенно уменьшать налогообложение вплоть до сведения его к нулю, но этого так и не произошло, поскольку бюджет не был готов к подобным потрясениям.

С 1972 г. перестали взимать подоходный налог, был частично снят, как уже указывалось выше, налог на холостых и малосемейных, имеющих доход до 70 руб. в месяц, а также снижены налоговые ставки для лиц, получающих до 90 руб. в месяц.

В конце 70-х гг. были введены налоговые льготы, в том числе освобождение от уплаты налогов, для инвалидов Великой Отечественной войны и некоторых других категорий граждан.

Вместе с тем в 1973 г. были установлены высокие ставки налога для советских авторов, работающих по заказу из-за рубежа (до 75 % дохода). Вероятно, здесь имело место желание избежать «утечки мозгов» за границу, а также стремление свести к минимуму общение с иностранцами. Для сравнения: авторы, печатавшиеся у себя на родине, платили по налоговой ставке всего лишь до 13 % от полученного гонорара. В образовательных целях был отменен налог на зрелища, кроме демонстрации кинофильмов.

С переходом к рыночной экономике были введены налоги с индивидуальных предпринимателей, кооперативов и предприятий с участием иностранных организаций, был принят Закон СССР от 30.06.1987 «О государственном предприятии (объединении)» [11], с которого начинается реформа системы обязательных платежей государственных предприятий в бюджет, формируется правовая база для введения налогов с индивидуальных предпринимателей, а также для кооперативов и предприятий с участием иностранных организаций. С этого периода признается целесообразность отчисления платежей в бюджет в форме налогов.

Начиная с 1990-х гг. в Российской Федерации проводятся налоговые реформы. Устанавливается новый порядок налогообложения физических лиц, принимаются федеральные законы о земельном и дорожном налогах. Впервые вводится налог на добавленную стоимость, налог с продаж, в конце 90-х принимается новый НК [12].

Сейчас в Российской Федерации в соответствии с НК установлены федеральные, региональные и местные налоги и сборы, обязательные к уплате соответственно на территории РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, взимаются как прямые, так и косвенные налоги, установлены специальные налоговые режимы.

В настоящее время продолжается совершенствование налогового законодательства, отменя-

ются некоторые виды налогов (налог с продаж, дорожный налог). Все это связано в первую очередь с происходящими изменениями в экономической и социальной сферах государства [13].

Подводя итоги вышеизложенному, можно сказать, что история государства может изучаться по его налогам. Действительно, исторический путь государства тесно переплетается с установлением налогообложения и проведением налоговых реформ. В истории существует великое множество тому примеров. Так, увеличение налогов на медь и соль вызвало Медный и Соляной бунты, а налог на ношение бороды появился в результате кардинальных изменений в устройстве государства. Каж-

дая историческая веха сопровождалась установлением каких-либо инструментов регулирования доходов. Как совершенно справедливо отметил В. А. Мальцев, за весь период существования человечества не придумали более эффективного способа управления, кроме как с помощью денег [14]. Именно деньги лежат в основе системы налогообложения. Налоги суть зеркало экономики своей эпохи. Все процессы, происходящие в экономической жизни общества, отражаются именно в налогах. По налоговым реформам можно проследить тенденции изменений политики и государственного строя, что необходимо для прогнозирования экономических процессов.

- 
1. См.: Мальцев В. А. *Налоговое право*. М. : ACADEMIA, 2004. С. 33.
  2. См.: Парыгина В. А., Тедеев А. А. *Налоговое право Российской Федерации*. Ростов н/Д : Феникс, 2002. С. 19.
  3. См.: *Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / под ред. Ю. П. Титова*. М. : Проспект, 1997. С. 8, 23.
  4. См.: Там же. С. 45.
  5. Парыгина В. А., Тедеев А. А. *Указ. соч.* С. 22.
  6. *Хрестоматия по истории государства и права России*. С. 124.
  7. См.: Мальцев В. А. *Указ. соч.* С. 6.
  8. *Хрестоматия по истории государства и права России*. С. 316.
  9. См.: *Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1 : 1917—1928 гг.* М., 1967. С. 257—260.
  10. См.: *Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 10.05.2006 // РГ. 2006. 11 мая.*
  11. См.: *Ведомости СССР. 1987. № 26. Ст. 385.*
  12. См.: *Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.*
  13. См.: Мальцев В. А. *Указ. соч.* С. 7.
  14. См.: Там же. С. 3.



УДК 351.713

Е. А. Федина  
E. A. Fedina

## Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы как главный администратор (администраторы) налоговых доходов бюджета

### Federal Tax Service and Its Local Authorities as a Chief Receiver (Receivers) of Revenues

*Настоящая статья анализирует порядок осуществления ФНС России и ее территориальными органами функции обеспечения поступления налоговых доходов в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.*

*Автор сосредоточивает свое внимание на процедуре реализации ФНС России своих бюджетных полномочий в двух аспектах деятельности: внутреннем и внешнем.*

Администратор доходов бюджета; бюджетная классификация; бюджетная отчетность; бюджетные полномочия; главный администратор доходов бюджета; доход бюджета; налоговый доход бюджета; участник бюджетного процесса; Федеральная налоговая служба; Федеральное казначейство

*This article analyses the order of Federal Tax Service of Russian Federation and its local bodies concerning functions of providing tax revenues in correspondent budgets of Russian Federation.*

*The author focuses his attention on FTS' realization of budget authorities in two aspects: internal and external activities.*

Receiver of revenues; budget classification; budgetary accountability; budgetary authority; chief receiver of revenues; revenue; tax revenues; participant in the budgeting; Federal Tax Service; Federal Treasury

В рамках реализации концепции о комплексном реформировании бюджетного процесса с 1 января 2008 г. вступил в действие Федеральный закон от 26.04.2007 № 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» [1].

В целях качественного повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами был переработан значительный объем статей БК [2], в частности касающихся системного описания единых для всех бюджетов бюджетной системы РФ особенностей полномочий участников бюджетного процесса. Среди инноваций можно отметить введение новой редак-

цией ст. 152 БК в состав закрытого перечня участников бюджетного процесса и описание бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджета.

Определение термина «главный администратор (администратор) доходов бюджета» также нашло свое отражение в новой редакции ст. 6 БК. Так, главный администратор доходов бюджета — это определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Банк России, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета. В свою очередь, администратор доходов бюджета — это орган госу-

дарственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Банк России, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Согласно п. 3 ст. 184.1 БК перечень главных администраторов доходов бюджетов устанавливается законом (решением) о бюджете. Федеральным законом от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [3] функции главного администратора налоговых доходов федерального бюджета закреплены за ФНС России [4], а полномочия главных администраторов региональных налогов и сборов — за ее территориальными органами (п. 5 ст. 160.1 БК).

Функции главного администратора доходов бюджета в первую очередь определяются его бюджетными полномочиями. Согласно п. 1 ст. 160.1 БК главный администратор доходов бюджета формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета, представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета, а также для составления и ведения кассового плана, формирует и представляет бюджетную отчетность.

Порядок осуществления бюджетных полномочий главного администратора устанавливается Правительством РФ (см. постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [5]).

Основная задача главного администратора налоговых доходов федерального бюджета (ФНС России) состоит в нормативно-правовом регулировании полномочий по администрированию поступлений подведомственных ему администраторов доходов. В бюджетные полномочия территориальных органов ФНС России как главных администраторов региональных налогов и сборов входит представление бюджетной отчет-

ности о региональных налогах и сборах, прогнозов, необходимых для составления проектов бюджетов субъектов РФ.

Основной задачей администратора налоговых доходов бюджета является начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним. К бюджетным полномочиям администраторов налоговых доходов отнесены: взыскание задолженности, принятие решения о возврате (зачете) излишне уплаченных сумм налогов и сборов, формирование бюджетной отчетности.

Состав бюджетных полномочий диктует администраторам налоговых доходов бюджета перечень действий по обеспечению их аккумуляции в соответствующий бюджет. Этот перечень состоит из внутренних процедур, направленных на организацию бюджетного процесса «по вертикали» в системе налоговых и взаимосвязанных с ними органов, уполномоченных государством исполнять доходную часть бюджета, и внешних процедур, связанных с работой «по горизонтали», имеющих целью оказать воздействие на налогоплательщика (налогового агента) для усиления его мотивации исполнить налоговую обязанность.

Осуществление налоговыми органами внутренней «вертикальной» деятельности по администрированию налоговых доходов бюджета состоит из следующих процедур: закрепление налоговых доходов за администраторами, издание нормативного правового акта, закрепляющего полномочия администратора поступлений в бюджет за территориальными налоговыми органами, заключение соглашения об информационном взаимодействии между администраторами налоговых доходов бюджета и органами Федерального казначейства.

Общий порядок закрепления полномочий главного администратора устанавливается Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказом Минфина России от 24.08.2007 № 74н [6] (далее — Указания). В частности, код ФНС России как главного администратора налоговых доходов бюджета — 182 (приложение 8 к Указаниям).

До вступления в силу новой редакции БК общий порядок закрепления за администраторами поступлений в бюджет заключался в установлении конкретных видов доходных источников бюджетов за соответствующими федеральными органами государственной власти приказом Минфина России. По тем доходным источникам, ко-

торые не включались в приложение к приказу Минфина России, субъекты РФ были вправе в аналогичном порядке закрепить доходные источники за соответствующими органами государственной власти субъектов РФ — администраторами. При таком порядке закрепления доходных источников за органами государственной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления) встречались случаи, когда коды федеральных администраторов и коды органов государственной власти субъектов РФ совпадали. Ряд доходов нельзя было однозначно закрепить за определенным администратором (например, доходы, получаемые от возврата дебиторской задолженности прошлых лет).

На основании постановления Правительства РФ от 14.11.2007 № 778 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» [7] издается нормативный правовой акт, который закрепляет полномочия администратора поступлений в бюджет за территориальными налоговыми органами. В нем прописывается перечень доходных источников в разрезе кодов бюджетной классификации, а также порядок исполнения таких типовых операций, как начисление дебиторской задолженности по налогам и сборам, учет поступивших сумм налогов и сборов, оформление решения о возврате излишне перечисленных сумм налогов и др. В 2008 г. главные администраторы доходов бюджета должны были до 1 марта обеспечить закрепление соответствующих полномочий администраторов доходов бюджета за своими территориальными органами (п. 3 указанного постановления).

На основании нормативного правового акта, устанавливающего права администратора налоговых доходов бюджета по администрированию доходных источников, между администраторами налоговых доходов бюджета и органами Федерального казначейства подписывается соглашение об информационном взаимодействии, стороны которого определяют сроки, формы и способы передачи информации. Органу Федерального казначейства передается карточка с образцами подписей администратора на-

логовых доходов бюджета, правовой акт его главного администратора о наделении полномочиями по сбору налоговых доходов с указанием кодов бюджетной классификации администрируемых доходов. При отсутствии до 1 марта 2008 г. соответствующего нормативного правового акта или при отсутствии в нем кодов бюджетной классификации администрируемых доходов органам Федерального казначейства было предоставлено право учитывать поступления как невыясненные суммы (письмо Минфина России от 11.01.2008 № 02-09-03/23 [8]).

Одним из элементов работы по сбору закреплённых за администратором налоговых доходов бюджета является организация надлежащего учета операций по их начислению, поступлению в бюджет, возврату излишне уплаченных сумм в соответствии с Инструкцией о порядке ведения бюджетного учета доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой, утвержденной письмом ФНС России от 02.11.2007 № ВЕ-6-16/860@ [9].

Результаты операций по аккумулярованию налоговых доходов бюджета их главный администратор (администратор) должен отразить в бюджетной отчетности.

В рамках работы «по горизонтали» ФНС России и ее территориальные органы осуществляют контроль соблюдения законодательства РФ о налогах и сборах, а именно правильности исчисления, полноты и своевременности внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты, предпринимают меры принуждения в административном порядке, а также меры налоговой ответственности. Эти действия направлены на предотвращение (восполнение) ущерба от неполного или несвоевременного исполнения налогоплательщиком своих налоговых обязанностей.

Таким образом, ФНС России и ее территориальные органы осуществляют организационное обеспечение поступления налоговых доходов в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ и, тем самым, исполнение налоговой и бюджетной политики государства в целом.

1. См.: СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

2. См. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

3. См.: Парламент. газ. 2008. 2 дек.

4. См.: приложение 4 к Федеральному закону от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5499.

5. См.: СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 116.

6. См.: ФГ. 2007. 15 нояб.

7. См.: СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 6000.

8. См.: Администратор образования. 2008. № 7.

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



УДК 330.534.4

Е. В. Фуфачева

E. V. Fufacheva

## Бюджетное планирование в рамках бюджетного процесса в Российской Федерации

### Budget Planning in the Frame of the Budget Process in the Russian Federation

*В настоящей статье раскрывается понятие бюджетного планирования и определяется его место в бюджетном процессе в Российской Федерации. Автором определена структура бюджетного планирования, затронут вопрос тактического и оперативного бюджетного планирования.*

*There is determined budget planning and defined the place of the budget planning in the frame of budgeting in the Russian Federation this article. The structure of budget planning was defined and the issue of the tactic and operative budget planning was broached by autor.*

Бюджетное планирование; финансовое планирование; бюджетный процесс; составление проекта бюджета; среднесрочное бюджетное планирование

Budget planning; financial planning; budgeting; budget project planning; medium-term budget planning

В доктрине финансового права бюджетному планированию уделяется недостаточное внимание, поскольку данное явление носит сугубо экономический характер, хотя сам термин используется исследователями финансового, в частности бюджетного, права и процесса. В свете внедрения в бюджетный процесс РФ среднесрочного финансового планирования бюджетное планирование приобретает актуальность для исследования в рамках доктрины финансового права.

Под планированием понимают:

- процесс определения соответствующих будущих действий через последовательность выборов данных действий;
- предвидение при одновременном формировании и осуществлении программ;
- процесс подготовки ряда решений для осуществления последовательных действий, направ-

ленных на достижение целей предпочитаемыми средствами;

- способ логического преобразования намерений, фактических данных и предположений и пригодную для целедостижения политику [1].

На наш взгляд, суть планирования сводится к выработке комплекса решений, направленных на выполнение поставленных задач.

Интерес вызывает вопрос о соотношении экономической категории «бюджетное планирование» и категории бюджетного права «бюджетный процесс». В нормативных актах по вопросам первой стадии бюджетного процесса мы встречаем следующие терминологические единицы: «субъекты бюджетного планирования» (постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Фе-

дерации на очередной финансовый год и плановый период» [2]), «планирование бюджетных ассигнований» (ст. 174.2 БК [3]), «среднесрочный финансовый план» (ст. 174.2 БК) и др. Можно расценивать использование данных терминов в нормативных актах как прямое указание на то, что составление проекта бюджета — это и есть бюджетное планирование.

В экономической и правовой литературе к решению этой задачи подходят неоднозначно. По мнению Л. А. Дробозиной, бюджетное планирование осуществляется на стадии составления и исполнения бюджетов разного уровня [4], а Т. М. Ковалева считает, что «основой бюджетного планирования является составление бюджета, исполнение же бюджета — это стадия бюджетного процесса» [5]. Данный аргумент не обоснован, к тому же составление проекта бюджета также является полноценной стадией бюджетного процесса.

В советский период в силу установления административно-плановой экономики бюджетное планирование было глубоко изучено в рамках экономической доктрины. Так, Д. А. Аллахвердян определял бюджетное планирование как комплекс мероприятий по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета [6]. Данной точки зрения придерживались также А. М. Александров и Э. А. Вознесенский [7]. Г. К. Шеховцов полагал, что составление и исполнение бюджета представляют собой две стороны единого процесса бюджетного планирования [8].

Интересна позиция профессора Г. Б. Поляка, который считает, что бюджетное планирование включает сводное финансовое планирование (составление сводного финансового плана), бюджетное прогнозирование и непосредственное составление проекта бюджета [9]. Нужно отметить, что все три составляющие единого процесса бюджетного планирования регулируются правовыми нормами, содержащимися в разд. VI «Составление проектов бюджетов» БК.

Как нам представляется, нельзя однозначно определить место бюджетного планирования в рамках бюджетного процесса. Бюджетное планирование осуществляется на стадии составления проекта бюджета, однако проект бюджета содержит еще не утвержденные бюджетные показатели. На стадии рассмотрения проекта бюджета и его утверждения также осуществляется бюджетное планирование, но уже другими участниками бюджетного процесса (например, Совет Федерации и прочие субъекты права законодательной инициативы вносят замечания и предложения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (ст. 195 БК). Таким

образом, на данной стадии возможно уточнение параметров проекта бюджета, т. е. процесс бюджетного планирования не прерывается окончанием стадии составления проекта бюджета.

В процессе исполнения бюджета в случаях, предусмотренных ст. 212 БК, может возникнуть необходимость пересмотра бюджетных показателей, в том числе основных характеристик бюджета. Поэтому на стадии исполнения проекта бюджета процесс бюджетного планирования также может иметь место.

Однако увязывать бюджетное планирование со стадиями бюджетного процесса не стоит. Бюджетное планирование представляет собой единый экономико-правовой процесс, в рамках которого прогнозируется объем финансовых ресурсов, который за планируемый период может быть мобилизован в бюджет и использован на реализацию задач и функций публично-правового образования. Бюджетный процесс представляет собой деятельность органов власти стадийного характера, регулируемую нормами бюджетного права. Несмотря на то что бюджетное планирование осуществляется строго в рамках бюджетных правоотношений, бюджетно-правовые нормы, способные урегулировать форму, внешнее выражение бюджетного планирования как явления экономического характера, не способны регулировать содержание данного явления. Например, невозможно полностью урегулировать юридическими нормами методологию планирования. Норма права всегда рассчитана на ситуации, которые потенциально обладают признаком стабильности и повторяемости. Бюджетное планирование осуществляется каждый раз с учетом новых факторов, новых экономических показателей, в условиях новой экономической ситуации.

Таким образом, на вопрос о возможности использования таких терминологических единиц, как «составление проекта бюджета» и «бюджетное планирование» в качестве синонимов, мы должны ответить отрицательно. Они относятся к различным категориям.

Однако такие явления, как бюджетная политика, бюджетное планирование и составление проекта бюджета, тесно связаны между собой.

Исходной точкой бюджетного планирования является определение бюджетной политики. В процессе планирования бюджетная политика должна быть подкреплена выработкой соответствующих целей и задач. Цели должны быть конкретными, достижимыми в рамках определенного временного горизонта (например, трех лет в случае среднесрочного бюджетного планирования). В процессе составления проекта бюджета заданные цели и задачи приобретают



внешнее выражение в качестве конкретных бюджетных показателей.

Необходимо отметить, что бюджетное планирование является частью финансового планирования, которое может быть стратегическим, тактическим и оперативным. В рамках долгосрочного финансового планирования, временной горизонт которого составляет более пяти лет, задаются стратегические цели и ставятся соответствующие задачи. В процессе тактического планирования, временной горизонт которого составляет три-пять лет, описываются результаты, необходимые для реализации стратегических целей. Оперативное планирование связано с выработкой оперативных целей для решения текущих проблем и предполагает описание результатов, необходимых для достижения тактических и, в конечном итоге, стратегических целей финансовой политики публично-правового образования [10].

В настоящее время бюджетное планирование, осуществляемое публично-правовыми образованиями на период от года до трех лет, в целом является тактическим, реализующим основные направления бюджетной политики территории, сформулированные на среднесрочную перспективу (бюджетное планирование на один финансовый год может осуществляться поселениями, а иными публично-правовыми образованиями — на три финансовых года). При этом может иметь место и оперативное бюджетное планирование, в том числе и в процессе исполнения бюджета. По мнению А. В. Макарова, «система бюджетного планирования призвана показать реальные пределы допустимых затрат в среднесрочной перспективе и обосновать стратегический подход к решению приоритетных задач» [11].

Рядом исследователей стратегического управления публично-правовых образований была разработана структура системы такого управле-

ния, включающая шесть блоков: политика, субъекты управления, программы социально-экономического развития, нормативно-правовая база, процедуры и инструменты системы управления, PR-менеджмент [12]. Аналогичным образом мы предлагаем следующую структуру бюджетного планирования как элемента управления:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;

- субъекты бюджетного планирования (например, на федеральном уровне таковыми являются федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, ЦИК РФ, Генпрокуратура России, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации), а также высшее должностное лицо, высший коллегиальный орган исполнительной власти публично-правового образования;

- прогнозы и программы социально-экономического развития территории;

- нормативно-правовая база;

- методология бюджетного планирования.

В пределах прогнозируемых на среднесрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов среднесрочное бюджетное планирование призвано способствовать достижению целей, заложенных как в среднесрочной, так и в долгосрочной социально-экономической политике и ее составляющей — финансовой политике публично-правового образования. В целом бюджетное планирование является инструментом управления финансовыми ресурсами, мобилизуемыми в централизованные денежные фонды, которые создаются как на государственном, так и на местном уровнях.

1. См.: Глазунов Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник М. : ТК Велби : Проспект, 2007. С. 381.
2. См.: СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 263.
3. См.: Там же. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. См.: Дробозина Л. А., Константинова Ю. Н., Окунева Л. П. и др. Общая теория финансов : учебник / под ред. Л. А. Дробозиной. М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1995. С. 81.
5. Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КноРус, 2006. С. 164.
6. См.: Ахлахвердян Д. А. Финансовое планирование в СССР. М. : Финансы, 1966. С. 37.
7. См.: Александров А. М., Вознесенский Э. А. Финансы социализма. М. : Финансы, 1974. С. 186.
8. См.: Шеховцов Г. К. Свободное бюджетное планирование. М. : Финансы, 1976. С. 37.
9. См.: Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. проф. Г. Б. Поляка. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. С. 68.
10. См.: Холопов В. А. Задачи местного самоуправления при реализации комплексного подхода к стратегическому планированию // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 27.
11. Макаров А. В. Цели и задачи бюджетной политики государства // Юрист. 2005. № 10. С. 26.
12. См.: Яковлев О. П., Картаева Е. А., Родина Н. В. Комплексное территориальное развитие и постановка стратегического управления в администрации муниципального образования : учеб.-метод. пособие. М., 2002.

# УГОЛОВНОЕ, УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.272

В. Б. Абраменко  
V. V. Abramenko

## Институт конфискации имущества: опыт и проблемы

### Institute of Property Confiscation: Experience and Problems

*Настоящая статья посвящена вопросам применения конфискации имущества в качестве меры уголовно-правового характера. Автором были выявлены некоторые проблемные вопросы, связанные с правовым регулированием конфискации имущества, порядком принятия решения судом о применении такой уголовно-правовой меры, наложении эффективного международного сотрудничества по вопросам возврата конфискованных активов, особенностями и порядком доказывания в суде обстоятельств, подтверждающих, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления. Автор статьи также отразил наиболее существенные социальные аспекты конфискации имущества: нравственно-политический, экономический, профилактический.*

Конфискация имущества; борьба с коррупцией; легализация преступных доходов; террористическая деятельность; иные меры уголовно-правового характера; международное сотрудничество; возврат конфискованных активов; бремя доказывания; социальные аспекты

*This article is devoted to the problem of confiscation of property as criminal-legal measure. The author has revealed some vexed questions about legal regulation of property confiscation, order of admission by court such criminal-legal measure, adjustment of effective international cooperation concerning return of the confiscated actives, features of court substantiation of circumstances confirming that the property which is liable to confiscation is received by crime perpetration. The author also has mentioned the most essential social aspects of property confiscation (moral-political, economic, preventive).*

Property confiscation; fight against corruption; legalisation of criminal incomes; terrorist activity; other criminal-legal measures; the international cooperation; return of the confiscated actives; burden of evidence; social aspects

Дискуссия о том, в какой форме должен применяться уголовно-правовой институт конфискации имущества, ведется достаточно давно. Вопросы, посвященные этой теме, широко освещаются в СМИ [1].

Интерес оправдан тем, что конфискация имущества является одним из эффективных правовых инструментов предупреждения и борьбы с наиболее опасными видами преступлений.

Эксперты отмечают, что в последние годы появилась тенденция к расширению сферы применения данной меры, обусловленная необходи-

мостью активизации борьбы с коррупцией, легализацией преступных доходов и террористической деятельности [2].

Несмотря на то что конфискация имущества в обновленном виде возвращена в практику российского судопроизводства относительно недавно, уже назрел целый ряд вопросов, связанных с правовым регулированием этого института.

В настоящее время конфискация имущества отнесена к иным принудительным мерам уголовно-правового характера, которые не включены в систему наказания. При этом процедура,

регламентирующая применение судом таких мер, до сих пор детально не прописана. Но решение вопроса о конфискации полностью отдано на откуп суду, что, в свою очередь, порождает проблемы при ее фактическом применении.

Очевидно, что исключение конфискации из числа уголовных наказаний оставляет открытым вопрос о возможности налаживания эффективного международного сотрудничества по вопросам возврата конфискованных активов. В этом контексте важно отметить, что в Российской Федерации ратифицирован ряд двусторонних и многосторонних международных договоров: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) [3]; Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.) [4]; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г.) [5]; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [6]; Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. [7]. Все эти договоры предусматривают розыск, арест и конфискацию полученных преступным путем денежных средств и имущества, а также доходов от преступной деятельности по соответствующему запросу компетентного органа иностранного государства.

Однако до настоящего времени УПК [8] не урегулирован механизм исполнения решений иностранных судов о конфискации имущества. Соответственно, международные нормы все еще не имплементированы в законодательство РФ.

Согласно ч. 3 ст. 81 УПК и ст. 104.1 и 104.3 УК [9] конфискация имущества, т. е. принудительное безвозмездное обращение по решению суда в собственность государства денег и иного имущества, полученных в результате совершения преступления, орудия и иных средств совершения преступления, принадлежащих обвиняемым, производится только при вынесении российским судом приговора, а также определении или постановлении о прекращении уголовного суда. В этой связи возникает неопределенность относительно порядка исполнения запросов зарубежных государств о конфискации имущества и денежных средств. К тому же, по данным Генеральной прокуратуры РФ, практика исполнения российских ходатайств о конфискации имущества компетентными органами иностранных государств тоже отсутствует. Это говорит о том, что для эффективного взаимодействия между Российской Федерацией и международным сообществом по возврату активов, вывезенных из России, нашей стране предстоит еще также очень много сделать.

В настоящее время вопросы возвращения из-за рубежа похищенного имущества решаются путем направления запросов о правовой помощи, об изъятии вещественных доказательств, их аресте и передаче российским следственным органам, которые затем могут передавать изъятые имущество на хранение собственникам в соответствии со ст. 82 и 115 УПК. В связи с этим представляют интерес разъяснения, содержащиеся в Определении Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 № 251-О «Об отказе о принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Яковенко Андрея Федоровича пунктом 1 статьи 86 УПК РСФСР и гражданина Исмаилова Адиля Юнус Оглы — пунктом 1 части третьей статьи 81 УПК Российской Федерации, а также жалобы гражданина Кузьмина Владимира Клавдиевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 81 УПК Российской Федерации» [10].

Однако, несмотря на указанные разъяснения Конституционного Суда РФ, с появлением соответствующего механизма уголовно-правовой конфискации на практике стали возникать трудности с разграничением между конфискацией как мерой уголовно-правового характера и так называемой процессуальной конфискацией вещественных доказательств. Согласно ст. 104.3 УК осуществление конфискации имущества тесно связано с вопросами первоочередного возвращения имущества законному владельцу или возмещения причиненного ему ущерба.

По смыслу ряда положений УПК деньги, ценности и иное имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества подлежат возврату законному владельцу. Конфискация осуществляется только в отношении денег, ценностей и иного имущества за преступления, указанные в ч. 1 ст. 104.1 УК. Вместе с тем в перечень преступлений, средства от которых подлежат конфискации в соответствии со ст. 104.1 УК, как указывалось, не включено отмывание преступных доходов. Следовательно, единственный законный способ распоряжения изъятими, отмытыми средствами от преступлений — это возврат их законному владельцу. Однако это правило вступает в противоречие с самой сутью борьбы с отмыванием преступных доходов, поскольку оно не способствует выводу грязных денег из оборота.

Согласно п. 8 ст. 73 УПК в число обстоятельств, подлежащих доказыванию, включены обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации согласно ст. 104.1 УК,

получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления, либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконно-вооруженного формирования, преступного сообщества.

Данное законодательное положение, с одной стороны, исходит из необходимости повышения гарантий законности и обоснованности конфискации имущества, что правильно, так должно быть. С другой стороны, оно неизбежно влечет возрастание объема и сложности расследования соответствующих уголовных дел. Именно поэтому в законодательствах ряда развитых стран реализован такой международный стандарт в сфере конфискации преступных доходов, как перенос на обвиняемого бремени доказывания законности о приобретении имущества при наличии достаточных оснований полагать, что такое имущество могло бы быть получено в результате совершения преступления [11].

Также в настоящее время сохраняются изъяны в правовом регулировании вопросов, связанных с обращением в доход государства преступно нажитых средств. Эти изъяны создают предпосылки для пренебрежения общественными интересами со стороны правоохранительных органов ради личного обогащения и, тем самым, способствуют росту таких опасных преступлений, как взяточничество, или иных преступлений, совершаемых против интересов правосудия в части исполнения приговора или иного судебного решения.

Помимо вышеизложенного, конфискация имущества имеет ряд немаловажных социальных аспектов:

1) нравственно-политический аспект, а именно своевременная реакция власти на уменьшение роста негативного настроения среди населения, вызванного социальной несправедливостью и попустительским отношением государства к

незаконно нажитому имуществу, в том числе и в результате совершения преступлений;

2) экономический аспект, который заключается в том, что государство тратит ежегодно колоссальные средства на борьбу с преступностью, содержание правоохранительных органов, предупреждение преступлений и тем не менее терпит огромные убытки в результате причиненного ущерба от преступлений, тогда как в зарубежных странах применение института конфискации имущества является эффективным средством блокирования и изъятия активов, нажитых преступным путем или же используемых в преступных целях;

3) профилактический аспект, заключающийся в том, что чаще всего лицо, совершающее преступление с корыстным умыслом, особенно в крупных размерах, осознает, что наказание, которое оно может понести, несоизмеримо мало по сравнению с тем ущербом, который оно наносит в результате совершения уголовно-наказуемого деяния. Например, совершив мошенничество на несколько миллионов рублей или долларов США, преступник, отбыв определенный срок лишения свободы, может быть освобожден условно-досрочно и при этом остаться со своим имуществом, приобретенным преступным путем. По нашему мнению, конфискация имущества призвана лишить преступника экономической составляющей совершения преступления. В случае конфискации всего имущества, полученного в результате совершения преступления, или суммы, равной причиненному ущербу, совершение преступления с корыстным умыслом будет бессмысленно.

Итак, следует сделать вывод о том, что институт конфискации имущества имеет ряд проблем, которые требуют серьезного изучения и поиска их решений. Очевидно, что эффективное применение этого уголовно-правового института будет являться дополнительной мерой по предупреждению преступлений.

---

1. См.: РГ. 2005. 4 февр.; РГ. 2008. 13 нояб.

2. См.: Мамедов А. А., Мазур С. Ф. Противдействие преступности в сфере экономической деятельности: уголовно-правовые, криминологические и организационные проблемы: монография. М.: Издательская группа «Юрист», 2006. С. 380.

3. См.: Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

4. См.: Там же. 2000. № 2.

5. См.: СЗ РФ. 2003 № 12. Ст. 1059.

6. См.: Там же. 2004. № 40. Ст. 3882.

7. См.: Там же. 2006. № 26. Ст. 2780.

8. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

10. См.: СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3992.

11. См.: Ведерникова О. Н. Конфискация имущества как вид уголовного наказания: международный и зарубежный опыт // Юстиция. 2006. № 5. С. 108—118.



УДК 343.201

С. А. Борсученко  
S. A. Borsuchenko

## Принципы уголовно-правовой политики

### Principles of the Criminal Law Policy

*Настоящая статья подробно раскрывает понятие и содержание принципов уголовно-правовой политики. Анализируется мнение ученых по данному вопросу. По мнению автора, существенных различий между принципами уголовно-правовой политики и принципами уголовного права (уголовного законодательства) нет. Принципы уголовно-правовой политики лежат в основе формирования отрасли уголовного права, ее институтов и норм, оказывают влияние на правоприменительную практику. Автор подчеркивает единство системы принципов уголовно-правовой политики (уголовного законодательства) и их взаимосвязь.*

Принципы; уголовно-правовая политика; уголовное право; уголовное законодательство; принцип вины; принцип законности; принцип справедливости

*This article in detail opens the meaning and the essence of the principles of the criminal law policy. Various opinions of some academics are analyzed. In the our opinion there are no essential differences between the principles of the criminal law policy and the principles of the criminal law (the criminal legislation). The principles of the criminal law policy are the basis of the criminal law, its institutes and norms, and affect law enforcement. The author emphasizes the integrity of the criminal law policy principles (criminal legislation) and their mutual links.*

Principles; criminal law policy; criminal law; criminal legislation; principle of guilt; principle of legality; principle of equity

Понимание уголовно-правовой политики невозможно без знания формирующих ее принципов, поскольку они раскрывают ее содержание и находят отражение в законе как необходимым средстве практической реализации политических установок и задач.

По мнению большинства специалистов, принципы уголовного права и принципы уголовного законодательства соотносятся как «содержание» и «форма», т. е. они представляют собой единое целое, а их раздельное рассмотрение допустимо лишь в порядке научной абстракции, для удобства исследования отдельных проблем, например законодательной регламентации [1].

Производность принципов уголовного права от принципов уголовной политики обосновывают многие ученые. Например, по мнению М. И. Ковалева, в отличие от принципов уголовного права, которые определяют уголовно-правовые методы и средства борьбы с преступностью, принципы уголовной политики призваны также решать профилактические задачи социальными, организационными, идеологическими и иными средствами [2].

Действительно, уголовно-правовые принципы, сформулированные законодателем в ст. 3—7 УК [3], теснейшим образом связаны с уголовной политикой — совокупностью идей, взгля-

дов, определяющих направление деятельности государства в области борьбы с преступностью.

Правда, в юридической литературе высказываются и противоположные суждения. Так, В. В. Мальцев считает, что «принципы уголовно-правовой политики и уголовного права по содержанию очень близки друг к другу, но различия между ними все же имеются. Принципы уголовного права первичны. Принципам же уголовно-правовой политики принадлежит подчиненная, служебная роль, которая заключается в том, чтобы точнее и полнее отразить содержание принципов уголовного права в уголовном законодательстве» [4].

Рассматривая соотношение принципов уголовной и уголовно-правовой политики, Ю. Е. Пудовичкин и С. С. Пирвагидов отмечают, что «принципы уголовной политики есть руководящие идеи, общие начала, присущие всем ее направлениям: уголовно-правовому, уголовно-процессуальному, уголовно-исполнительному и криминологическому. Они выступают общим понятием по отношению к принципам, определяющим отдельные направления деятельности государства в рамках уголовной политики. Принципы уголовной политики нормативно закреплены в ст. 3—7 УК, ст. 8 УИК, в гл. 2 УПК» [5].

Соглашаясь в целом с точкой зрения, приведенной авторами, отметим, что эти принципы едины для всей уголовной политики, но они по-особенному проявляются при направлении деятельности соответствующих органов и организаций в процессе раскрытия преступления и изобличения преступника, применения уголовно-правовых норм и исполнения наказания. Поэтому закономерно и целесообразно говорить о принципах уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной политики [6].

По мнению Е. Е. Чередниченко, принципы уголовного законодательства и принципы уголовно-правовой политики являются разнопорядковыми категориями, так как первые из них представляют собой основные положения уголовного законодательства, т. е. системы уголовно-правовых норм, а вторые — основные положения конкретной деятельности. Напрямую эти категории не связаны между собой, они взаимодействуют опосредованно, через взаимоотношение уголовного законодательства и уголовно-правовой политики [7].

Такая точка зрения представляется спорной. Очевидно, что причины разных подходов в решении теоретических вопросов уголовно-правовой политики следует искать в различном оп-

ределении ее понятия и содержания. Уголовный закон является основной формой реализации уголовно-правовой политики, и с этих позиций одноименные принципы, будучи закрепленными в нормах права, становятся принципами уголовного права и в этом качестве направляют деятельность соответствующих органов и организаций по применению правовых норм. Поэтому существенных различий между принципами уголовно-правовой политики и принципами уголовного права (уголовного законодательства) не существует [8].

Принципы уголовно-правовой политики лежат в основе формирования отрасли уголовного права, ее институтов и норм, оказывают влияние на правоприменительную практику. Поэтому они определяют как характер уголовного законодательства, так и практику его применения.

Принципы уголовно-правовой политики, как и уголовного законодательства, представляют собой требования нравственного, идеологического и политического характера, обусловленные потребностями и закономерностями общественного развития, направленные на выполнение задач уголовного закона, обязательные как для законодательных, так и для правоприменительных органов и выполняющие функцию непосредственного и опосредованного регулирования общественных отношений.

Принципы уголовно-правовой политики обязательны для законодательных и правоприменительных органов, а также граждан при защите своих прав и законных интересов в сфере борьбы с преступностью. Так, законодатель обязан учитывать их при криминализации и декриминализации деяний, введении новых уголовно-правовых институтов и отдельных норм. Принцип вины, например, обязывает суд установить и доказать вину подсудимого и ее форму (умысел или неосторожность). Принцип гуманизма требует от суда при назначении наказания обдумать вначале возможность применения менее строгого вида наказания из тех, что предусмотрены в санкции конкретной нормы Особенной части, а лишь затем переходить к более строгому виду наказания.

Задачи уголовно-правовой политики должны решаться на основе ее принципов, исходных нормативно-руководящих начал, идей, которые в рамках отрасли уголовного права обладают стабильностью, универсальностью, императивностью и системностью.

Систему принципов уголовно-правовой политики, как и уголовного законодательства, составляют принципы законности, равенства

граждан перед законом, вины, справедливости, гуманизма.

Принцип законности, сформулированный в ст. 3 УК, устанавливает:

«1. Преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом.

2. Применение уголовного закона по аналогии не допускается».

Следовательно, уголовная ответственность может наступать только в соответствии с УК. Никакие иные нормативные правовые акты устанавливать уголовную ответственность не могут. К уголовной ответственности может быть привлечено только то лицо, которое совершило общественно опасное деяние, прямо запрещенное УК. При этом наказание за преступление должно назначаться судом в пределах, установленных уголовным законом на момент его совершения.

Не допускается и применение уголовного закона по аналогии, которая использовалась в СССР до 1958 г., что свидетельствует о стремлении законодателя к исключению возможности произвольного толкования закона правоприменительными органами.

Законность как всеобщее требование строго и неукоснительного соблюдения закона означает, что борьба с преступностью уголовно-правовыми мерами должна проходить в строго правовых рамках, на основании конституционных предписаний, общепризнанных принципов и норм международного права, с соблюдением норм уголовного закона, а отступление от них недопустимо ни в каких случаях. Другими словами, профессионально-целевые задачи борьбы с преступностью должны достигаться на основе и во исполнение закона. В то же время принцип законности определяет пределы уголовно-правового вмешательства в общественные отношения.

Сфера действия данного принципа предельно широка. Он относится ко всем нормам и институтам уголовного права, распространяется на все действия и решения субъектов уголовно-правовых отношений, пронизывает все другие принципы и в значительной мере способствует их фактической реализации.

Принцип равенства граждан перед законом образует фундамент правового статуса граждан в правовом государстве и демократическом обществе. Он закреплен в УК в соответствии со ст. 7 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и ч. 1 ст. 19 Конституции.

Данный принцип означает, что «лица, совершившие преступления, подлежат уголовной

ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (ст. 4 УК).

Следовательно, все лица, совершившие преступления, подлежат уголовной ответственности независимо от должностного или социального положения, заслуг перед государством и обществом. Закон устанавливает лишь общие признаки, которым должно отвечать лицо, совершившее общественно опасное деяние (способность осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) и руководить ими (вменяемость)) и возраст, с которого наступает уголовная ответственность (ст. 19 УК).

Принцип равенства граждан перед законом распространяется на всех участников уголовно-правовых отношений: лиц, совершивших преступления; потерпевших; лиц, исполняющих и применяющих законы. Таким образом, указанный принцип, как и все иные уголовно-правовые принципы, адресован законодателю, правоприменителю и гражданам (прежде всего в лице совершивших преступления и потерпевших от преступлений).

Следование принципу равенства законодателем означает такую криминализацию деяний, которая не ставила бы вне ответственности какие-либо категории правонарушителей. Равной должна быть и защита интересов потерпевших. При этом криминализация деяний со специальным субъектом, например должностным лицом, военнослужащим, судьей, за которые другие граждане не наказываются, не является противоречащей данному принципу.

Принцип вины (субъективного вменения) является одной из важнейших предпосылок негативной реакции уголовного закона на поведение его адресатов. Вина в форме умысла или неосторожности — необходимое условие уголовной ответственности. Данный принцип обязывает суд установить и доказать вину подсудимого и ее форму.

Из принципа вины следует, что уголовный закон предусматривает только личную (персональную) ответственность лица, совершившего общественно опасное деяние.

Лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина (ч. 1 ст. 5 УК).

Уголовная ответственность за невиновное причинение вреда (объективное вменение) не допускается (ч. 2 ст. 5 УК). Это означает, что никакие общественно опасные действия (бездействии) и их последствия не могут явиться основанием уголовной ответственности, если они не определялись психическим отношением лица к своему поведению в форме умысла или неосторожности.

Данный принцип находит свое отражение в законодательном определении преступления, которое характеризуется как виновно совершенное общественно опасное деяние (ч. 1 ст. 14 УК), а также наказания, которое применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления (ч. 1 ст. 43 УК).

Принцип справедливости тесно связан с другими уголовно-правовыми принципами и оказывает на них определенное корректирующее влияние (например, не позволяет превращать законность в формализм, гуманизм — в безнаказанность и т. п.). В то же время каждый принцип российского уголовного права в известной мере служит критерием справедливости, выражает ее отдельные стороны и направляет законодательную и правоприменительную практику на их социально обусловленную реализацию.

В соответствии с указанным принципом уголовный закон должен быть справедливым, т. е. криминологически и научно обоснованным, не противоречить Конституции, действующим нормам других отраслей права, а также общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т. е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного (ч. 1 ст. 6 УК).

Следовательно, суд может назначить справедливое наказание только на основании справедливого закона. Поэтому можно утверждать, что принцип справедливости охватывает как правоприменительную, так и законодательную деятельность, в процессе которой осуществляется определение круга преступных деяний, устанавливаются виды и размеры санкций, которые позволяют суду назначить справедливое наказание.

Принцип справедливости должен индивидуализировать ответственность и наказание, что находит свое выражение как в установлении в санк-

циях статей Особенной части УК видов и размеров наказаний, соответствующих тяжести преступлений, так и в требовании индивидуального подхода к каждому лицу, совершившему преступление (ч. 3 ст. 60 УК).

Принцип справедливости предполагает установление в законе уголовной ответственности только за такие действия, характер и степень общественной опасности которых действительно требуют уголовно-правового воздействия за его совершение; соответствие установленной в законе уголовной ответственности степени общественной опасности деяния и личности виновного.

В ч. 2 ст. 6 УК закреплена важная составляющая принципа справедливости: «никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление». Это положение конкретизируется и в других статьях УК (например, в ст. 12).

Являясь нравственной категорией, принцип справедливости имеет важное значение для формирования и реализации задач уголовно-правовой политики, а также уголовного законодательства.

Принцип гуманизма, сформулированный в ст. 7 УК, имеет два аспекта: обеспечение безопасности членов общества от преступных посягательств и обеспечение прав лицу, совершившему преступление.

В соответствии с указанным принципом уголовное законодательство обеспечивает не только безопасность человека, но и приоритетную защиту его прав и свобод.

Принцип гуманизма как этическая категория выражает признание ценности человека как личности, уважение его достоинства при любых условиях и обстоятельствах, поэтому проявляется не только по отношению к членам общества, но и лицам, переступившим закон. Такой подход выражается в том, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства.

Гуманное отношение к лицу, совершившему преступление, предполагает запрет на применение жестоких, мучительных и позорящих видов обращения и наказания; экономию мер уголовной репрессии; строгое и точное соблюдение закона правоприменительными органами.

Принцип гуманизма ярко выражен в таких институтах уголовного права, как условное осуждение, условно-досрочное освобождение,



отсрочка отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, амнистия и помилование.

Гуманизм уголовного закона проявляется и в нормах гл. 14 «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» УК (например, при назначении несовершеннолетнему осужденному наказания в виде лишения свободы (ч. 6, ч. 6.1 ст. 88 УК); при повторном принятии решения об условном осуждении (ч. 6.2 ст. 88 УК); при освобождении несовершеннолетнего от уголовной ответственности и применения к нему принудительных мер воспитательного воздействия (ст. 90 УК); при освобождении несовершеннолетнего от наказания и помещения его в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ч. 2 ст. 92 УК); при условно-досрочном освобождении (ст. 93 УК); при установлении сроков давности (ст. 94 УК) и сроков погашения судимости (ст. 95 УК)).

Принцип гуманизма неразрывно связан с принципом справедливости, поэтому уголовный закон, а также практика его применения должны быть и гуманными, и справедливыми.

В юридической литературе в числе принципов уголовно-правовой политики (уголовного законодательства) называют и такие, которые не закреплены в УК в качестве самостоятельных, что ни в коей мере не снижает их значения. Однако они определяют характер уголовного закона, его норм и институтов, дух и смысл уголовно-правовой политики и права, оказывают влияние на законодательную и правоприменительную деятельность соответствующих органов и организаций, а также поведение граждан. В их числе: принцип экономии уголовной репрессии; дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности; стимулирования предупреждения преступлений, их общественно-опасных последствий и исправления осужденных; неотвратимости ответственности [9].

В науке уголовного права по данному вопросу высказаны и другие точки зрения [10].

Принцип экономии уголовной репрессии требует сужения сферы уголовно-правовой репрессии как средства борьбы с преступностью, а также осторожного, сдержанного использования мер уголовного наказания.

Данный принцип проявляется в двух моментах: если при привлечении виновного к ответственности и его осуждению выясняется, что в данном случае можно обойтись без применения уголовного наказания и закон позволяет это сделать, — наказание не должно применяться; при назначении наказания суд должен исходить из

того, что в качестве наказания должна быть избрана предусмотренная для данного случая законом мера, обладающая наименьшей репрессивностью. Единственное требование, которому должна удовлетворять эта мера, заключается в том, что она должна обеспечивать в каждом конкретном случае достижение всех целей наказания.

Принцип экономии уголовной репрессии лег в основу построения перечня наказаний (от менее строгого к более строгому), а также при перечислении альтернативных видов наказания в санкциях статей Особенной части УК. Получил он развитие и в общих началах назначения наказания. Согласно ч. 1 ст. 60 УК более строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершенное преступление назначается только в случае, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение целей наказания.

Данный принцип находит свое выражение в ряде норм уголовного законодательства, позволяющих суду освобождать в определенных случаях виновных лиц от уголовной ответственности и наказания (ст. 75, 76, 78, 80.1, 81, 82, 83 УК), устанавливающих возможность досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания (ст. 79 УК) и замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК), дающих право назначать меру наказания условно (ст. 73 УК).

Таким образом, указанные положения закона призваны ориентировать суды на экономию мер уголовно-правовой репрессии [11].

Принцип дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности заключается в том, что при привлечении к уголовной ответственности виновного лица и назначении ему наказания максимально учитываются характер и степень общественной опасности преступления и личности виновного, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи (ч. 3 ст. 60 УК).

Иные меры уголовно-правового характера тоже назначаются судом с учетом характера и степени общественной опасности совершенного деяния, обстоятельств его совершения и личности виновного.

Так, например, при назначении наказания суд должен учитывать психическое расстройство лица, не исключающее вменяемости (ч. 2 ст. 22 УК). При назначении наказания лицу, совершившему преступление в возрасте до 18 лет, кроме обстоятельств, предусмотренных ст. 60 УК, учитываются условия его жизни и воспитания, уровень психического развития, иные особенности личности не-

совершеннолетнего, а также влияние на него старших по возрасту лиц (ст. 89 УК). Согласно ч. 3 ст. 46 УК размер штрафа определяется судом с учетом тяжести совершенного преступления и имущественного положения осужденного и его семьи, а также с учетом возможности получения осужденным заработной платы или иного дохода. С учетом тех же обстоятельств суд может назначить штраф с рассрочкой выплаты определенными частями на срок до трех лет. В силу ст. 50 УК исправительные работы могут быть назначены лишь осужденному, не имеющему основного места работы.

В соответствии с данным принципом назначается наказание при наличии смягчающих обстоятельств (ст. 62 УК), назначается более мягкое наказание, чем предусмотрено за данное преступление (ст. 64 УК), назначается наказание при вердикте присяжных заседателей о снисхождении (ст. 65 УК), за неоконченное преступление (ст. 66 УК), за преступление, совершенное в соучастии (ст. 67 УК), при рецидиве преступлений (ст. 68 УК), по совокупности преступлений (ст. 69 УК) и по совокупности приговоров (ст. 70 УК); осужденным к лишению свободы назначается вид исправительного учреждения (ст. 58 УК); в статьях Особенной части УК содержатся относительно определенные и альтернативные санкции и т. д.

Принцип дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности неразрывно связан с принципом справедливости.

Принцип стимулирования предупреждения преступлений, их общественно-опасных последствий и исправления осужденных хорошо известен уголовному законодательству, но пока также не получил юридического закрепления в специальной норме [12].

Уголовный кодекс содержит немало предписаний, которые стимулируют, во-первых, законопослушных граждан на пресечение преступлений (необходимая оборона (ст. 37 УК), причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38 УК), крайняя необходимость (ст. 39 УК), обоснованный риск (ст. 41 УК)), во-вторых, лиц, совершивших преступления, — на предупреждение или устранение их общественно-опасных последствий (добровольный отказ от

преступления (ст. 31 УК), деятельное раскаяние (ст. 75 УК), примирение с потерпевшим (ст. 76 УК), примечания к ст. 126, 127.1, 204, 205, 205.1, 206, 208, 222, 223, 228, 282.1, 282.2, 291, 307 УК)), в-третьих, осужденных лиц — на исправление (условное осуждение (ст. 73 УК), условно-досрочное освобождение от отбывания наказания (ст. 79 УК), замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК), отсрочка отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей (ст. 82 УК), снятие судимости (ч. 5 ст. 86 УК)).

Принцип неотвратимости ответственности заключается в том, что каждый совершивший преступление должен быть подвергнут справедливому наказанию или иным мерам уголовно-правового воздействия.

В уголовном законодательстве требования данного принципа отражены во всех нормах, где установлены основания и принципы уголовной ответственности (ст. 8, 19—23 УК), виды наказаний (ст. 44 УК), решается вопрос назначения наказания (гл. 10 УК), применение иных мер уголовно-правового характера (условного осуждения (ст. 73, 74 УК); отсрочки отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей (ст. 82 УК); принудительных мер воспитательного воздействия, применяемых к несовершеннолетним (ч. 2 ст. 90, ч. 2 ст. 92 УК); принудительных мер медицинского характера (гл. 15 УК), конфискации имущества (гл. 15.1 УК)).

Исходя из принципа неотвратимости ответственности законодатель установил твердо определенные случаи, при которых лицо, совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности и от наказания (гл. 11, 12 УК, примечания к ст. 126, 127.1, 204, 205, 205.1 УК и др.).

Очевидно, что оставление преступника безнаказанным само по себе есть грубейшее нарушение законности. Следовательно, неотвратимость ответственности — одно из обязательных требований соблюдения законности.

Следует подчеркнуть единство системы принципов уголовно-правовой политики (уголовного законодательства) и их взаимосвязь.

---

1. См.: Чередниченко Е. Е. Принципы уголовного законодательства: понятие, система, проблемы законодательной регламентации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

2. Ковалев М. И. Соотношение уголовной политики и уголовного права // Сов. гос-во и право. 1978. № 12. С. 70; Галиакбаров Р. Р. Уголовное право. Общая часть : учебник для вузов. Краснодар : Кубан. аграрный ун-т, 1999. С. 15.

3. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Цит. по: Пудовичкин Ю. Е., Пирвагидов С. С. Понятие, принципы и источники уголовного права. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. С. 73.
5. Цит. по: Пудовичкин Ю. Е., Пирвагидов С. С. Указ. соч. С. 73.
6. См.: Беляев Н. А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. Л., 1986. С. 31.
7. См.: Чердниченко Е. Е. Указ. соч.
8. См.: Беляев Н. А. Указ. соч. С. 31.
9. См.: Мальцев В. В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение // Гос-во и право. 1997. № 2. С. 84; Филимонов В. Д. Принципы Уголовного кодекса РФ: достижения и недостатки их юридического выражения // Пять лет действия УК: итоги и перспективы : материалы II междунар. науч.-практ. конф. М. : МГУ им. М. В. Ломоносова, 2003. С. 135; Чердниченко Е. Е. Указ. соч.
10. См.: Головкин Л. В. Принципы неотвратимости ответственности и публичности в современном российском праве и процессе // Гос-во и право. 1999. № 3. С. 74; Уголовное право России. Общая часть : учебник / под ред. И. Е. Звечаровского. М. : Юрист, 2004. С. 26—28.
11. См.: БВС РФ. 2007. № 4.
12. См.: Филимонов В. Д. Указ. соч. С. 135.



УДК 347.922.61

Е. В. Гаврилов  
E. V. Gavrilov

## Проблема наименования нового способа судебной защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации

### Problem of the Name of a New Remedy of Legal Protection of Business Reputation of the Legal Persons from Defamation

*В настоящей статье подробно характеризуются и критикуются различные наименования нового способа судебной защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации: взыскание / возмещение / компенсация вреда деловой репутации, морального вреда юридическим лицам, немущественного вреда, нематериальных убытков, репутационного вреда и т. п. Автор приходит к выводу, что новый способ судебной защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации должен официально называться «компенсация нематериального вреда».*

Деловая репутация; защита деловой репутации; юридические лица; диффамация; вред; вред деловой репутации; компенсация нематериального вреда; моральный вред; нематериальные убытки; арбитражная практика

*In this article are in detail characterized and criticized the various names of a new remedy of legal protection of business reputation of the legal persons from defamation: the exaction / compensation of harm to business reputation, moral damage to the legal persons, non-property damage, non-pecuniary damage, «reputation damage» etc. Author comes to the conclusion, that the new remedy of legal protection of business reputation of the legal persons from defamation should officially be called «compensation of non-material damage».*

Business reputation; protection of business reputation; legal persons; defamation; detriment; harm to business reputation; compensation of non-material damage; moral damage; non-pecuniary damage; arbitration practice

С 2004 г. наиболее существенным в денежном плане способом судебной защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации (т. е. распространения несоответствующих действительности порочащих сведений) является компенсация нематериального вреда.

Данный способ защиты продиктован Определением Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлафмана Владимира Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации» [1], в котором говорится, что «...отсутствие прямого указания в законе на способ защиты

деловой репутации юридических лиц не лишает их права предъявлять требования о компенсации убытков, в том числе нематериальных, причиненных умалением деловой репутации, или нематериального вреда, имеющего свое собственное содержание (отличное от содержания морального вреда, причиненного гражданину), которое вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения».

К сожалению, компенсация нематериального вреда юридическим лицам в законодательстве РФ напрямую не регламентирована, что не мешает ей реализовываться в судебной-арбитражной практике нашей страны.

Одной из проблем, с которыми приходится сталкиваться, является отсутствие единого, легального, общепризнанного, официального названия исследуемого способа судебной защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации. При этом на практике встречается около 25 различных наименований (неологизмов) названного способа защиты, которые, конечно, схожи, но не идентичны.

Можно выделить семь групп неологизмов:

1) взыскание / возмещение / компенсация нематериального вреда / ущерба (например, постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 05.06.2006 № Ф09-4064/06-С6; Северо-Западного округа от 06.03.2007 № А05-3304/2006-24; Западно-Сибирского округа от 13.03.2007 № Ф04-498/2007 (31269-А70-17));

2) взыскание / возмещение / компенсация неимущественного вреда / ущерба (например, постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 01.09.2008 № А40-4858/07-26-50; Девятого арбитражного апелляционного суда от 09.03.2007 № 09АП-418/2007-ГК; от 21.03.2008 № 09АП-2423/2008-ГК);

3) взыскание / возмещение / компенсация морального вреда юридическому лицу (например, постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 22.03.2004 № А08-8895/02-10; Восточно-Сибирского округа от 23.04.2007 № А10-4413/06-Ф02-2008, 2072/2007; Западно-Сибирского округа от 17.05.2007 № Ф04-2669/2007 (33906-А46-21));

4) взыскание / возмещение / компенсация репутационного вреда (например, постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14.05.2007 № Ф09-3485/07-С6; Московского округа от 21.05.2007 № КГ-А40/4117-07; от 15.11.2007 № КГ-А40/11813-07));

5) взыскание / возмещение / компенсация вреда, причиненного деловой репутации (например, постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14.05.2007 № Ф09-3485/07-С6; Московского округа от 21.05.2007 № КГ-А40/4117-07; от 15.11.2007 № КГ-А40/11813-07);

6) взыскание / возмещение / компенсация нематериальных убытков (например, постановления Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.05.2006 № А05-9136/2005-23; Волго-Вятского округа от 30.08.2006 № А29-9724/2005-3э; Уральского округа от 15.01.2008 № Ф09-11110/07-С6);

7) другие наименования (взыскание компенсационного вреда и прочие) (например, постановле-

ние Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.06.2008 № А79-5084/2007).

Важно четко понять, что все вышеуказанные названия обозначают один способ защиты деловой репутации юридических лиц, т. е. они являются правовыми синонимами, равнозначными понятиями. Безусловно, необходимо выработать универсальное обозначение исследуемого способа защиты.

Автор предпочитает избегать употребления в формулировке данного способа защиты таких слов, как «взыскание», «возмещение».

Термин «взыскание» означает меру воздействия, суть которой сводится к обязанности заставить кого-либо уплатить что-либо. А как можно заставить «уплатить (взыскать)» вред? С точки зрения юриспруденции вред можно либо «возместить», либо «компенсировать». Однако парадоксом является тот факт, что возмещение или компенсацию вреда взыскать можно!

Термин «возмещение» также представляется нам необоснованным, так как не совсем уместно его использовать применительно к защите нематериальных благ (к которым относится деловая репутация), он отражает сущность исключительно имущественного вреда (связь с убытками, неустойкой (штрафом, пени), недоимкой и т. п.). К тому же в современном российском праве термин «возмещение» в отличие от термина «компенсация» используется в основном тогда, когда размер нарушенного права может быть точно исчислен, что применительно к реализации исследуемого способа защиты деловой репутации является довольно затруднительным.

Что касается «взыскания / возмещения / компенсации морального вреда юридическому лицу», то, как показывает практика, арбитражные суды часто отождествляют «моральный вред гражданину» и «моральный вред юридическому лицу» (как физические и нравственные страдания), поэтому отказывают истцу (юридическому лицу) во «взыскании / возмещении / компенсации морального вреда», так как юридическое лицо в силу своей природы не может испытывать физических и нравственных страданий (например, постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.05.2007 № Ф09-3397/07-С6 № А60-18790/2006; Северо-Западного округа от 01.11.2007 № А26-5457/2006-111; Уральского округа от 10.06.2008 № Ф09-4004/08-С6 № А60-13057/07). Поэтому не рекомендуем на практике истцам (юридическим лицам) требовать именно «взыскания / возмещения / компенсации морального вреда».

Однако необходимо заметить, что категории «моральный вред гражданину» и «моральный вред юридическому лицу» имеют разное содержание (абз. 5 п. 2 вышеназванного Определения): если «моральный вред гражданину» — это физические и нравственные страдания, то «моральный вред юридическому лицу» — это его «нематериальный вред», т. е. такие последствия правонарушения, выраженного в умалении нематериальных благ, которые не имеют экономического содержания и стоимостной формы независимо от наличия физических или нравственных страданий [2].

Нам также представляется не совсем корректным использовать обозначения исследуемого способа защиты, в которых есть исключительно «репутационный вред» (взыскание / возмещение / компенсация репутационного вреда), так как «репутационный вред» может быть как нематериальным, так и материальным (проявляться в виде убытков). Мы же говорим исключительно о нематериальном способе защиты деловой репутации юридических лиц.

Подобный подход может быть применен и ко «взысканию / возмещению / компенсации вреда, причиненного деловой репутации». Однако здесь следует отметить, что в некоторых нормативных правовых актах РФ (например, п. 2 ст. 3.1 КоАП [3]; п. 9 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [4]; п. 1 ст. 42 УПК [5]) сказано о «вреде деловой репутации юридического лица», но о «взыскании / возмещении / компенсации вреда, причиненного деловой репутации», нигде (кроме судебной-арбитражной практики) не упоминается.

Что касается «взыскания / возмещения / компенсации нематериальных убытков», то и в этом случае мы против такого обозначения, так как «убытки» в отечественной цивилистике всегда связаны только с имущественными потерями, не носят нематериального характера, по своей сути являются главным проявлением материального (имущественного) вреда, могут быть только реальным ущербом или упущенной выгодой.

Термин «компенсация нематериального вреда» представляется более точным. Так, например, в ст. 62 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» [6] сказано о «моральном (нематериальном) вреде». О «нематериальном вреде» упоминается в абз. 4 п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 «О судебной практике по делам о защите чести и достоин-

ства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» [7] № 3, абз. 2 п. 3 Определения Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 383-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волика Ивана Васильевича на нарушение его конституционных прав Законом Российской Федерации “О реабилитации жертв политических репрессий”» [8]. На Украине, например, вообще существует самостоятельный способ защиты — «возмещение морального (неимущественного) вреда».

Однако представляется, что наиболее приемлемо использование понятия «компенсация нематериального вреда». В судебной-арбитражной практике чаще всего встречается именно данный термин. Имеются историко-теоретические причины этого [9]. В некоторых зарубежных странах существует самостоятельный способ защиты — «компенсация нематериального вреда». «Справедливая компенсация нематериального вреда» характерна и для практики Европейского суда по правам человека. К тому же в УДК использован термин «нематериальный ущерб» (код 347.426.4); ни о «нематериальном вреде», ни о «репутационном вреде» там не упоминается.

По нашему мнению, самым подходящим в Российской Федерации может стать следующее обозначение, имеющее комплексный характер: «компенсация нематериального (репутационного) вреда, причиненного деловой репутации юридического лица». Именно данную формулировку желательно использовать истцам (юридическим лицам) в исковом заявлении, обращаясь в арбитражный суд за защитой своей деловой репутации от диффамации. Также считаем, что вполне уместно в теории и на практике использовать словосочетания «компенсация нематериального вреда» и «компенсация нематериального вреда деловой репутации», учитывая, что нематериальный вред применительно к юридическому лицу на практике на сегодняшний день реализуется только как вред его деловой репутации и только по делам о защите деловой репутации.

В заключение отметим, что для разрешения исследуемой проблемы необходимо дать определенные разъяснения на уровне высших судебных инстанций (в частности, в совместном постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), что будет способствовать единообразию обозначения нового способа защиты деловой репутации юридических лиц от диффамации в судебной и судебной-арбитражной практике РФ.

1. См.: ВКС РФ. 2004. № 3.
2. См.: Макарова Т. Н. Проблемы гражданско-правовой защиты деловой репутации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 25.
3. См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
4. См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434.
5. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
6. См.: РФ. 1992. 8 фев.
7. См.: РФ. 2005. 15 марта.
8. См.: ВКС РФ. 2007. № 5.
9. См., напр.: Петражицкий Л. И. Возмещение нематериального вреда с точки зрения социальной политики // Право. 1900. № 11, 12, 15, 16; Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 1998. С. 132—144.



УДК 343.263.2

В. В. Джужома  
V. V. Dzhuzhoma

## «Контролируемая свобода» — домашний арест с использованием электронных средств наблюдения и контроля за осужденным: альтернативное уголовное наказание или очередной пример неудачного заимствования иностранного опыта?

### “Controlled liberty” — House Arrest Using Electronic Surveillance and Control over Convict: Alternative Criminal Sentence or the Next Example of Unsuccessful Borrowing from Foreign Experience?

*В статье раскрываются понятие, содержание и цели применения домашнего электронного ареста, представлена сравнительная характеристика эксперимента по применению данной меры в странах Европы и в Российской Федерации, дан анализ преимуществ и недостатков данной меры по сравнению с иными уголовно-правовыми санкциями, представлена авторская позиция относительно перспективы применения электронного мониторинга в рамках российского уголовного права.*

*This article contains concept, and purposes of administration of house electronic arrest, comparative analysis of experiment in administration of the given measure in Europe and in Russia. It also gives analysis of advantages and disadvantages of house electronic arrest in comparison with other criminal sanctions, as well as the author's position concerning prospects for the applications of electronic monitoring under Russian Criminal Law.*

Наказание; ограничение свободы; электронный браслет; домашний арест; лишение свободы; реформа

Punishment; restraint of liberty; electronic bracelet; house arrest; imprisonment; reform

Домашний арест с использованием электронных средств наблюдения (электронный домашний арест) также именуют «электронными кандалами» [1], «электронным мониторингом» [2], а также «контролируемой свободой» [3] или «интенсивным наблюдением» [4]. Он был введен на экспериментальной основе в некоторых европейских странах вместо заключения в ИУ, что породило инициативу установления такой меры в качестве одного из видов уголовного наказания. В России эксперимент с использованием «электронных браслетов» начался в 2006 г. Тогда ФСИН России совместно с представителями Еврокомиссии приступила к реализации програм-

мы в рамках специального гранта, полученного от Евросоюза [5].

Электронный домашний арест заключается в таком ограничении свободы преступника, при котором лицо преимущественно находится в месте своего проживания и ему предписано покидать жилое помещение только в определенное время, а контроль за выполнением данной обязанности осуществляется с использованием особых электронных средств и устройств [6]. Для этого на теле осужденного закрепляется передатчик, постоянно посылающий сигнал на контрольную станцию через дополнительный прибор. Если арестант в неразрешенное время удаляется из поме-



шения, тревожный сигнал поступает в центр мониторинга. Другой вариант предусматривает установку в месте нахождения осужденного аппаратов, которые различными способами (путем идентификации голоса и т. д.) контролируют присутствие в доме поднадзорного лица. В этом случае электронный браслет подает специальный сигнал и осужденный в течение определенного времени должен позвонить в центр контроля и сообщить о своем местонахождении [7]. В отдельных случаях предлагается устанавливать в жилище осужденного видеокамеры [8]. И наконец, наиболее современная модель слежения основана на использовании спутниковой связи или GSM. В данном случае закрепленный на теле преступника браслет позволяет в любой момент определить его нахождение с точностью до метра (в России предлагается использование для этого глобальной навигационной спутниковой системы (ГЛОНАСС) [9]).

Мировая практика знает несколько вариантов использования данного института, и условно можно выделить: 1) электронный домашний арест как вид уголовной санкции (альтернативный краткосрочному лишению свободы или самостоятельный вид наказания); 2) домашний арест с использованием электронных средств наблюдения и контроля как вид меры пресечения (по аналогии с заключением под стражу); 3) превентивное электронное наблюдение (в отношении лиц, совершивших так называемые общеопасные преступления и отбывших наказание, например для осужденных за педофилию, изнасилования, преступления террористического характера в целях предупреждения совершения ими новых преступлений).

Предложенная Минюстом России программа касается первых двух из указанных аспектов, и о превентивном электронном мониторинге речь пока не идет. Также предполагается использование электронных браслетов для борьбы с побегами заключенных (в частности, из колоний-поселений).

Необходимо отметить, что российский экспериментальный вариант электронного ареста имеет ряд отличий от модели, тестируемой в странах Европы. Так, в Германии домашний электронный арест также пока не является самостоятельной уголовно-правовой санкцией и применяется в рамках пробной программы. Для его назначения необходимо согласие на участие в программе как самого осужденного, так и совместно проживающих с ним лиц [10]. Данная мера используется, если суд приходит к выводу о возможности и целесообразности исправления виновного без

изоляции от общества. Электронный арест, как правило, исполняется в рамках института условного осуждения и отбывается по месту проживания осужденного.

В России тестирование электронного наблюдения проводится на примере заключенных, находящихся в колониях-поселениях (всего в эксперименте принимают участие около 200 заключенных колоний-поселений Московской и Рязанской областей, а также Пермского края; его проведение рассчитано на три года), хотя нам более логичным представляется его применение в составе комплекса мер при условном осуждении. Согласно ст. 73 УК [11] суд может возложить на условно осужденного преступника исполнение ряда обязанностей, в том числе не указанных в ч. 5 ст. 73 УК. Следовательно, по приговору суда возможно обязать такого осужденного не покидать помещение в определенный период времени или установить иные особенности порядка проживания в нем соразмерно целям применения домашнего ареста и контролировать их соблюдение при помощи электронного наблюдения. Первое испытание электронного мониторинга только на заключенных в нашей стране связано, в том числе, с возможностью более качественного и детального контроля за ходом эксперимента. Однако нельзя забывать, что данный институт был разработан как самостоятельная мера, не связанная с изоляцией виновного от общества, и одной из его целей являлось сокращение количества тюремного населения. Поэтому упрощение электронного ареста до средства технического обеспечения исполнения других мер наказания (в частности, для предотвращения побегов или надзора за заключенными) представляется нам неверным.

В случае успешного завершения эксперимента предполагается распространение домашнего ареста на лиц, осужденных к ограничению свободы. Законопроект, существенно изменяющий исполнение данного вида наказания, в июле 2008 г. прошел первое чтение в Государственной Думе [12], однако до настоящего момента не принят (информация по состоянию на 10 февраля 2009 г.). Использование же контролируемой свободы в рамках существующей модели ограничения свободы, по нашему мнению, нецелесообразно: согласно положениям УИК [13] осужденные к ограничению свободы лица содержатся в исправительных центрах, т. е. вне места проживания (дома, квартиры). В этом случае электронный браслет перестает быть средством контроля в домашних условиях и превращается в еще один способ предупреждения побега заключенного. Уменьшения количества лиц, содержащихся в ИУ, о котором

столько говорилось в связи с введением данной меры, не произойдет. Кроме того, по действующему уголовному закону ограничение свободы применяется только к совершеннолетним лицам, т. е. осужденные подростки, которые в начале эксперимента рассматривались как основной контингент домашнего ареста [14], без изменения закона данной реформой охвачены не будут.

А ведь именно домашний арест (наряду с другими амбулаторными санкциями) считается менее десоциализирующей мерой по сравнению с так называемыми стационарными видами наказания. При его назначении осужденный продолжает жить в привычном социальном окружении, также у него есть возможность продолжать работать, учиться и поддерживать необходимые социальные контакты [15]. Как следствие, контролируемая свобода позволяет минимизировать риск призонизации и десоциализации преступников всех возрастов.

Использование данной альтернативной уголовно-правовой меры положительно и по другой причине, поскольку позволяет сократить расходы государства на содержание заключенных и в целом на исполнение наказания. В 2006 г. в России стоимость содержания одного заключенного составляла в среднем 6 тыс. рублей в день [16]. Домашний арест, по результатам его применения в Европе, обходится примерно в 35 евро (около 1,6 тыс. рублей) в день на одного осужденного [17].

Российские власти оценивают общую стоимость реализации такого проекта в 4 млрд руб. [18]. По данным ведущего научного сотрудника НИИ ФСИН России Н. Хуторской, цена одного браслета может составлять 200 дол. США, не включая стоимость самой системы слежения [19]. Экспертами также называлась сумма в 1 тыс. долларов за весь комплекс мониторинга для одного осужденного, а также расходы на обслуживание браслета, ежемесячно составляющие 100 дол. США [20]. В этой связи предлагалось переложить бремя несения расходов, связанных с применением электронного домашнего ареста, на самих российских заключенных [21]. Полагаем, что данная инициатива является неприемлемой, поскольку ставит исполнение наказания в зависимость от материального положения заключенного. Можно также согласиться с мнением европейских юристов, что такого рода условия порождают возникновение «двухклассового» уголовного права, в котором спектр санкций для социально неблагополучных лиц существенно ограничен [22].

Противники внедрения электронных браслетов в обоснование своей позиции ссылаются не только на необходимость изыскания средств для

финансирования данного проекта. По их мнению, домашний арест является бессодержательной, исключительно контролирующей мерой, которая не воспринимается виновным как наказание [23]. Упоминается также о вероятном психологическом давлении на осужденного и совместно проживающих с ним лиц. Передатчик постоянно ощущается на теле, он заметен, а теоретическая возможность покинуть помещение в сочетании со свободой передвижения других проживающих в квартире лиц может представлять для многих арестантов непреодолимое искушение нарушить запрет. Члены семьи осужденного в этом случае также оказываются своего рода лицами, отбывающими наказание (к примеру, они вынуждены сталкиваться с такими проявлениями контроля, как телефонные звонки или посещения квартиры работниками надзорной службы), что, в свою очередь, может приводить к возникновению конфликтов с домочадцами или соседями [24].

И, наконец, отдельными авторами было высказано суждение об угрозе возникновения так называемого “net-widening”-эффекта (букв. — итоговое распространение), т. е. об опасности усиления общего государственного контроля за гражданами под предлогом наблюдения за преступниками [25].

Полагаем, что, несмотря на все вышеуказанные моменты, применение электронного ареста в России возможно, но при соблюдении ряда условий. Это прежде всего: 1) обоснованное и выборочное применение данной меры в отношении социально интегрированных делинквентов, совершивших преступления малой и средней степени тяжести и не имеющих криминального опыта; 2) четкая организация времени отбывания наказания с составлением общего плана и распорядка дня осужденного; 3) дополнение домашнего ареста обязанностями по продолжению трудовой деятельности либо занятию общественно полезными работами; 4) параллельное применение к виновному мер социально-терапевтического воздействия.

В организационном плане также потребуются внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты, регулирующие работу уголовно-исполнительных инспекций и органов милиции, осуществление профильной подготовки кадров и технического оснащения контролирующих органов с учетом географических, климатических и иных особенностей нашей страны. Наиболее важно при этом исключить ситуацию появления в уголовном законе еще одной «номинальной» статьи, исполнение положений которой невозможно ввиду непродуманности механизма ее реализации.

Безусловно, нерешенных вопросов относительно использования электронного домашнего ареста в уголовном праве еще хватает. Однако при соблюдении вышеуказанных предпосылок такое наказание представляется нам более гуман-

ным и эффективным, чем изоляция преступника в ИУ. Это также подтверждает опыт применения электронного контроля в других странах, а потому основная задача российских юристов не допустить ошибок при его заимствовании.

1. См.: Ammerer G., Bretschneider F., Weis A. S. *Gefängnis und Gesellschaft. Zur (Vor-) Geschichte der strafenden Einsperrung*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2003. S. 13.
2. См.: Амбулаторное заключение // Интернет-версия журнала «Власть». URL : <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=671727> (дата обращения: 10.02.2009).
3. См.: ФСИН ударились в киберпанк: электронные браслеты // Новые известия : еженд. интернет-изд. URL : <http://www.newizv.ru/lenta/45490/> (дата обращения: 11.02.2009).
4. См.: *Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug 1962—2003*. Herausgegeben vom Bundesministerium für Justiz Deutschland, Bundesministerium für Justiz Österreich und Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartament Schweiz. Bad Godesberg : Forum Verlag, 2004. S. 185.
5. См.: Евросоюз заплатит за электронные браслеты для российских преступников // securitylab.ru : интернет-портал. URL : <http://www.securitylab.ru/news/348054.php> (дата обращения: 11.02.2009).
6. См.: Laun S. *Alternative Sanktionen zum Freiheitsentzug und die Reform des Sanktionensystems*. Lang Verlag, 2002. S. 155.
7. См.: Электронные браслеты «разгрузят» российские СИЗО и тюрьмы // РИА Новости : сайт. URL : <http://www.rian.ru/society/20080529/108791508.html> (дата обращения: 11.02.2009).
8. См., напр.: Евросоюз заплатит за электронные браслеты для российских преступников.
9. См.: ФСИН снабдит осужденных электронными браслетами // РИА Новости : сайт. URL : [http://www.rian.ru/defense\\_safety/20081216/157338275.html](http://www.rian.ru/defense_safety/20081216/157338275.html) (дата обращения: 10.02.2009).
10. См.: Illert H. *Aspekte einer Implementierung des elektronisch überwachten Hausarrests in das deutsche Recht: Elektronische Kontrolle als Alternative zum stationären Freiheitsentzug*. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Würde eines doctor juris der Juristischen Fakultät der Bayrischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Göttingen : Cuvillier Verlag, 2005. S. 56.
11. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
12. Полный текст см.: КАДИС : правовой портал. URL : <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=28654> (дата обращения: 11.02.2009).
13. См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
14. См.: Стенография пресс-конференции директора ФСИН России Ю. И. Калинина в «ИТАР-ТАСС» // Федеральная служба исполнения наказаний : сайт. URL : <http://www.fsin.su/main.phtml?aid=905> (дата обращения: 10.02.2009).
15. См.: Illert H. *Aspekte einer Implementierung des elektronisch überwachten Hausarrests in das deutsche Recht*. S. 54.
16. См.: Стенография пресс-конференции директора ФСИН России Ю. И. Калинина.
17. См.: *Abschlussbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems, vorgelegt im März 2000*. S. 173 : PDF-Version des Dokumentes ist unter. URL : [http://www.bmj.bund.de/media/archive/1388.pdf#search="sanktionensystem"](http://www.bmj.bund.de/media/archive/1388.pdf#search=) abrufbar (stand: 15.10.2008).
18. См.: Дмитрий Медведев считает, что вместо заключения под стражу до суда возможно использование ограничения свободы // Русская служба новостей : сайт. URL : <http://www.rusnovosti.ru/news/18414/> (дата обращения: 11.02.2009).
19. См.: Кораблева С. В России заключенных ради эксперимента оденут в электронные браслеты // РИА Новый Регион : сайт. URL : <http://www.nr2.ru/health/153608.html> (дата обращения: 11.02.2009).
20. См.: Берсенева А. Все под контролем. На преступников будут надевать специальные браслеты слежения // Новые известия : еженд. интернет-изд. URL : <http://www.newizv.ru/news/2006-04-27/45474/> (дата обращения: 11.02.2009).
21. См.: Там же.
22. См.: *Abschlussbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems*. S. 173.
23. См.: Illert H. *Op. cit.* S. 49.
24. См.: *Ibid.* S. 55.
25. См.: Laun S. *Op. cit.* S. 203.

## Классификация оснований прекращения трудового договора

### Classification of the Bases of the Termination of the Labour Contract

*В данной статье проводится анализ критерия классификации оснований прекращения трудового договора в зависимости от проявления воли сторон, направленной на прекращение трудового договора. Автор не только анализирует законодательство РФ, но и проводит сравнительно-правовую характеристику законодательства некоторых государств СНГ. Использование признанного учеными-трудовиками устоявшегося критерия, который указывает, кто проявляет волю (инициативу) на прекращение трудового договора и каковы особенности ее проявления, позволило выявить универсальность данного критерия классификации. Поэтому автор статьи предлагает дальнейшее преобразование указанной классификации посредством установления связей между различными основаниями прекращения трудового договора с целью охватить весь перечень оснований, установленный ТК, с учетом установленных гарантий при упорядочении процедурных особенностей прекращения трудового договора по разным основаниям прекращения трудового договора.*

Трудовой договор; работник; работодатель; стороны трудового договора; критерий; классификация; основания прекращения трудового договора; юридический факт; волеизъявление (инициатива) сторон; увольнение; истечение срока действия трудового договора

*In this article the analysis of criterion of classification of the bases of the termination of the labour contract depending on display of will of the parties directed on the termination of the labour contract is carried out. The author not only analyzes the legislation of the Russian Federation, but also spends the rather-legal characteristic of the legislation of some states CIS. Use of the settled criterion recognised as scientists in the field of the labour right which specifies who shows will (initiative) on the termination of the labour contract and what features of its display, has allowed to reveal universality of the given criterion of classification. Therefore the author of article offers the further transformation of the specified classification by means of an establishment of communications between the various bases of the termination of the labour contract on purpose to capture all list of the bases established by the Labour Code of the Russian Federation, taking into account the established guarantees at streamlining of procedural features of the termination of the labour contract on the different bases of the termination of the labour contract.*

The labour contract; the worker; the employer; the parties of the labour contract; criterion; classification; the bases of the termination of the labour contract; the legal fact; will (initiative) of the parties; dismissal; the expiry of the term of action of the labour contract

Гарантии защиты трудовых прав граждан при прекращении (расторжении) трудового договора имеют особое значение как охраняющие свободу труда работника и его право на труд. В первую очередь к ним относится перечень оснований прекращения трудового договора, закрепленный в ст. 77 ТК [1] и нацеленный на защиту работников от незаконных и необоснованных увольнений.

Как известно, классификация как метод исследования имеет большое теоретическое и практическое значение, так как позволяет уяснить правовую природу того или иного акта, его отличительные признаки, назначение [2].

Перечень оснований прекращения трудового договора, установленный в ТК, отличается от прежнего, установленного КЗоТ, не только их коли-

чеством, но также структурой и содержанием. В современной науке трудового права в целях выявления особенностей и порядка прекращения трудового договора применяются определенные признаки (критерии), позволяющие осуществить классификацию этих оснований, систематизировать их.

Необходимость классификации оснований прекращения трудового договора приобрела особую актуальность в связи с увеличением их числа и тенденцией дальнейшего возрастания. Простейший сравнительный анализ показывает, что если в КЗоТ 1922 г. перечень оснований прекращения трудового договора состоял из четырех пунктов с общим числом в 15 оснований (ст. 44, 46—48), в КЗоТ 1972 г. (в ред. от 25.09.1992) было предусмотрено всего 24 основания, то в настоящее время ст. 77 ТК содержит перечень из 11 общих оснований прекращения трудового договора, которые конкретизируются в соответствующих статьях гл. 13, а также в других главах ТК, достигая общего количества более 50, в некоторых случаях — более 60 [3]. При этом перечень оснований не является исчерпывающим в отличие от ранее действовавших кодексов законов о труде, устанавливавших исчерпывающей полнотой указанные основания.

В ч. 2 ст. 77, п. 14 ч. 1 ст. 81 ТК предусмотрено, что трудовой договор может быть прекращен и по другим основаниям, установленным ТК и иными федеральными законами. Столь большое количество оснований умаляет защитную роль их законодательного закрепления. Можно согласиться с авторами, обоснованно считающими, что открытый перечень оснований прекращения трудового договора теряет свою гарантированную направленность [4].

Принятый в трудовом праве критерий классификации оснований прекращения трудового договора в зависимости от проявления воли сторон, направленной на прекращение трудового договора, позволил выделить четыре группы оснований прекращения трудового договора [5]. Они впоследствии несколько изменялись, пока не приняли современный вид, учитывающий не только действия (волеизъявления) сторон либо органа, не являющегося стороной трудового договора, но и события, т. е. жизненные обстоятельства, не зависящие от воли сторон данного договора [6].

Вместе с тем в 90-х гг. в юридической литературе отмечалось, что «пока не выработана разветвленная сеть критериев для их классификации и в связи с этим ряд авторов выделяют один из них — по чьей инициативе производится прекращение трудового договора (или кто является инициатором увольнения)» [7].

В результате разрабатываемых подходов к указанной классификации представителями науки трудового права ныне предложено несколько критериев, обобщение которых дает возможность разграничивать основания прекращения трудового договора в принятой классификации:

- по волеизъявлению (инициативе) сторон, иных органов;
- по видам юридических фактов;
- по способу установления;
- по кругу лиц.

В науке российского трудового права к основаниям прекращения трудового договора принято относить юридические факты, главным образом правомерные действия лиц, но также и события, т. е. такие жизненные обстоятельства, при наличии которых закон допускает прекращение трудового договора [8]. Юридические факты, лежащие в основе прекращения трудового договора, могут быть представлены:

- простым юридическим составом;
- сложным юридическим составом [9].

К событиям относятся, например, истечение срока договора или окончание выполняемой работы, ликвидация организации в связи с ее банкротством, смерть работника (п. 2 ч. 1 ст. 77, п. 1 ч. 1 ст. 81, п. 6 ст. 83 ТК) [10].

По волеизъявлению лиц или органов основания прекращения трудового договора, в свою очередь, разграничиваются:

- по волеизъявлению (инициативе) каждой из сторон трудового договора;
- по волеизъявлению (инициативе) органов, не являющихся стороной трудового договора.

Таким образом, в зависимости от того, по чьей воле прекращается трудовой договор (кто является инициатором), общие основания классифицируются:

- по инициативе работника;
- по инициативе работодателя;
- по инициативе органов, не являющихся стороной трудового договора, к которым примыкают обстоятельства, не зависящие от воли сторон.

По числу сторон, являющихся инициаторами разрыва трудовых отношений, основания классифицируются на двусторонние и односторонние.

Кроме того, может быть волеизъявление органа, не являющегося стороной трудового договора, но на законной основе проявляющего инициативу, ведущую к прекращению трудового договора [11].

По кругу лиц (или по субъектам РФ [12]) все основания прекращения трудового договора делятся:

- на общие, распространяющиеся на всех работников (ст. 77 ТК);

- дополнительные, применяемые лишь к некоторым категориям работников, прямо указанным в ст. 81 ТК (п. 4, 7, 8—10, 13), разд. XII ТК и др. [13].

По способу установления основания прекращения трудового договора делятся на три группы:

- предусмотренные непосредственно ТК;
- установленные федеральными законами

(т. е. ни нормативные правовые акты федерального уровня как подзаконные акты, ни законы субъектов РФ не могут устанавливать основания увольнения работников);

- предусмотренные трудовыми договорами с отдельными категориями работников в установленном ТК порядке.

В результате проведенного анализа рассматриваемой классификации оснований прекращения трудового договора в соотношении с закрепленными в ст. 77 ТК общими основаниями прекращения трудового договора можно выделить в качестве ключевой классификацию прекращения трудового договора по принятому критерию волеизъявления сторон, согласно которой в современном трудовом праве основания прекращения трудового договора делятся, как правило, на четыре группы:

1. Прекращение трудового договора по взаимному волеизъявлению сторон (соглашение сторон) и прекращение срочного трудового договора (п. 1, 2 ч. 1 ст. 77 ТК).

Истечение срока действия трудового договора, думается, обоснованно относится к числу оснований прекращения трудового договора по согласованному волеизъявлению сторон, достаточному при заключении срочного трудового договора [14].

2. Прекращение трудового договора по волеизъявлению (инициативе) работника, т. е. по собственному желанию (п. 3 ч. 1 ст. 77 ТК).

3. Прекращение трудового договора по инициативе работодателя (п. 4 ч. 1 ст. 77 ТК).

4. Прекращение трудового договора по инициативе органов, не являющихся стороной трудового договора, или по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 10 ч. 1 ст. 77 ТК) [15].

При этом п. 5—9 ч. 1 ст. 77, закрепленные как основания, связанные с переводом либо с изменением определенных сторонами условий трудового договора, не включены ни в одну из перечисленных групп. Представляется, что они могут быть введены в данную классификацию, если рассмотреть их с точки зрения подчинения объективному закону распределения жизненных обстоятельств на действия и события.

Исходя из этого рассмотрим п. 5—9 ч. 1 ст. 77 ТК по общепризнанному в науке трудового

права критерию классификации — «кто проявляет волю (инициативу) на прекращение трудового договора».

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 77 ТК увольнение работника производится:

- в связи с переводом работника по его просьбе или с его согласия на работу к другому работодателю;

- в связи с переходом на выборную работу (должность).

Перевод к другому работодателю подразделяется на два случая, отличающихся друг от друга по субъекту проявления инициативы:

- когда инициативу проявляет работник, обращаясь с письменной просьбой о переводе на работу к другому работодателю;

- когда работодатель по старому месту работы выражает согласие в письменной форме в ответ на обращение работодателя по новому месту работы о переводе (ч. 2 ст. 72.1 ТК).

В таких случаях прекращение трудового договора производится по волеизъявлению (инициативе) одной из сторон трудового договора, но принципиально отличается от иных групп классификации тем, что увольнение работника завершается его трудоустройством на новом месте, гарантированным также ч. 4 ст. 64 ТК.

Таким образом, прекращение трудового договора по основаниям, изложенным в п. 5 ч. 1 ст. 77 ТК, можно внести согласно классификации в новую условную группу: прекращение трудового договора по волеизъявлению сторон трудового договора и органа (лица), не являющегося стороной трудового договора (п. 5 ч. 1 ст. 77 ТК).

Особую группу оснований, закрепленных в п. 6, 7, 9 ч. 1 ст. 77 ТК, составляют отказы работника от продолжения работы, связанные с рядом причин, которые можно назвать отказом работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора по различным объективным причинам, установленным в ТК [16].

При увольнении по данным основаниям работник не выступает инициатором расторжения трудового договора, напротив, его действия являются ответной реакцией на инициативу работодателя по изменению ранее согласованных условий трудового договора. Таким образом, данная группа оснований отражает инициативу одной из сторон, проявляемую в силу объективно возникших факторов, предусмотренных законом, и ответные действия (волеизъявления) другой стороны. С этим связан разрыв во времени между волеизъявлениями сторон трудового договора.

Пункт 6 ч. 1 ст. 77 ТК конкретизируется в ст. 75 ТК, указывающей на определенные юридические факты. При смене собственника имущества организации новый собственник имеет право расторгнуть трудовой договор с руководителем организации, его заместителями и главным бухгалтером согласно п. 4 ст. 81 ТК, но это не является основанием для расторжения трудовых договоров с другими работниками организации (ч. 1, 2 ст. 75 ТК). Как смена собственника имущества организации, так и изменение подведомственности (подчиненности) организации либо ее реорганизация не могут являться основанием для расторжения трудовых договоров с работниками организации (ч. 5 ст. 75 ТК). И только в случае нежелания (отказа) работника продолжать работу трудовой договор с ним прекращается, что фактически равносильно его собственному желанию. В науке трудового права обоснованно указано на отнесение основания по п. 6 ч. 1 ст. 77 ТК к группе оснований увольнения по собственному желанию работника [17].

С учетом изложенного предлагается основание прекращения трудового договора по п. 6 ч. 1 ст. 77 ТК дополнительно ввести группу классификации, сформулировав ее следующим образом: «Прекращение трудового договора по волеизъявлению (инициативе) работника (п. 3 ч. 1 ст. 77 ТК — по собственному желанию, п. 6 ч. 1 ст. 77 ТК — в связи с отказом от продолжения работы)». Представляется, что порядок расторжения трудового договора по инициативе работника, закрепленный ст. 80 ТК, должен соответствовать обоим случаям.

Следующими из рассматриваемых оснований прекращения трудового договора, связанными с «отказами», являются отказ работника от продолжения работы при изменении по инициативе работодателя определенных сторонами условий трудового договора по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда (изменения в технике и технологии производства, структурная реорганизация производства и др.) (ст. 74, п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК), и отказ работника от перевода на работу в другую местность вместе с работодателем (п. 9 ч. 1 ст. 77 ТК). Эти основания могут быть сгруппированы в силу того, что оба входят в понятие «изменение определенных сторонами условий трудового договора». В первом случае они связаны с объективно возникшей необходимостью изменить те или иные условия трудового договора, оговоренные сторонами при его заключении, а во втором случае речь идет об изменении такого условия как «место работы» в связи с переездом ра-

ботодателя в другую местность (ст. 72, 72.1 ТК, ч. 4 ст. 74 и ч. 1 ст. 72.1 ТК).

Согласно ч. 2 ст. 74 если работник не согласен работать в измененных условиях, то работодатель обязан в письменной форме предложить ему другую имеющуюся работу, а при отсутствии такой подходящей работы или отказе работника от предложенной работы трудовой договор прекращается в соответствии с п. 7 ст. 77 ТК.

При увольнении по рассматриваемым основаниям работник не выступает инициатором прекращения трудового договора, поскольку инициатором прекращения трудового договора является работодатель, но именно решение работника, если он отказывается от работы в новых предложенных условиях, является тем юридическим актом, который по существу дополняет инициативу работодателя, хотя и проявленную в силу объективности причин, вызванных указанными изменениями.

Думается, что оба эти основания могли бы рассматриваться как разновидность вынужденного волеизъявления работника, основанного на тех изменениях его трудового договора, перед которыми он поставлен работодателем. Представляется, что в рассматриваемых основаниях бесспорна связь волеизъявления работника (его вынужденного отказа) с указанными действиями работодателя, что позволяет сформулировать новую условную группу, имеющую сложный фактический состав, со следующей формулировкой: «Прекращение трудового договора по вынужденному волеизъявлению работника, выражающемуся в вынужденном отказе работника от продолжения работы, в связи с действиями работодателя по изменению условий трудового договора (п. 7, 9 ст. 77 ТК)».

Поскольку данные основания никак не связаны с неуважительными причинами или правонарушениями со стороны работника, представляется справедливой выплата выходного пособия при увольнении.

Прекращение трудового договора по п. 8 ст. 77 ТК связано с отказом работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением, по которому закон обязывает работодателя временно или постоянно перевести работника на другую имеющуюся у него работу, не противопоказанную работнику по состоянию здоровья (ст. 73 ТК).

Таким образом, в основе прекращения трудового договора в связи с отказом от перевода по медицинским показаниям лежит инициатива органов, не являющихся стороной трудового договора. В связи с этим представляется, что четвертая группа классификации может быть допол-

нена еще одним основанием, уточненным ссылкой на п. 8 ч. 1 ст. 77 ТК.

Внимательный анализ обстоятельств применения п. 11 ч. 1 ст. 77, конкретизированных в ст. 84 ТК, показывает, что инициирование прекращения трудового договора по данному основанию возможно только со стороны определенных управомоченных органов (лиц), по инициативе органов, не являющихся стороной трудового договора. Поэтому предлагается дополнить четвертую группу классификации еще одним основанием: прекращение трудового договора по инициативе третьих лиц (органов), не являющихся стороной трудового договора или по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 8, 10, 11 ст. 77 ТК).

Таким образом, использование признанного учеными-трудовиками устоявшегося критерия, который указывает, кто проявляет волю (инициативу прекращения) трудового договора и каковы особенности ее проявления, с целью дальнейшего преобразования указанной классификации позволило выявить его универсальность. Это выражается в установлении связей между различными основаниями прекращения трудового договора, а также возможности охватить весь перечень оснований, установленный ТК, с учетом закрепленных гарантий при упорядочении процедурных особенностей прекращения трудового договора по разным основаниям прекращения трудового договора.

- 
1. См.: Трудовой кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
  2. См.: Теория права и государства : учебник для вузов / под ред. Г. Н. Манова. М., 1995. С. 188.
  3. См.: Шкатулла В., Сытинская М. Методика и технологии юридически безупречного расторжения трудового договора // Вопросы трудового права. 2007. № 2. С. 20—27.
  4. См., напр.: Лебедев В. М. Социологическая школа трудового права России // Правоведение. 2006. № 4. С. 71; Дмитриева И. К. Гарантии трудовых прав граждан РФ. Применение трудового законодательства // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения: Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении : материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М., 2006. С. 20; Миронова А. Н. Трудовые споры о прекращении трудового договора: теоретические и практические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7—8.
  5. См., напр.: Александров Н. Г., Зайкин А. Д., Лившиц Р. З. Основной закон о труде. М., 1972. С. 36; Советское трудовое право : учебник / под ред. Б. К. Бегичева, А. Д. Зайкина. М., 1985. С. 232—233.
  6. См.: Гейхман В. Л., Дмитриева И. К. Трудовое право : учебник для вузов. М., 2002. С. 131—132.
  7. Андреева Л. А., Медведев О. М. Трудовой договор в РФ : учебник / под ред. О. М. Медведева. М., 1998. С. 108.
  8. См.: Гейхман В. Л., Дмитриева И. К. Указ. соч. С. 130—131.
  9. Гейхман В. Л. Сложные фактические составы как основания возникновения трудовых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 2—3.
  10. См.: Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России : учебник. М., 2003. С. 223.
  11. См., напр.: Александров Н. Г. Советское трудовое право : учебник. М., 1963. С. 207; Ставцева А. И., Хохлаева О. С. Трудовой договор. М., 1983. С. 112.
  12. См.: Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Указ. соч. С. 223.
  13. См., напр.: Сыроватская Л. А. Трудовое право : учебник. М., 2001. С. 168.
  14. Курс российского трудового права. Т. 3 : Трудовой договор / науч. ред. Е. Б. Хохлов. СПб., 2007. С. 534.
  15. См.: Гейхман В. Л., Дмитриева И. К. Указ. соч. М., 2002. С. 131—132.
  16. См. подробнее: Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Указ. соч. С. 225.
  17. См.: Курс российского трудового права. Т. 3 : Трудовой договор. СПб., 2007. С. 550.



## Место административных судов в судебной системе Республики Таджикистан

### The Place of Administrative Courts in the Court System in the Republic of Tadjikistan

*В настоящей статье автором последовательно обосновывается необходимость создания в Республике Таджикистан системы административных судов. Затронут вопрос подсудности судебных дел, вытекающих из публично-правовых отношений, а также раскрывается понятие административного судопроизводства.*

Административный суд; административное судопроизводство; судебная система; административное правонарушение; публично-правовые отношения

*In this article the author sequentially gives proof that the Republic of Tadjikistan needs the administrative courts system. There is touched upon a question about jurisdiction of legal cases evolved from public legal relationships, and also the category of administrative legal procedure is explained.*

Administrative court; administrative legal procedure; court system; administrative offence; public legal relationships

Впервые в истории конституционного развития таджикской государственности Конституция Республики Таджикистан 1994 г. установила принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную как важнейший принцип существования Республики Таджикистан в качестве правового государства. В правовом государстве судебная власть в пределах своей компетенции является самостоятельной.

В систему судов Республики Таджикистан входят Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд, Военный суд, Суд Горно-Бадахшанской автономной области, суды областей, Суд г. Душанбе, районные городские суды, Экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, экономические суды областей, Экономический суд г. Душанбе.

Необходимым является включение в систему судов Республики Таджикистан Административного суда, обязанности которого в настоящее время выполняют Верховный суд, районные и городские суды. Думается, создание Административного суда в Республике Таджикистан — дело ближайшего будущего.

Административные суды входят в систему судов общей юрисдикции.

Республика Таджикистан растёт как независимое государство, и создание Административного суда — это требование развития общества и государства.

Демократические и правовые республики должны всесторонне защищать права человека.

Административное судопроизводство — судебный процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров. Как предусмотрено законами об административных судах в других государствах, состав судей Административного суда будет включать судей из Судебной коллегии

по административным делам Верховного суда, областных и городских судов. При этом Верховный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к административным судам.

Кассационная коллегия Верховного суда рассматривает дела по жалобам на не вступившие в силу решения Судебной коллегии по административным делам Верховного суда. Судебная коллегия по административным делам Верховного суда рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

а) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Республики Таджикистан и постановления Правительства Республики Таджикистан;

б) административные, имеющие важное государственное или международное значение, если они не могут быть рассмотрены в нижестоящих судах;

в) другие административные дела.

Судебная коллегия по административным делам Верховного суда Республики Таджикистан, суда города, автономной области рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

а) связанные с государственной тайной, кроме дел, подсудных вышестоящим судам;

б) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц;

в) об оспаривании ненормативных актов высших должностных лиц.

Предметом административно-судебного производства являлись и являются не только правовые акты или действия органов исполнительной власти, но и законы и иные акты представительных (законодательных) органов.

Административное судопроизводство — один из самых удобных способов защиты и решения проблем, возникающих из публичных правоотношений.

Публично-правовые отношения являются выражением публичного, общественного интереса. Властные полномочия органа государственной

власти, местного самоуправления, их должностного лица свидетельствуют о неравенстве сторон в правоотношении и о возможности принудительного осуществления публичных прав в досудебном порядке. Обязанность субъекта публичного управления использовать свои властные полномочия только для достижения целей, поставленных законом, и только в рамках закона отражает принцип императивности — основной принцип отраслей публичного права.

В связи с этим правовые средства защиты публичного правоотношения являются в первую очередь средствами надзора и контроля за законностью деятельности органов государственной власти.

В России в науке гражданского процессуального права и в новом ГПК [1] нормы Конституции не получили своего теоретического развития, хотя сам характер и материально-правовая природа публично-правовых отношений требуют отдельного вида судопроизводства — административного суда. На наш взгляд, судебная власть и публично-правовые отношения в Республике Таджикистан тоже требуют отдельного вида судопроизводства.

Административное судопроизводство — это самостоятельный институт публичного права, не зависимый от административного процесса. Между ними можно обнаружить ряд существенных отличий.

В Кодексе административных правонарушений Республики Таджикистан подчеркнута, какие дела рассматривают суды района и города (ст. 51, 143, 158, 159, 166, ч. 1 ст. 171, ст. 174, 175, 177, 196, 197 и т. д.). В настоящее время эти дела рассматриваются в судах общей юрисдикции. На наш взгляд, их должны рассматривать административные суды. В новом ГПК Республики Таджикистан 2008 г. в нескольких статьях говорится об оспаривании решений органов и должностных лиц, возникающих из публичных правоотношений. Эти нормативные правовые акты предусматривают новый вид судопроизводства.

---

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

## Сокращения, принятые в издании

- Банк России** — Центральный банк Российской Федерации
- БВС** — Бюллетень Верховного Суда
- БНА** — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
- ВБР** — Вестник Банка России
- ВВС** — Вестник Верховного Совета
- ВКП(б)** — Всесоюзная Коммунистическая партия (большевиков)
- ВКС** — Вестник Конституционного Суда
- ВСНД и ВС** — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета
- ВЦИК** — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет
- Государственная Дума** — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
- ИУ** — исправительное учреждение
- КЗоТ** — Кодекс законов о труде
- Конституция** — Конституция Российской Федерации
- МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации
- НИИ** — научно-исследовательский институт
- ОАО** — открытое акционерное общество
- ООН** — Организация Объединенных Наций
- ООО** — общество с ограниченной ответственностью
- РГ** — Российская газета
- РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
- РФ** — Российская Федерация
- СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации
- СМИ** — средства массовой информации
- СНГ** — Содружество Независимых Государств
- СССР** — Союз Советских Социалистических Республик
- СУ** — Собрание узаконений
- СУ и Р** — Собрание узаконений и распоряжений
- США** — Соединенные Штаты Америки
- УДК** — Универсальная десятиричная классификация
- ФАС России** — Федеральная антимонопольная служба
- ФГ** — Финансовая газета
- ФНС России** — Федеральная налоговая служба
- ФСИН России** — Федеральная служба исполнения наказаний
- ЦИК** — Центральный исполнительный комитет
- ЦК** — Центральный комитет

## Наши авторы

**Абраменко Валерий Борисович** — адъюнкт Научно-исследовательского центра № 1 по исследованию криминологических проблем, прогнозированию преступности, изучению общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и исследованию проблем информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел Всероссийского института МВД России (г. Москва), orange2011@yandex.ru

**Антипов Алексей Николаевич** — адъюнкт Академии управления МВД России, полковник внутренней службы (г. Москва), aleksant1@mail.ru

**Борсученко Светлана Алексеевна** — доцент кафедры уголовного права и криминологии РПА Минюста России, кандидат юридических наук (г. Москва), bca38@mail.ru

**Гаврилов Евгений Владимирович** — дипломированный бакалавр Юридического института Красноярского государственного аграрного университета, стажер Арбитражного суда Красноярского края, соискатель кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета (г. Красноярск), defamation@inbox.ru

**Джужома Вероника Викторовна** — аспирант кафедры уголовного права и криминологии РПА Минюста России (г. Москва), dzveronika@mail.ru

**Дорохина Жанна Юрьевна** — преподаватель кафедры трудового права и права социального обеспечения РПА Минюста России (г. Москва), ktp-rpa@mail.ru

**Дошицина Оксана Владимировна** — аспирант кафедры финансового права РПА Минюста России, старший помощник Дмитровского городского прокурора Московской области, юрист 1 класса (г. Дмитров), oksasha.81@mail.ru

**Козлова Юлия Михайловна** — аспирант кафедры гражданского права РПА Минюста России (г. Москва), julia10-1@mail.ru

**Манасян Георгий Вячеславович** — аспирант кафедры гражданского права РПА Минюста России (г. Москва), Jaeger@rambler.ru

**Рыбакова Светлана Викторовна** — доцент кафедры гражданского права и процесса Института права Тамбовского государственного университета им. Г. Р. Державина, кандидат юридических наук (г. Тамбов), svrybakova@mail.ru

**Сахарова Юлия Владимировна** — преподаватель кафедры правовых дисциплин филиала Российского государственного социального университета в г. Брянске (г. Брянск), СахароваBryansk@yandex.ru

**Соколова Елена Владимировна** — аспирант кафедры финансового права РПА Минюста России (г. Москва), ladyelena@list.ru

**Сюбарева Ирина Федоровна** — соискатель кафедры гражданского права РПА Минюста России, исполняющий обязанности профессора кафедры гражданско-правовых дисциплин Калининградского юридического института МВД России, доктор педагогических наук (г. Калининград), SiubIF40863@rambler.ru

**Федина Елена Александровна** — помощник адвоката адвокатского бюро «Соболев, Каревик и Партнеры» (г. Москва), fedinaelena@mail.ru

**Фуфачева Елена Валерьевна** — преподаватель кафедры финансового права РПА Минюста России (г. Москва), lentaf@mail.ru

**Цыганков Артур Владимирович** — аспирант кафедры государственного строительства и конституционного права Курского института государственной и муниципальной службы (г. Курск), arturchi@mail.ru

**Ширифов Рахмонкул** — ректор Института повышения квалификации работников правоохранительных органов, органов юстиции и юридических служб предприятий, учреждений и организаций Министерства юстиции Республики Таджикистан, советник юстиции 1 класса (г. Душанбе), asn79@rambler.ru

## Our Authors

**Abramenko Valeriy Borisovich** — the post-graduate of the Scientific Centre № 1 of Research on criminological Problems, Criminality Forecasting, Public Opinion Studies About activity of Law-Enforcement Bodies and Research on Problems of a Supply with Information of Activity of Law-Enforcement Bodies of the Russian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Moscow), orange2011@yandex.ru

**Antipov Aleksey Nikolaevich** — the adjunct of the Management Academy of the Ministry of the Internal Affairs of the Russian Federation, the colonel of internal service (Moscow), aleksant1@mail.ru

**Borsuchenko Svetlana Alexeevna** — the assistant professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, PhD in law (Moscow), bca38@mail.ru

**Dorokhina Zhanna Yurievna** — the teacher of the Labour Law and Right of the Social Security Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), ktp-rpa@mail.ru

**Doshchitsina Oksana Vladimirovna** — the post-graduate of the Financial Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, senior assistant of public prosecutor in Dmitrov (Dmitrov), oksasha.81@mail.ru

**Dzhuzhoma Veronika Victorovna** — the post-graduate of the Criminal Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), dzveronika@mail.ru

**Fedina Elena Alexandrovna** — the associate lawyer of “Sobolev, Karevik and Partners” law office (Moscow), fedinaelena@mail.ru

**Fufacheva Elena Valerievna** — the teacher of the Financial Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), lentaf@mail.ru

**Gavrilov Evgeniy Vladimirovich** — the qualified bachelor of the Law Institute of Krasnoyarsk State Agrarian University, trainee of the Court of Arbitration

of Krasnoyarsk Region, the post-graduate of the Theory and History of State and Law Chair of the Krasnoyarsk Agrarian University (Krasnoyarsk), defamation@inbox.ru

**Kozlova Julia Mikhailovna** — the post-graduate of the Civil Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), julia10-1@mail.ru

**Manasyan Georgiy Vyacheslavovich** — the post-graduate of the Civil Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), Jaeger@rambler.ru

**Rybakova Svetlana Viktorovna** — the professor of the Civil Law and Procedure Chair of the Institute of Law at Tambov State University (Tambov), svrybakova@mail.ru

**Sakharova Julia Vladimirovna** — the teacher of the Legal Disciplines Chair of Russian State Social University (Bryansk Branch) (Bryansk, CaxarovaBryansk@yandex.ru

**Shirifov Rakhmonkul** — the rector of the Institute of Upgrade Qualifications of Law Enforcement and Judicial Godies Personnel, Corporative Legal Service Staff, Work Force of the Ministry of Justice of the Republic of Tadjikistan, counsellor in justice of the first range (Dushanbe), asn79@rambler.ru

**Sokolova Elena Vladimirovna** — the post-graduate of the Financial Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), ladyelena@list.ru

**Syubareva Irina Fedorovna** — the post-graduate of the Civil Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, acting associate professor of the Chair in Civil Disciplines of Kaliningrad Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, doctor of pedagogy (Kaliningrad), SiubIF40863@rambler.ru

**Tsygankov Arthur Vladimirovich** — the post-graduate of the State Building and Constitutional Law Chair of Kursk Institute of State and Municipal Service (Kursk), artur-chi@mail.ru

## Вышли из печати

### **Волкова, Г. А.**

Налогообложение некоммерческих организаций : учеб. пособие / Г. А. Волкова ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — 68 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-89172-120-3.

В пособии всесторонне рассмотрены и проанализированы правоспособности и виды деятельности некоммерческих организаций, определен их правовой статус и особенности правового положения, даны характеристика, состав и источники формирования имущества некоммерческих организаций.

Учебное пособие предназначено для обучающихся на факультете повышения квалификации РПА Минюста России, а также для специалистов, аспирантов и студентов, занимающихся проблемами налогообложения некоммерческих организаций.

---

---

### **Гуреев, В. А.**

Теоретические основы исполнительного производства : учеб. пособие / В. А. Гуреев, В. В. Гушин ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — 84 с. — 100 экз. — ISBN 978-5-89172-121-0.

В настоящем учебном пособии рассматриваются основные положения теории исполнительного производства: его понятие, система, правовая природа, принципы, а также предмет и метод правового регулирования.

Значительное внимание уделяется юридической характеристике субъектов исполнительного права. Приводится краткий очерк истории развития законодательства об исполнительном производстве.

Учебное пособие предназначено для слушателей факультетов повышения квалификации, студентов, аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для практикующих юристов, работников ФССП России, Минюста России.

---

---

### **Рассолов, М. М.**

Теория государства и права : курс лекций : в 2 ч. / М. М. Рассолов ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — Ч. 2 : Теория права. — 382 с. — 100 экз. — ISBN 978-5-89172-093-0. — ISBN 978-5-89172-095-4 (ч. 2).

В настоящее издание вошли лекции по теории государства, прочитанные автором студентам первого курса юридического факультета РПА Минюста России в 2003—2006 гг.

Курс лекций соответствует Государственному образовательному стандарту высшего образования и программе учебного курса «Теория государства и права».

Для студентов, аспирантов, всех интересующихся теорией государства и права.