

Учредитель издания:

**Федеральное
государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего профессионального
образования
«Российская правовая академия
Министерства юстиции
Российской Федерации»**

Главный редактор:

С. И. Герасимов, д-р юрид. наук

Заместитель главного редактора:

Б. В. Яценко, д-р юрид. наук, проф.

Ответственный секретарь:

Г. А. Насимов, канд. юрид. наук, доц.

Редакционная коллегия:

В. Н. Бабенко, д-р ист. наук, проф.;
Е. В. Богданов, д-р юрид. наук, проф.;
В. А. Виноградов, д-р юрид. наук, проф.;
В. А. Гейхман, канд. юрид. наук, проф.;
Н. Г. Иванов, д-р юрид. наук, проф.;
М. Н. Илюшина, канд. юрид. наук, доц.;
А. А. Лебедева, д-р филол. наук;
Б. Н. Мальков, д-р филос. наук, проф.;
О. М. Медведев, д-р юрид. наук, проф.;
А. В. Морозов, д-р юрид. наук, проф.;
М. М. Рассолов, д-р юрид. наук, проф.;
Б. В. Россинский, д-р юрид. наук, проф.;
Г. С. Стародубцев, д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Усачев, канд. юрид. наук, доц.

© Вестник Российской правовой академии, 2013

Журнал зарегистрирован в Министерстве РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации № 77-15470 от 20 мая 2003 г.

Журнал включен в перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии (ВАК), публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций.

Адрес редакции:

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

Тел./факс: 8-499-613-4754, 8-499-613-7218

E-mail: vestnik-rpa@mail.ru

Опубликованные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции журнала. Редакция оставляет за собой право на внесение изменений и сокращений. Полная и частичная перепечатка материалов возможна с письменного разрешения редакции.

Над номером работы:

Е. В. Болотова, Т. А. Гетьманова, Г. Р. Эфендиева, О. Н. Красникова, И. Е. Яковлева

Дизайн: Ю. С. Петрова

Верстка: Г. Р. Эфендиева

Номер подготовлен при информационной поддержке справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Формат 60×90 1/8. Печ. л. 11.

Подписано к печати 11.06.2013.

Тираж 1000 экз. Заказ № ____.

СОДЕРЖАНИЕ

Мониторинг правоприменения

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год 3

Уголовное, уголовно-процессуальное право, криминология и криминалистика

Ибрагимов Я. М.

Сделка обвиняемого с правосудием по уголовному процессу США и Особый порядок судебного разбирательства, предусмотренный разделом X Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (различия и сходство уголовно-процессуальных институтов) 45

Козаев Н. Ш.

Основные подходы к обеспечению информационной безопасности в зарубежном уголовном законодательстве 50

Колесова А. С.

Проблемы взаимодействия следователя с государственными органами и общественными организациями по делам о насильственных преступлениях в семье 55

Наумов А. В.

Уголовное уложение 1903 года 59

Пархоменко Д. А.

Формы выражения усмотрения в уголовном законе 64

Савранский В. А.

Объективная сторона нарушения авторских и смежных прав: проблемы уголовно-правовой оценки 68

Информационное право

Морозов А. В.

Направление развития
информационного права
в соответствии с Государственной
программой Российской Федерации
“Информационное общество”
(2011–2012 годы) 72

Гражданское право и гражданский процесс

Краснов С. Ю.

Судебные доказательства

и способы их получения по обычному
праву у донских казаков
во второй половине XIX века 76

Сокращения, принятые в издании 81

Наши авторы 83

Вышли из печати 85

Правила приема и требования,
предъявляемые к рукописям,
направляемым в редакцию журнала
«Вестник Российской правовой
академии» 86

УДК 340.111

ДОКЛАД О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2011 ГОД

Report on the Results of Law Enforcement Monitoring in the Russian Federation During 2011

В целях совершенствования правовой системы Российской Федерации Указом Президента РФ от 29.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» сформированы правовые основы мониторинга правоприменения и организации системы мониторинга. На Минюст России возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности по мониторингу правоприменения. В соответствии с данным Указом Правительством РФ представлен Президенту РФ подготовленный Минюстом России доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год. Публикуем текст доклада.

Редколлегия

Мониторинг правоприменения; Министерство юстиции Российской Федерации; решения Конституционного Суда Российской Федерации; методика; правовые основы мониторинга

With the purpose of improvement of the Russian Federation law system in accordance with the presidential decree dated May 29, 2011, № 657 "About monitoring of law enforcement in the Russian Federation" there has been formed the basis for the monitoring of law enforcement and for the organization of the monitoring system. The Russian Federation Ministry of Justice is responsible for the conduct of functions aimed at the coordination and methodical ensuring of the activity in the field of law enforcement monitoring. According to the above-mentioned decree the Russian Federation government has submitted to the President the report on the results of law enforcement monitoring in the Russian Federation during 2011 that has been prepared by the Russian Federation Ministry of Justice. The text of the report is published below.

Editorial board

Law enforcement monitoring; the Russian Federation Ministry of Justice; the Russian Federation Constitutional Court decisions; methods; legal basis of monitoring.

Введение

Правовые основы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и организации системы мониторинга были сформированы в 2011 г.

В целях совершенствования правовой системы РФ издан Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [1] (далее — Указ № 657),

которым изменены подходы к законотворческому процессу, установлен единый правовой механизм, позволяющий осуществлять мониторинг правоприменения и реализовывать его результаты в законотворческой деятельности, а также правоприменительными органами.

В соответствии с Указом № 657 Правительством РФ приняты постановление от 19.08.2011 № 694 [2], которым утверждена методика

осуществления мониторинга правоприменения (далее — методика), и распоряжение от 19.08.2011 № 1471-р [3] (далее — план мониторинга правоприменения на 2011 г.), которым утверждены планы мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 и 2012 гг.

Более чем в 40 субъектах РФ приняты акты, определяющие организационные основы проведения мониторинга правоприменения, поставлены цели и задачи мониторинга правоприменения, порядок сбора информации и сроки ее представления, а также орган, ответственный за обобщение его результатов. Во многих регионах положения об исполнительных органах государственной власти дополнены нормами о проведении мониторинга правоприменения.

На Минюст России возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности по мониторингу правоприменения.

В связи с этим в адрес федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ отправлялись методические письма об организации деятельности по мониторингу правоприменения, предлагалось представлять результаты мониторинга правоприменения, осуществленного в инициативном порядке. Кроме того, направлена методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции.

В соответствии с Указом № 657 подготовлен доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. (далее — доклад), который был проведен согласно плану мониторинга правоприменения на 2011 г. и методике.

Доклад отражает основные результаты мониторинга правоприменения по вопросам реформирования полиции; защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту; обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан; охраны и защиты семьи и детства; развития здорового образа жизни; электронной торговли и электронного документооборота, межрегиональных автомобильных перевозок, государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр; соблюдения законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг, таможенного регулирования, а также в области рыболовства.

Кроме того, в докладе содержатся результаты мониторинга правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ.

В процессе мониторинга правоприменения и формирования информации к докладу принимали участие федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ в пределах установленной сферы деятельности и компетенции.

К мониторингу правоприменения привлекались различные институты гражданского общества, обладающие определенной правоприменительной практикой, а также Экспертный совет по мониторингу правоприменения, созданный при Минюсте России.

Информация, полученная Минюстом России от общественных и коммерческих организаций в ходе взаимодействия по вопросам мониторинга правоприменения в сфере налогового законодательства, также нашла свое отражение в докладе.

Результаты мониторинга правоприменения, отраженные в докладе, формировались экспертами с учетом обобщения, анализа и оценки информации о практике применения нормативных правовых актов РФ по показателям, установленным п. 810 методики.

В доклад также включены предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, а также о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы.

Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

Постановления и определения Конституционного Суда РФ, в которых анализируется конституционность правовой нормы, выявляется ее конституционно-правовой смысл на основе толкования соответствующих статей Конституции [4], обязательны для законодательных и правоприменительных органов.

В силу этого обстоятельства решения Конституционного Суда РФ оказывают большое влияние на совершенствование правоприменительного процесса и законодательства РФ, а также на развитие права в целом.

В связи с этим решения Конституционного Суда РФ признаются одним из важнейших источ-

ников экспертной информации о состоянии законодательства РФ и правоприменительной практики.

В соответствии с Указом № 657 мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, осуществляет Минюст России.

Данная работа проводится на постоянной основе с обязательным участием Конституционного Суда РФ и федеральных органов исполнительной власти, на которые возложено выполнение решений Конституционного Суда РФ.

Минюст России ежеквартально информирует о результатах мониторинга Конституционный Суд РФ, Администрацию Президента РФ, аппараты Правительства РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ.

По информации Минюста России, с 1992 г. Конституционным Судом РФ принято 130 постановлений и определений, которыми признаются не соответствующими Конституции отдельные положения нормативных правовых актов РФ и из которых вытекает необходимость совершенствования законодательства РФ.

По данным мониторинга, в 2011 г. Конституционным Судом РФ принято 23 решения, требующих принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ.

В соответствующих судебных решениях рассмотрена конституционность нормативных правовых актов по вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации, судебной системы; социальной защиты, пенсионного обеспечения военнослужащих и лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел; определения статуса лиц, принимавших участие в боевых действиях; государственных пособий граждан, имеющих детей; государственной гражданской службы, а также по вопросам уголовно-процессуального, бюджетного, жилищного, административного законодательства.

В 2011 г. реализовано 21 судебное решение Конституционного Суда РФ, в рамках выполнения которых приняты федеральные законы, в том числе:

- от 06.04.2011 № 67-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» [5];

- от 21.04.2011 № 78-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О содержании

под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”» [6];

- от 04.06.2011 № 130-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» [7];

- от 07.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» [8];

- от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [9] (далее — Закон об основах охраны здоровья).

По состоянию на 2 августа 2012 г. реализовано 73 решения Конституционного Суда РФ, 56 решений требуют принятия нормативных правовых актов.

Практически по всем решениям Конституционного Суда РФ, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных актов РФ, федеральными органами исполнительной власти, ответственными за их выполнение, либо созданы соответствующие проекты федеральных законов, либо ведется их разработка.

Вместе с тем длительные сроки исполнения решений Конституционного Суда РФ обусловлены не только наличием разногласий в согласовании проектов федеральных законов с федеральными органами исполнительной власти, но и отсутствием срока рассмотрения их в законодательном органе.

Другой предпосылкой длительного выполнения решений Конституционного Суда РФ является отсутствие экономических и финансовых условий для успешной реализации нового закона. Как указано в определениях Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 272-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тихонова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью шестой статьи 16.1 Закона Российской Федерации “О реабилитации жертв политических репрессий”» [10], от 04.04.2007 № 273-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фетисовой Валентины Гавриловны на нарушение ее конституционных прав положениями части шестой статьи 16.1 Закона Российской Федерации “О реабилитации жертв политических репрессий” и пункта 8 Положения о порядке возврата гражданам незаконно конфискованного, изъятого или вышедшего иным путем из владения в связи с политическими репрессиями имущества, возмещения его стоимости или выплаты денежной компенсации”» [11], 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» [12], от 03.07.2007 № 523-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Общероссийской общественной организации «Российское историко-просветительное благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» в защиту конституционных прав граждан И. А. Бернакевича, Р. М. Бирюковой, С. И. Михайлюк, Ф. И. Михайлюка, С. Н. Полани и В. И. Шимичева на нарушение их конституционных прав отдельными положениями статьи 6 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» [13], Правительству РФ и Федеральному Собранию РФ в рамках предоставленных им Конституцией полномочий необходимо исходя из финансовых возможностей государства, с учетом уровня инфляции, других социально-экономических факторов определить, какой размер возмещения материального ущерба лицам, на которых распространяется действие Закона РФ от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» [14], может считаться посильной в настоящее время компенсацией материального ущерба, чтобы возмещение им вреда осуществлялось в наиболее полном объеме и чтобы достижение провозглашенной указанным Законом цели не ставилось под сомнение.

В связи с этим Минфину России поручено подготовить предложения, направленные на выполнение указанных судебных актов.

Для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда РФ необходимо усовершенствовать существующий законодательный механизм выполнения решений, который в настоящее время в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [15] (далее — Закон о Конституционном Суде РФ) устанавливает только срок внесения в законодательный орган требуемых законопроектов, но не срок их рассмотрения.

Представляется необходимым внести в Закон о Конституционном Суде РФ изменения в части

увеличения срока подготовки федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда РФ до шести месяцев, поскольку установленный им срок в три месяца не позволяет своевременно осуществить процедуры согласования законопроекта со всеми заинтересованными органами государственной власти, а в случае его социальной значимости — процедуру общественного обсуждения и обеспечить внесение в Государственную Думу.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность включения в законодательные акты РФ, регламентирующие деятельность государственных органов, не являющихся федеральными органами исполнительной власти, положений, обязывающих их рассматривать законопроекты, а также проекты заключений, официальных отзывов и поправок на законопроекты в определенный срок, например десятидневный.

Разработку проекта федерального закона о внесении изменений в Закон о Конституционном Суде РФ целесообразно поручить Минюсту России.

Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» [16] в Российской Федерации ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [17] (далее — Конвенция).

Статьей 46 Конвенции установлен принцип обязательности силы и исполнения постановлений ЕСПЧ.

Анализ постановлений ЕСПЧ показывает, что он в содержательной части устанавливает факт нарушения российскими властями конкретных статей Конвенции. В отличие от решений Конституционного Суда РФ, в которых прямо признается несоответствие конкретных норм федеральных законов Конституции, в постановлениях ЕСПЧ, как правило, констатируется проблема в рамках рассматриваемого дела, оцениваются национальное законодательство и правоприменительная практика.

В соответствии с Указом № 657 мониторинг правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения постановлений ЕСПЧ, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, осуществляет Минюст России.

По результатам мониторинга Минюстом России выявлено десять постановлений ЕСПЧ,

в связи с которыми необходимо внесение изменений в законодательство РФ.

Анализ практики ЕСПЧ, а также материалов и решений Комитета министров Совета Европы свидетельствует о наличии вопросов, требующих внимания со стороны судебных органов с целью внесения корректив в правоприменительную деятельность российских судов с учетом положений Конвенции и практики ЕСПЧ.

Почти во всех делах по так называемым «чеченским» жалобам (группа дел Хашиева), а также по делам, касающимся пыток и иного жесткого обращения (группа дел Михеева), наряду с нарушением материального аспекта ст. 2 и 3 Конвенции ЕСПЧ установлен нарушение процессуального аспекта названных статей в связи с непроведением эффективного расследования и пришел к выводу об отсутствии в распоряжении потерпевших эффективных средств правовой защиты.

С учетом изложенного актуальными являются не только вопросы повышения качества доследственных проверок и расследований, но и совершенствования механизмов судебного контроля, который подвергался критике со стороны ЕСПЧ при рассмотрении дел данной категории.

В связи с этим представляется целесообразным обобщение практики применения судами ст. 125 УПК [18] (в том числе в свете постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [19]) по делам об обжаловании действий (бездействия) и решений следственных органов в ходе проведения доследственных проверок и расследования по фактам нарушения прав граждан при проведении контртеррористических операций на Северном Кавказе, а также по жалобам на пытки и иное жесткое обращение при задержании и содержании под стражей подозреваемых, обвиняемых и заключенных.

Соответствующее обобщение могло бы дать возможность не только внести коррективы в правоприменительную деятельность российских судов, предоставить необходимые рекомендации судам при рассмотрении дел данной категории с учетом позиций ЕСПЧ, но и продемонстрировать ему на практике эффективность существующих средств защиты.

Не менее актуальным является обобщение практики ЕСПЧ по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации.

За период с момента присоединения России к Конвенции было вынесено 23 постановления, в которых установлены нарушения ст. 10 (свобода выражения мнения). Из них 20 постановлений были вынесены за последние пять лет (в 2007–2011 гг.).

В связи с этим представляется своевременным проведение работы по обобщению практики применения судами постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» [20] и рассмотрения дел данной категории.

В настоящее время в законодательстве РФ отсутствует нормативный правовой акт, предметом регулирования которого являлись бы отношения, возникающие в связи с обязанностью государства исполнять постановления ЕСПЧ.

В частности, не регламентирован порядок исполнения постановлений ЕСПЧ, не установлена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению федеральных законов и иных нормативных актов в соответствие с Конвенцией в связи с вынесением постановлений ЕСПЧ, а также не установлены сроки разработки и внесения в Государственную Думу законопроектов, направленных на реализацию постановлений.

Данные обстоятельства объективно затрудняют исполнение решений ЕСПЧ и выполнение обязательств, принятых Российской Федерацией в рамках Конвенции.

В целях обеспечения защиты прав и основных свобод граждан проработку предложений о порядке выполнения постановлений ЕСПЧ поручить Минюсту России.

Реформирование полиции

В соответствии с п. 1 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. МВД России проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу реформирования полиции в пределах действия Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [21] (далее — Закон о полиции), нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти.

Закон о полиции определил принципы ее деятельности, урегулировал вопросы организации и службы в ней, обязанности и права, проблемы применения мер государственного принуждения и физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, установил правовое положение сотрудников полиции и гарантии их социальной защиты.

В большинстве случаев, установленных Законом о полиции, приняты необходимые нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых

актов, необходимость которых предусмотрена Законом о полиции (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано семь его положений.

По результатам мониторинга не выявлены коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения.

В ходе мониторинга правоприменения по вопросу реформирования полиции по показателю использования норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию (подп. «н» п. 8 методики), установлено следующее.

В соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции на нее возлагаются обязанности охранять на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты, подлежащие обязательной охране в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств.

Согласно приказу МВД России от 31.08.2007 № 772 «Об утверждении порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам» [22] охрану имущества граждан и юридических лиц по договорам за плату осуществляют подразделения вневедомственной охраны при МВД России.

Вместе с тем на практике подразделения вневедомственной охраны осуществляют на безвозмездной основе оперативное реагирование также в случаях поступления сообщений о срабатывании охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации на объектах, подключенных к частным охранным организациям.

При этом при отработке тревожных сообщений они не имеют прямого доступа на такие объекты и выполняют только внешний осмотр, дожидаясь прибытия экипажей частных охранных организаций.

Для устранения подобной практики необходимо внести изменение в п. 25 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции, предусмотрев обязанность обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации только в случае подключения объектов к пультам централизованного наблюдения вневедомственной охраны.

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения Закона о полиции (подп. «о» п. 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с ч. 6 ст. 43 Закона о полиции в случае причинения сотруднику полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного вреда здоровью, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности, ему выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в полиции за вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности с последующим взысканием выплаченных сумм компенсации с виновных лиц.

Отсутствие единообразной практики по данному вопросу подтверждается тем, что многие сотрудники вынуждены обращаться в суд для определения размера денежного довольствия, так как на практике расчет им осуществляется без учета положений ГК [23].

Таким образом, в настоящее время существует необходимость нормативного указания в Законе о полиции на ст. 1086 ГК.

При проведении мониторинга правоприменения в соответствии с п. 11 методики выявлено установление неравных социальных гарантий для членов семей сотрудников внутренних дел, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах на разных территориях и в разные периоды времени.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 21.01.1993 № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» [24] и подп. 12 п. 1 ст. 21 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» [25] на членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, распространена одна из мер социальной поддержки — преимущественное обеспечение указанных лиц путевками в санаторно-курортные организации по последнему месту работы погибшего (умершего) при наличии медицинских показаний.

Вместе с тем в соответствии с абз. 4 п. 14 постановления Правительства РФ от 09.02.2004 № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона

Российской Федерации» [26] нуждающимся супругам и родителям погибших (пропавших без вести) сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих ежегодно предоставляются бесплатные путевки в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена служба (военная служба).

Таким образом, предусматривается предоставление указанной категории граждан мер социальной поддержки на санаторно-курортное лечение в неравных объемах.

В целях обеспечения равенства социальных гарантий необходимо поручить Минтруду России, Минфину России и МВД России подготовить предложения по предоставлению членам семей лиц, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, бесплатных путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти.

При анализе правоприменительной практики правового регулирования общественных отношений выявлена следующая проблема.

Пункт 2 ч. 2 ст. 23.3 КоАП [27] наделяет начальников линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместителей полномочием на рассмотрение дел об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции).

Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» [28] введена новая структура территориальных органов МВД России.

В настоящее время в системе МВД России предусматривается наличие линейного отдела (отделения, пункта) в составе линейного управления на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Отделения и пункты находятся в значительном удалении от линейного отдела, что на практике затрудняет процесс рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных на данных территориях, и влечет увеличение материальных затрат и времени рассмотрения протоколов об административных правонарушениях.

В связи с этим представляется целесообразным наделить начальников отделений и пунктов в составе линейного отдела правом рассмотрения дел об административных правонарушениях. Разработку проекта федерального закона о внесении соответствующих изменений в п. 2 ч. 2 ст. 23.3 КоАП поручить МВД России.

При рассмотрении вопроса реформирования полиции по показателям методики в ходе мониторинга правоприменения иные системные

проблемы, требующие корректировки законодательства РФ, не выявлены.

*Защита населения и территорий
от чрезвычайных ситуаций природного
и техногенного характера,
обеспечение пожарной безопасности
и безопасности людей на водных объектах*

В соответствии с п. 2 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. МЧС России, МВД России, Минприроды России, Минрегионом России, Рослесхозом и органами государственной власти субъектов РФ проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах в пределах действия федеральных законов от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [29] (далее — Закон о защите населения и территорий), от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [30] (далее — Закон о пожарной безопасности), от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [31] (далее — Закон об аварийно-спасательных службах), нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

На сегодняшний день сформирована единая законодательная и нормативная правовая база по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, которая четко определяет основные направления государственной политики в данной области.

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в сфере защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории нашей страны, земельного, водного и воздушного пространства, объектов производственного и социального назначения, а также природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определены в Законе о защите населения и территорий, который установил основные принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и других организаций в области защиты населения и территорий,

вопросы государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, права и обязанности граждан Российской Федерации в этой сфере, порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также необходимость создания единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. На основании данного Закона разработаны соответствующие законы в субъектах РФ и другие нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Закон о пожарной безопасности определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, его действие распространяется на все без исключения субъекты правовых отношений на территории РФ.

Законом об аварийно-спасательных службах впервые введено понятие «профессиональный спасатель», установлены общие организационно-правовые и экономические основы создания и функционирования аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территории РФ, порядок взаимодействия между различными органами (организациями и иными юридическими лицами) по вопросам, связанным с деятельностью аварийно-спасательных служб, а также определены права, обязанности и ответственность спасателей и основы государственной политики в области их правовой и социальной защиты.

По результатам мониторинга установлено, что в большинстве случаев, предусмотренных федеральным законодательством, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ и уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе норм АК [32] и постановления Правительства РФ от 13.10.2008 № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» [33] по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена указанными актами (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы четыре их положения.

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не обнаружены.

При проведении мониторинга законодательства в указанной сфере выявлена неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики).

Согласно ч. 1 ст. 76 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [34] (далее — Технический регламент) дислокация подразделений пожарной охраны на территориях поселений и городских округов определяется исходя из условия, что время прибытия первого подразделения к месту вызова в сельских поселениях не должно превышать 20 минут. При этом существенным фактом является то обстоятельство, что в этой правовой норме не указывается, к какому виду пожарной охраны соответствующее подразделение должно относиться. Это может быть подразделение Государственной противопожарной службы, муниципальной пожарной охраны, ведомственной пожарной охраны, частной пожарной охраны, добровольной пожарной охраны. Все эти виды пожарной охраны предусмотрены ст. 4 Закона о пожарной безопасности.

Однако в судебной практике при рассмотрении дел об обеспечении защиты жизни, здоровья и имущества граждан в случае пожаров преобладает мнение, что требование ч. 1 ст. 76 Технического регламента относится лишь к подразделениям Государственной противопожарной службы, так как создание муниципальной, ведомственной и частной пожарной охраны носит добровольный характер.

Исполнение требования ч. 1 ст. 76 Технического регламента о соблюдении временного периода, не превышающего 20 минут, в указанной трактовке органов судебной власти представляется невозможным в регионах с низкой плотностью населения и значительными расстояниями между сельскими населенными пунктами. В каждом малонаселенном пункте нет возможности создать подразделение Государственной противопожарной службы.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в ч. 1 ст. 76 Технического регламента, определив, в каких случаях обеспечение пожарной безопасности в указанных населенных пунктах возлагается на муниципальную пожарную охрану и добровольную пожарную охрану, или установив отдельный норматив прибытия их в указанные населенные пункты.

При осуществлении мониторинга также выявлено наличие коллизий норм права (подп. «з» п. 8 методики).

Отмечается несогласованность ст. 17 Закона о защите населения и территорий с Законом о полиции.

Согласно нормативному предписанию, содержащемуся в ст. 17 Закона о защите населения и территорий, при ликвидации чрезвычайных ситуаций силы и средства органов внутренних дел применяются в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ.

Законом о полиции определены назначение и основные направления ее деятельности, которая является составной частью органов внутренних дел. Пунктом 7 ч. 1 ст. 12 указанного Закона на полицию возложены обязанности по принятию при чрезвычайных ситуациях неотложных мер по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействию в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб, а также обеспечению общественного порядка при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий. При этом согласно ч. 2 ст. 3 данного Закона полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции. Иные нормативные правовые акты субъектов РФ, как изложено в ст. 17 Закона о защите населения и территорий, в правовую основу деятельности полиции не входят.

Для устранения указанной несогласованности предлагается разработать проект федерального закона «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”» в части исключения иных нормативных правовых актов субъектов РФ, которыми предписано руководствоваться органам внутренних дел при исполнении обязанностей по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Разработку соответствующих законопроектов необходимо поручить МЧС России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Приказом Минздравсоцразвития России от 27.05.2008 № 242н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [35] не предусмотрена должность «пожарный-спасатель».

В то же время в приказе Минздравсоцразвития России от 24.11.2009 № 919 «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел “Квалификационные характеристики отдельных категорий работников Государственной проти-

вопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий”» [36] такая должность имеется.

Согласно подп. «в» п. 34 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2012 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 27 декабря 2011 г. (протокол № 10) [37], при разработке нормативных правовых актов по оплате труда работников учреждений органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не вправе применять наименования должностей работников, по которым отсутствуют утвержденные в установленном порядке квалификационные характеристики.

В связи с тем что пожарные подразделения противопожарной службы субъектов РФ участвуют в ликвидации аварий и стихийных бедствий, выполняют аварийно-спасательные работы и первоочередные аварийные работы при ДТП, представляется необходимым внести изменение в приказ Минздравсоцразвития России «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», включив должность «пожарный-спасатель», и утвердить в установленном порядке квалификационные характеристики. Решение этого вопроса позволит устранить проблемы, возникающие при присвоении классной квалификации «спасатель» пожарным и оплате труда этим работникам.

Разработку соответствующего проекта приказа необходимо поручить Минтруду России.

В соответствии с проведенным анализом по показателям, предусмотренным методикой, МЧС России представлена информация об отсутствии иных системных проблем в правоприменении в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Регулирование оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействие их незаконному обороту

В соответствии с п. 3 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. ФСКН России,

МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России и Росфинмониторингом проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту в пределах действия федеральных законов от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [38] (далее — Закон о наркотических средствах), от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [39] (далее — Закон об обращении лекарств), Указа Президента РФ от 09.06.2010 № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» [40] (далее — Стратегия государственной антинаркотической политики РФ до 2020 г.), постановления Правительства РФ от 20.06.2011 № 485 «Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации» [41], иных нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти.

Правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и противодействия их незаконному обороту определены нормами Закона о наркотических средствах.

Стратегией государственной антинаркотической политики РФ до 2020 г. определены приоритетные направления деятельности по снижению спроса и предложения на наркотики, включая формирование системы мониторинга наркоситуации в стране, медико-социальную (профилактика наркомании, лечение и реабилитация наркозависимых лиц) и правоохранительную составляющие, а также организацию международного сотрудничества в антинаркотической сфере.

С принятием Федерального закона от 19.05.2010 № 87-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» [42] устранены правовые коллизии в законодательстве, регулирующем оборот растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, и утвержден единственный в мире перечень наркосодержащих растений, в который вошли все известные сегодня растения, содержащие наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры.

По результатам мониторинга в большинстве случаев, установленных Законом о наркотических средствах, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ и уполномо-

ченного федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Законом о наркотических средствах, Законом об обращении лекарств (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы отдельные их положения.

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

При проведении мониторинга правоприменения по количеству и характеру зафиксированных правонарушений (подп. «т» п. 8 методики) выявлена необходимость уточнения ответственности в отношении определенной категории лиц.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, и невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.8 и 12.26).

Между тем управление железнодорожным подвижным составом и электропоездами метрополитена в состоянии опьянения является действием, характеризующимся крайне высокой степенью общественной опасности, и может стать предпосылкой к массовой гибели людей и получению ими травм различной степени тяжести.

Ранее в соответствии с подп. «а» ч. 1 п. 15 Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 25.08.1992 № 621 [43], в отношении работников железнодорожного транспорта общего пользования, которые осуществляют производственную деятельность, непосредственно связанную с движением поездов и маневровой работой, за совершение дисциплинарного проступка могло применяться дисциплинарное взыскание в виде лишения свидетельства на право управления железнодорожным транспортом на определенный срок.

Однако решением Верховного Суда РФ от 28.10.2002 № ГКПИ 2002-1100 [44] подп. «а» ч. 1 п. 15 Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации признан незаконным, поскольку вид дисциплинарного взыскания и основания его применения введены подзаконным актом, что является ограничением прав работника и противоречит требованиям ТК [45].

Таким образом, в настоящее время отсутствует ответственность за управление железнодорожным подвижным составом и электропоездами

метрополитена лицами, находящимися в состоянии опьянения, а также за их уклонение от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

В связи с этим предлагается внести изменения в КоАП, предусмотрев более жесткие меры административной ответственности за управление железнодорожным транспортом и электропоездом метрополитена лицами, находящимися в состоянии опьянения, а также за их уклонение от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, чем меры, установленные ст. 12.8 и 12.26 КоАП.

В соответствии с ч. 1 ст. 20 УК [46] уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления 16-летнего возраста.

При этом ч. 2 ст. 20 УК закреплен перечень статей Особенной части УК, устанавливающих преступления, за совершение которых лица, достигшие ко времени их совершения 14-летнего возраста, подлежат уголовной ответственности. В нем содержится ст. 229 «Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества» УК.

Вместе с тем к более общественно опасным преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков можно отнести сбыт наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, ответственность за который предусмотрена статьей 228.1 УК, не включенной в перечень, определенный ч. 2 ст. 20 УК.

В связи с этим предлагается внести изменение в ч. 2 ст. 20 УК, включив в перечень преступления, предусмотренные ст. 228.1 УК.

Согласно нововведениям Федерального закона от 28.12.2010 № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» [47] мигрант, совершивший правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ст. 6.8, 6.9 или 6.13 КоАП, подлежит административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Анализ правоприменительной практики показывает тенденцию роста числа мигрантов, привлекаемых к административной ответственности за незаконный оборот, потребление и пропаганду наркотиков, что свидетельствует о недо-

статочной эффективности мер, предпринимаемых в отношении мигрантов, занимающихся распространением наркотиков на территории РФ.

В связи с этим необходимо внести изменения в УК, установив в ст. 322 уголовную ответственность мигрантов за пересечение ими государственной границы РФ в течение пяти лет после того, как они в период предыдущего пребывания были подвергнуты административному выдворению, депортации за пределы Российской Федерации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии. Соответствующий проект разрабатывается ФМС России.

При проведении мониторинга правоприменения по методике, позволяющей анализировать информацию по дополнительным показателям (п. 11 методики), выявлено недостижение на практике цели, на решение которой было направлено принятие нормативного правового акта.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения (ст. 11.9).

В последнее время участились случаи кораблекрушений, повлекшие массовую гибель людей, что свидетельствует о повышенной степени общественной опасности этих правонарушений. Альтернативная санкция, предусматривающая либо штраф, либо лишение права управления судном, на практике не дает должного репрессивного и профилактического эффекта для того, чтобы предостеречь граждан от совершения таких административных правонарушений.

В связи с этим предлагается ужесточить предусмотренную ст. 11.9 КоАП административную ответственность за управление судном лицом, находящимся в состоянии опьянения, а также за уклонение такого лица от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

При анализе законодательства в исследуемой сфере по показателю полноты правового регулирования (подп. «ж» п. 8 методики) установлено, что в настоящее время законодательство РФ не содержит регламентации вопросов раннего выявления лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ, в том числе определения механизма проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся.

Закон о наркотических средствах содержит понятие «профилактика наркомании», однако не содержит норм, регламентирующих профилактику немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, а также

раннее выявление немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ.

В связи с тем что немедицинское потребление наркотиков чаще всего вызывается болезненным состоянием потребляющих их лиц, необходимо устранить существующие в правовом регулировании пробелы путем совершенствования системы добровольного и обязательного лечения и медико-социальной реабилитации наркоманов и лиц, незаконно употребляющих наркотические средства или психотропные вещества.

В соответствии с проведенным анализом по показателям, предусмотренным методикой, иные системные проблемы в правоприменении в сфере регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту федеральными органами исполнительной власти не выявлены.

Справочно: Для реализации этого предложения Минобрнауки России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ», регламентирующего вопросы профилактики немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, а также раннее выявление немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ.

*Обеспечение населения
лекарственными средствами
и медицинскими изделиями,
оказание медицинской помощи
различным категориям граждан*

В соответствии с п. 4 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. Минздравсоцразвития России, Росздравнадзором, Минпромторгом России, Роспотребнадзором, ФАС России, ФМБА России, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ проведен мониторинг правоприменительной практики в сфере обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан в пределах Закона об основах охраны здоровья (в том числе в пределах действия Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Закона об обращении лекарств, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ).

Изучение данных вопросов обусловлено вступлением в силу с 1 января 2012 г. отдельных положений Закона об основах охраны здоровья и признанием утратившими силу Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 [48].

Закон об основах охраны здоровья регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, определяет правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан, права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав, полномочия и ответственность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья, права и обязанности медицинских организаций, иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья, а также права и обязанности медицинских и фармацевтических работников.

Реализация конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь осуществляется на уровне Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования в рамках сложившейся структуры системы здравоохранения РФ.

При подготовке информации были использованы материалы анализа правоприменительной практики, проведенного институтами гражданского общества (уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, общественные объединения).

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

В ходе мониторинга правоприменения в сфере предоставления медицинских услуг и обеспечения населения лекарственными средствами в рамках действия Закона об основах охраны здоровья и обращения лекарственных средств в рамках действия Закона об обращении лекарств по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена актами большей юридической силы (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что в настоящее время во исполнение Закона об основах охраны здоровья и Закона об обращении лекарств приняты не все подзаконные акты.

Приказом Минздравсоцразвития России от 21.11.2011 № 1377 «О перечне нормативных правовых актов, направленных на реализацию Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”» [49] утвержден

перечень нормативных правовых актов, направленных на реализацию этого Закона, и определены сроки их внесения. На данный момент не все положения указанного приказа реализованы.

Практика применения названных законов показывает, что отсутствие подзаконных нормативных правовых актов вызывает трудности реализации их положений, влечет нарушение прав граждан на получение медицинской помощи в той мере, в какой это предусматривает федеральный закон, и отрицательно сказывается на эффективности реализации принятого акта, препятствуя решению поставленных целей и задач.

При анализе положений Закона об основах охраны здоровья по показателю неполноты правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с ч. 1 ст. 25 Закона об основах охраны здоровья военнослужащие и лица, приравненные по медицинскому обеспечению к военнослужащим, а также граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют право на прохождение военно-врачебной экспертизы для определения годности к военной службе или приравненной к ней службе и для досрочного увольнения с военной службы или приравненной к ней службы на основании заключения военно-врачебной комиссии.

В постановлении Правительства РФ от 25.02.2003 № 123 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» [50] на военно-врачебные комиссии не возлагается организация и проведение медицинского освидетельствования граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу.

Таким образом, подп. «а» п. 3 указанного Положения требуется дополнить положением, устанавливающим возможность гражданам, проходящим альтернативную гражданскую службу, проходить военно-врачебную комиссию.

Согласно положениям ст. 50 Закона об основах охраны здоровья занятие народной медициной осуществляется на основании разрешений, выданных органом исполнительной власти субъекта РФ.

Однако Законом об основах охраны здоровья не урегулирован порядок выдачи и отказа в выдаче разрешения на занятие народной медициной и не предусмотрено право субъектов РФ по его установлению.

В связи с этим отсутствие норм, регулирующих порядок выдачи и отказа в выдаче разрешений на занятие народной медициной, влечет невозможность единообразного применения на практике положений Закона об основах охраны здоровья по отношению к гражданам, занимающимся этим видом деятельности.

Кроме того, полагаем, что отсутствие порядка выдачи и отказа в выдаче разрешений на занятие народной медициной создает условия для проявления коррупции.

Отношения, возникающие в связи с обращением, разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями, экспертизой, государственной регистрацией, со стандартизацией и с контролем качества, производством, изготовлением, хранением, перевозкой, ввозом в Российскую Федерацию, вывозом из Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, передачей, применением, уничтожением лекарственных средств, регулируются Законом об обращении лекарств.

По результатам изучения положений законодательства, регулирующего вопросы лицензирования фармацевтической деятельности, по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подп. «б» п. 10 методики) выявлено следующее.

В Законе об основах охраны здоровья (ч. 2 ст. 69), а также в постановлении Правительства РФ от 22.12.2011 № 1081 «О лицензировании фармацевтической деятельности» [51], устанавливающим порядок лицензирования фармацевтической деятельности, используется понятие «сельский населенный пункт».

Вместе с тем согласно положениям Закона об обращении лекарств (ч. 1 ст. 52) фармацевтическая деятельность осуществляется в том числе и в сельских поселениях.

Кроме того, термин «сельское поселение» используется и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [52].

Таким образом, указанные нормативные правовые акты имеют разную терминологию в части слов «сельское поселение» и «сельский населенный пункт».

В связи с этим Минздраву России и Минрегиону России необходимо подготовить соответствующие изменения в Законе об основах охраны здоровья и постановление Правительства РФ «О лицензировании фармацевтической деятельности» в части установления единой терминологии.

При изучении законодательства в этой сфере по показателю несоблюдения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина (подп. «а» п. 8 методики) по обеспечению населения медицинскими услугами с учетом особенностей территории, на которой оно проживает, установлено следующее.

Указанный вопрос затрагивает те субъекты РФ, на территориях которых находятся удаленные,

малонаселенные и труднодоступные населенные пункты, а также с населением — представителями коренных малочисленных народов.

Например, территория Республики Саха (Якутия) составляет 3 103,2 тыс. км², имеет население 949,8 тыс. человек (плотность населения 0,3 человека на 1 км²). Более 40 % территории республики находится за полярным кругом, где проживают представители коренных малочисленных народов Севера, ведущие традиционный кочевой образ жизни. В республике из 676 населенных пунктов 336 (50 %) относятся к категории малонаселенных.

В силу сложных условий труда в учреждениях здравоохранения, расположенных в сельской местности, в северных (арктических) районах остается низким уровень укомплектованности медицинскими работниками.

С учетом данных обстоятельств Минздраву России необходимо рассмотреть вопрос об установлении положений о возможности определения финансового норматива для обеспечения медицинской деятельности, который должен учитывать затраты вне зависимости от количества обслуживаемого населения для указанных территорий.

В соответствии с проведенным анализом по иным показателям, предусмотренным методикой, информация о наличии системных проблем в части правоприменения в сфере обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан (в пределах рассмотренных нормативных правовых актов) отсутствует.

*Охрана и защита семьи и детства,
развитие здорового образа жизни*

В соответствии с п. 5 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. Минобрнауки России и Минспорттуризмом России проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу охраны и защиты семьи и детства, развития здорового образа жизни в пределах действия СК [53], Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [54] (далее — Закон о гарантиях прав ребенка), Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [55], нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

В большинстве случаев, установленных СК, Законом о гарантиях прав ребенка, федеральными законами «Об опеке и попечительстве», а так-

же от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [56], приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусмотрена указанными законодательными актами (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы два положения Закона о гарантиях прав ребенка.

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

Справочно: В настоящее время основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, в том числе меры по решению проблем в сфере семьи и детства, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права, определены в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761 [57].

По результатам анализа показателей правоприменения в сфере охраны и защиты семьи и детства, развития здорового образа жизни выявлен ряд проблем.

Несмотря на последовательное проведение государственной политики по поддержке значения и роли семьи, исторически сложившиеся семейные отношения претерпевают такие изменения, как ослабление семейных устоев, снижение авторитета семьи.

На сегодняшний день одним из актуальных вопросов является социальное сиротство.

В связи с этим возникает необходимость обеспечить на законодательном уровне создание эффективных правовых механизмов, предусматривающих упреждающую работу органов опеки и попечительства с проблемными ситуациями, так как своевременно оказанная помощь позволит сохранить ребенка в семье и избежать таких крайних мер, как лишение родительских прав.

В ходе изучения указанной проблемы по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики) установлено, что в настоящее время на законодательном уровне не регламентирована такая форма индивидуальной профилактической работы, осуществляемой органами опеки и попечительства, как социальный патронат.

Справочно: В связи с необходимостью обеспечения эффективной организации работы органов опеки и попечительства по раннему выявлению семей с детьми, находящимися в кризисной ситуации, защите прав детей, проживающих в таких семьях, и сохранению ребенку его родной семьи Правительство РФ внесло 29 марта 2012 г. в Государственную Думу проект федерального закона № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства», которым в Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [58] вносятся изменения, предусматривающие новую форму индивидуальной профилактической работы с ребенком, проживающим в семье, находящейся в социально опасном положении, и его родителями (законными представителями), осуществляемой органами опеки и попечительства, — социальный патронат.

В рамках социального патроната органы опеки и попечительства с согласия родителей получают возможность проводить с семьей реабилитационную работу, которая будет включать в себя комплекс мер по оказанию социально-педагогической и медико-психологической помощи семье.

В процессе реализации социального патроната могут быть решены вопросы лечения родителей от алкоголизма, наркомании и оказания им содействия в трудоустройстве.

Федеральным законом от 30.11.2011 № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [59] с 1 сентября 2012 г. предусматривается требование о прохождении обязательной подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Однако в ходе проведения анализа указанного акта по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики) на текущий момент выявлено отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих порядок отбора усыновителей и опекунов (попечителей), защиты детей от жестокого обращения в замещающих семьях, профилактики возвратов детей в учреждения-интернаты.

В связи с отсутствием в настоящее время указанных норм предлагается вопрос урегулирования таких правоотношений поручить проработать Минобрнауки России.

Кроме того, Минобрнауки России ведет работу по утверждению требований к содержа-

нию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, а также формы свидетельства о прохождении такой подготовки.

Также выявлен ряд проблем в ходе анализа практики международного усыновления как на этапе передачи детей на усыновление в другую страну, так и на этапе последующего контроля за условиями их жизни в семьях усыновителей.

Прежде всего существуют проблемы, касающиеся возможности отслеживать судьбу ребенка, получать информацию о его жизни, адаптации в новой семье, в том числе в случае переустройства в другую семью. Для их решения требуется тесное взаимодействие с компетентными органами иностранных государств, которое сегодня не всегда может быть обеспечено.

Наиболее эффективным способом урегулирования таких проблем является заключение международного договора с конкретной страной, который позволил бы на межгосударственном уровне решать все необходимые вопросы в сфере усыновления детей.

В 2011 г. Российская Федерация подписала такие договоры с США и Францией.

Справочно: Указанные договоры были ратифицированы федеральными законами от 28.07.2012 № 150-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей» [60] и от 28.07.2012 № 148-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Французской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей» [61]. Ведется работа по подготовке аналогичных документов с Испанией, Израилем, Ирландией, Великобританией и другими странами.

Представляется, что одним из наиболее результативных способов защиты детей при их усыновлении иностранными гражданами является постоянное отслеживание их судьбы.

В настоящее время порядок обследования условий жизни и воспитания усыновленного ребенка установлен постановлением Правительства РФ от 04.11.2006 № 654 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением» [62]. Такое обследование проводится специалистом по охране детства органа опеки и попечительства ежегодно, в течение первых трех лет после установления усыновления.

В связи с тем что на текущий момент отмечено увеличение случаев жестокого обращения

с детьми, усыновленными иностранными гражданами, целесообразно внести изменения в постановление Правительства РФ «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением», сократив срок проведения первого обследования условий жизни и воспитания детей до трех месяцев, при этом увеличив период наблюдения со стороны органов опеки и попечительства, и представлять по результатам наблюдения отчет об условиях жизни и воспитания детей, а также установить порядок информирования соответствующих правоохранительных органов (в том числе органов прокуратуры, следственных органов Следственного комитета РФ) о случаях гибели и жестокого обращения с усыновленными детьми, нарушения прав детей.

Предлагается поручить Минобрнауки России подготовить соответствующие изменения в законодательство.

14 июня 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.05.2011 № 102-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» [63].

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 22.12.2011 № 1097 «О центральном органе, отправляющем обязанности, возложенные на него Конвенцией о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» [64] полномочия указанного центрального органа возложены на Минобрнауки России.

В ходе анализа положений указанной Конвенции с учетом требований методики по показателю использования положений нормативных правовых актов в качестве основания совершения юридически значимых действий (подп. «к» п. 8 методики) была установлена необходимость имплементации положений этого международного акта в законодательство РФ.

Так, положения ст. 11 указанной Конвенции предусматривают, что судебный или административный орган иностранного государства должен в течение шести дней вынести решение по вопросу возвращения детей по заявлению запрашивающего государства. Вместе с тем на практике в рамках применения процессуального законодательства возникают трудности в части соблюдения указанных сроков.

В связи с этим Минобрнауки России необходимо подготовить соответствующий законопроект, принятие которого будет способствовать надлежащему исполнению обязательств, вытекающих из этой Конвенции, качественному и быстрому рассмотрению дел, основанных на Конвенции,

предотвращению подачи заявлений в ЕСПЧ о нарушении Российской Федерацией п. 1 ст. 6 и ст. 8 указанной Конвенции.

На сегодняшний день Минобрнауки России приступило к разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» (в части реализации норм Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г. [65]).

По-прежнему актуально обеспечение имущественных прав несовершеннолетних подопечных, а также лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет.

При осуществлении мониторинга по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подп. «о» п. 8 методики) установлено, что одной из основных проблем в области социализации детей-сирот, требующих первоочередного решения, остается обеспечение таких детей жилыми помещениями.

Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [66] предусмотрено право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного за ними жилого помещения, на обеспечение жилой площадью. В соответствии с законодательством РФ решение данного вопроса относится к компетенции субъектов РФ.

На практике возникают ситуации, когда органы исполнительной власти субъектов РФ выносят различные решения, зачастую ограничивающие возможность реализации такого права. Они, как правило, обосновываются тем, что лица из числа детей-сирот, не вставшие на учет по обеспечению жилой площадью до достижения возраста 23 лет, по мнению органов исполнительной власти субъектов РФ, лишаются такого права, поскольку утрачивают статус данной категории лиц.

Вместе с тем законом не предусмотрено аналогичное право для лиц из числа детей-сирот в возрасте до 23 лет.

В результате органы исполнительной власти субъектов РФ выносят решения, в соответствии с которыми лица из числа детей-сирот, не вставшие на учет по обеспечению жилой площадью до достижения возраста 23 лет, лишаются права на обеспечение жилой площадью как не принадлежащие к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей или находящихся под опекой (попечительством).

Исходя из существа вопроса, представляется правильным считать, что право лица из числа

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по тем или иным причинам не реализованное до указанного в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» возраста, сохраняется и должно быть обеспечено на законодательном уровне.

Справочно: В целях устранения неоднородности правоприменения в этой сфере в 2012 г. принят Федеральный закон от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [67], который вступил в силу с 1 января 2013 г. и предусмотрел создание на региональном уровне нового вида специализированного жилищного фонда, предназначенного только для обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по тем или иным причинам не могущим вернуться в имеющиеся у них жилые помещения, права на обеспечение жильем, а также сохранение за лицами, достигшими возраста 23 лет, права на предоставление жилого помещения до их фактического обеспечения.

В настоящее время Минобрнауки России разрабатываются методические рекомендации по применению указанного Закона для органов исполнительной власти субъектов РФ.

В ходе мониторинга правоприменения положений УК по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики) выявлен вопрос, посвященный защите детей.

Статьей 156 УК в части его положений, посвященных защите детей, устанавливаются меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которого возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним.

Согласно указанной статье УК уголовная ответственность за такое преступление предусмотрена только в том случае, если это деяние соединено с жестоким обращением с ребенком.

Однако законодатель не указал в статье четкого понятия «жестокое обращение с ребенком», что в практической деятельности вызывает трудности при доказывании фактов жестокого обращения с ребенком и привлечении виновных лиц к ответственности.

В связи с этим предлагается внести изменения в ст. 156 УК и конкретизировать данное понятие.

При анализе норм УК по показателю количества и характера зафиксированных правонарушений, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подп. «т» п. 8 методики) выявлены проблемы, в том числе при назначении наказания в виде условного осуждения.

По материалам деятельности подразделений по делам несовершеннолетних МВД России, наблюдается тенденция к росту числа преступлений небольшой или средней тяжести, совершенных несовершеннолетними осужденными, которым назначено условное осуждение, в течение испытательного срока.

Анализ правоприменительной практики указывает на необходимость исключить возможность принятия судом решения о назначении условного осуждения и новом испытательном сроке не только в случае совершения особо тяжкого преступления, но и тяжкого в течение испытательного срока.

В целях предотвращения повторных преступлений и усиления ответственности несовершеннолетних в период испытательного срока предлагается в ч. 6.2 ст. 88 УК внести соответствующие изменения, указав лишь две категории преступлений: небольшой или средней тяжести, при совершении которых несовершеннолетнему осужденному может быть назначено судом повторное условное осуждение.

В настоящее время МВД России и Минобрнауки России поручено подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

В силу ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [68] не допускается розничная продажа алкогольной продукции:

- в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;
- на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, в иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Указанные ограничения действуют также на прилегающих к таким местам территориях;
- на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях, а также в иных местах, указанных в данном Законе.

К прилегающим территориям относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Правительством РФ.

В настоящее время порядок определения границ земельных участков, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям, где запрещена розничная продажа алкогольной продукции, не установлен.

Для установления ряда санкций по запрету розничной продажи алкогольной продукции в указанных местах, в том числе местах массового пребывания детей, требуется принять постановление Правительства РФ.

При рассмотрении указанной сферы по показателям, предусмотренным методикой, в ходе мониторинга правоприменения иные системные проблемы, требующие корректировки законодательства, не выявлены.

Обеспечение информационных прав граждан, развитие электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления

В соответствии с п. 6 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. Минкомсвязью России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу обеспечения информационных прав граждан, развития электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления, в том числе в пределах действия федеральных законов от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [69] (далее — Закон об электронной подписи), от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» [70] (далее — Закон об электронной цифровой подписи), от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [71], от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [72] (далее — Закон об организации предоставления услуг), нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Справочно: При этом отмечается, что в сфере обеспечения информационных прав граждан осуществляется мониторинг правоприменительной практики также в отношении Федерального закона от 27.07.2007 № 152-ФЗ «О персональных данных» [73].

Однако, учитывая, что планом мониторинга правоприменения на 2012 г. предусмотрено представление результатов мониторинга применения этого Закона отдельным пунктом (п. 12), в докладе правоприменение указанного Закона не анализируется.

Законом об электронной подписи регулируются правоотношения, затрагивающие вопросы использования электронных подписей при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий физическими и юридическими лицами, а также федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, регулируются Законом об организации предоставления услуг.

В большинстве случаев, установленных указанными нормативными правовыми актами, приняты необходимые нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Законом об электронной подписи и Законом об организации предоставления услуг (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано два положения Закона об организации предоставления услуг.

Обобщение результатов мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в области обеспечения информационных прав граждан, развития электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления показало, что положения Закона об электронной подписи и соответствующие нормативные правовые акты применяются единообразно без нарушений, хотя существуют отдельные проблемы в правоприменительной практике.

Исследуемый Закон об электронной подписи и связанное с ним законодательство принимались с 2002 г. по 2011 г. Указанный интервал времени характеризуется бурным развитием информационных технологий, ускоренным развитием связанных с ними общественных отношений и, как следствие, интенсификацией правового регулирования. В связи с этим практика применения указанных нормативных правовых актов имеет разный характер и объем.

В частности, совпадающую сферу регулирования имеют Закон об электронной цифровой

подписи и Закон об электронной подписи, что является следствием одновременного действия двух законов в течение переходного периода до 1 июля 2013 г. (момента утраты силы Закона об электронной цифровой подписи).

При изучении положений указанных законов по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подп. «б» п. 10 методики) установлено следующее.

Принимая во внимание, что Закон об электронной цифровой подписи утрачивает силу с 1 июля 2013 г., допускается возможность появления терминологических противоречий и образования правовых коллизий, когда в различных нормативных правовых актах будет упоминаться несуществующий термин (к примеру, «электронная цифровая подпись» применяется в Федеральном законе от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [74], Федеральном законе от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» [75] и др.).

Таким образом, представляется необходимым Минкомсвязи России поручить подготовить соответствующие проекты нормативных правовых актов, исключающие из текстов нормативных правовых актов термин «электронная цифровая подпись».

При анализе результатов мониторинга правоприменения Закона об электронной подписи по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики) выявлено отсутствие правовой определенности по вопросу о том, в каком порядке и с учетом каких критериев будет определяться размер платы, взимаемой удостоверяющими центрами за оказание услуг по созданию сертификатов ключей проверки электронных подписей и их выдачу лицам, обратившимся за получением таких сертификатов, за выдачу по обращению заявителей средств электронной подписи, содержащих ключи электронной подписи и проверки электронной подписи (в том числе сформированные удостоверяющим центром), создание по обращениям заявителей ключей электронных подписей и ключей их проверки, подтверждение уникальности ключей проверки электронных подписей в реестре сертификатов, осуществление по обращениям участников электронного взаимодействия проверки электронных подписей. Кроме того, для удостоверяющих центров, в роли которых выступают органы государственной власти, особую актуальность приобретает вопрос о том, каким образом надлежит распорядиться средствами, поступившими в виде платы за оказанные ими услуги.

Отсутствие надлежащего законодательного регулирования указанной проблемы может повлечь неоднородную правоприменительную практику.

В связи с этим полагаем целесообразным поручить Минкомсвязи России с участием заинтересованных органов подготовить проект федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Закон об электронной подписи в части устранения выявленного пробела в правовом регулировании, а при необходимости также проекты подзаконных актов Правительства РФ.

В ходе анализа правоприменительной практики Закона об электронной подписи выявлены также проблемы, связанные с совершением физическими лицами гражданско-правовых сделок, защитой их прав перед контрагентами, приданием неоспоримой юридической силы документам, подписанным электронной подписью.

В настоящее время существуют также проблемы обеспечения юридической значимости электронных документов. Актуальность ее связана с необходимостью создания единого пространства доверия электронной подписи для унифицированного оказания государственных услуг в электронном виде и обеспечения электронного взаимодействия органов государственной власти, органов судебной власти, органов прокуратуры, нотариата, а также формирования единого информационного пространства судов и нотариата.

В связи с этим Минюстом России, Минкомсвязью России, а также иными заинтересованными органами государственной власти и уполномоченными организациями с участием Федеральной нотариальной палаты разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления правового режима электронного документа и обеспечения его юридической значимости для органов судебной власти, органов прокуратуры и нотариата, в том числе при оказании государственных услуг в электронном виде).

Принятие этого федерального закона позволит устранить существующие в настоящее время пробелы правового регулирования.

Статья 185 УПК предусматривает возможность наложения ареста на почтово-телеграфные отправления при наличии достаточных оснований полагать, что предметы, документы и сведения, содержащиеся в бандерах, посылках и иных почтово-телеграфных отправлениях, имеют значение для уголовного дела.

Вместе с тем развитие электронных технологий предоставляет возможность большинству населения обмениваться информацией в электронном виде. Однако нормы, касающиеся

допустимости и процедуры наложения ареста на электронные отправления, в УПК отсутствуют, что вызывает затруднения при осуществлении предварительного расследования.

В то же время, учитывая существо такого процессуального действия, как арест, с одной стороны, и технологические особенности обмена информацией в электронной форме, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, с другой стороны, проблема возможности применения ареста в отношении «электронных отправлений» требует дополнительного изучения и при наличии такой возможности — подготовки соответствующих изменений в УПК. Изучение указанной проблемы и при необходимости подготовку проекта федерального закона предлагается поручить МВД России и Минкомсвязи России.

Одним из основных способов совершенствования электронного документооборота является его стандартизация. Она позволяет более эффективно организовать работу с документами в сфере управленческой деятельности. В Федеральном законе от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» установлено, что стандартизация необходима для обеспечения технической и информационной совместимости, сопоставимости экономико-статистических данных, рационального использования ресурсов и др. Стандартизация должна осуществляться в соответствии с принципами добровольного применения стандартов, причем при их разработке должны учитываться интересы всех причастных к этому лиц.

Вместе с тем возможности, заключенные в механизме стандартизации, при осуществлении правового регулирования обмена информацией в электронном виде, в том числе с применением информационно-телекоммуникационных сетей, используются не в полной мере. В связи с этим полагаем целесообразным поручить Минкомсвязи России изучить эффективность применения механизма стандартизации в сфере информационных технологий и при необходимости подготовить проект акта Правительства РФ, направленный на активизацию использования стандартизации в указанной сфере.

В соответствии с проведенным анализом по иным показателям, предусмотренным методикой, информация о наличии системных проблем в правоприменении в сфере обмена информацией в электронном виде (в пределах рассмотренных нормативных правовых актов) отсутствует.

Межрегиональные автомобильные перевозки

В соответствии с п. 7 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. Минтранс России,

Минрегионом России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ проведен мониторинг правоприменения по вопросам межрегиональных автомобильных перевозок, в том числе в пределах действия ч. 2 ГК, федеральных законов от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [76] (далее — Закон о транспортной безопасности), от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» [77] (далее — Устав), Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 [78] (далее — Правила перевозок пассажиров и багажа), нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

В большинстве случаев, установленных указанными нормативными правовыми актами РФ, приняты необходимые нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Законом о транспортной безопасности и Уставом (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано два положения Закона о транспортной безопасности и одно положение Устава.

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные отношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

По результатам мониторинга правоприменения по показателям, предусмотренным методикой, выявлен ряд проблем, которые требуют законодательного урегулирования.

В соответствии с подп. «о» п. 8 и подп. «г» п. 10 методики при мониторинге правоприменения законодательства в сфере организации транспортного обслуживания населения выявлено наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды, а также отсутствие единообразной практики применения нормативных правовых актов в части установления порядка утверждения (согласования) расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа.

Согласно ст. 2 Устава, а также п. 3 Правил перевозок пассажиров и багажа предусмотрено, что регулярные перевозки пассажиров и багажа осуществляются по расписаниям.

Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным

приказом Минтранса России от 08.01.1997 № 2 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами» [79], разработка графика (расписания) движения для осуществления перевозок по действующим маршрутам возложена на владельцев автобусов (п. 5.2.2).

Пунктом 6 Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ, утвержденного приказом Минтранса России от 14.08.2003 № 178 [80] (далее — приказ № 178), предусмотрено, что для решения вопроса по открытию регулярного маршрута перевозчик разрабатывает расписание движения автобусов.

При этом порядок утверждения (согласования) расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа, а также форма расписания движения автобусов указанными нормативными правовыми актами не определены.

Однако в настоящее время наряду с вновь принятыми актами действуют Правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденные приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200 [81]. Ими определяется, что расписания составляются автотранспортными предприятиями (п. 52), а также порядок их утверждения и согласования.

Кроме того, действуют Временные правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Российской Федерации, утвержденные Минтрансом России 29 сентября 1997 г. [82], регулирующие аналогичные вопросы.

Таким образом, действуют несколько правовых актов, регламентирующих по-разному порядок утверждения (согласования) расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа, что создает правовую неопределенность и требует систематизации.

В целях обеспечения единообразного применения на практике нормативных правовых актов, регламентирующих рассматриваемые правоотношения, необходимо поручить Минтрансу России в рамках работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР подготовить предложения, направленные на упорядочение законодательного регулирования вопроса утверждения расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа.

При мониторинге правоприменения приказа № 178 в соответствии с подп. «ж» п. 8 методики установлена неполнота в правовом регулировании общественных отношений, связанных с формированием сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ.

Так, приказом № 178 регламентирован порядок формирования сети регулярных автобусных

маршрутов между субъектами РФ и утверждены соответствующие бланки документов.

Указанный нормативный правовой акт принят в соответствии с подп. 45 п. 9 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.12.2000 № 1038 [83], которое признано утратившим силу.

В настоящее время действует Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 [84], в котором полномочие Минтранса России по формированию сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ отсутствует.

Кроме того, в соответствии с п. 15 и 16 порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов один экземпляр паспорта маршрута представляется в Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Минтранса России, которое на основании утвержденных паспортов маршрутов формирует общий реестр регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ.

Вместе с тем Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Минтранса России отсутствовало в структуре центрального аппарата Минтранса России, утвержденной приказом Минтранса России от 30.06.2009 № 102а [85] (утратил силу).

Пунктами 7 и 8 Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов установлено, что для решения вопроса об организации регулярного автобусного маршрута между субъектами РФ рассматривается определенный перечень документов, которые регистрируются и подлежат экспертизе. При положительном завершении экспертизы они направляются в орган исполнительной власти субъекта РФ, с территории которого начинается маршрут, для принятия решения о возможности его открытия.

Однако орган, проводящий экспертизу документов при открытии автобусного маршрута и направляющий документы в орган исполнительной власти субъекта РФ, в случае положительного завершения экспертизы не определен в порядке формирования сети регулярных автобусных маршрутов.

Пунктом 9 порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов предусмотрено, что после получения согласия органа исполнительной власти субъекта РФ на открытие маршрута оформленный паспорт маршрута, расписание движения автобуса и ходатайство о согласовании открытия маршрута направляются в субъекты РФ, по территории которых будет проходить или заканчиваться вновь открываемый маршрут.

В порядке формирования сети регулярных автобусных маршрутов не определено количество экземпляров паспорта маршрута и расписания движения. При этом в п. 15 указано, что один экземпляр паспорта маршрута представляется в Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Минтранса России.

На практике это может привести к тому, что в органах исполнительной власти субъектов РФ, по территории которых проходит или заканчивается открывшийся маршрут, паспорта маршрутов будут отсутствовать.

В порядке формирования сети регулярных автобусных маршрутов также отсутствуют механизмы внесения изменений в межрегиональный маршрут и необходимая процедура согласования таких изменений, включая внесение таких изменений в реестр Минтранса России, что создает правовую неопределенность при применении на практике порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов (подп. «ж» п. 8 методики).

Кроме того, не установлены критерии, определяющие результат (положительное или отрицательное заключение) экспертизы (подп. «е», «ж», «и» п. 8 методики).

С учетом изложенного приказ № 178 требует переработки.

Справочно: Вместе с тем следует отметить, что указанные проблемы будут урегулированы проектом федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межрегиональным маршрутам и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенным 15 августа 2012 г. Правительством РФ в Государственную Думу.

Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр

В соответствии с п. 8 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. ФНС России, МВД России и высшими исполнительными органами государственной власти Алтайского, Краснодарского и Приморского краев, Калининградской области проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр в пределах действия Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [86] (далее — Закон об организации и проведении азартных игр), УК, КоАП, Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ

«О лицензировании отдельных видов деятельности» [87] (далее — Закон о лицензировании), постановления Правительства РФ от 26.12.2011 № 1130 «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» [88] (далее — постановление № 1130), нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Согласно Закону об организации и проведении азартных игр с 1 июля 2009 г. в Российской Федерации деятельность по организации и проведению азартных игр разрешена исключительно на территориях игорных зон «Азов-Сити» (Краснодарский край, до 18 ноября 2011 г. также на территории Ростовской области), «Янтарная» (Калининградская область), «Приморская» (Приморский край), «Сибирская монета» (Алтайский край). Указанная деятельность может осуществляться только на основании разрешения, выдаваемого органом управления игорной зоной, являющимся уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ, на территории которого расположена игорная зона.

Соответствующие акты Правительства РФ о создании указанных игорных зон были приняты.

Однако по состоянию на 1 декабря 2011 г. начали свою деятельность только две игорные зоны — «Азов-Сити» на территории Краснодарского края и «Приморье» на территории Приморского края. На территории игорной зоны «Азов-Сити» осуществляют деятельность по организации и проведению азартных игр два юридических лица — ООО «Роял Тайм» (разрешение от 25.08.2010 № 03-1, выданное органом управления игорной зоной — Управлением экономики и целевых программ Краснодарского края) и ООО «Шамбала» (разрешение от 29.09.2010 № 03-2, выданное органом управления игорной зоной — Управлением экономики и целевых программ Краснодарского края).

На территории игорной зоны «Приморье» осуществляет деятельность одно юридическое лицо — ООО «Первая игровая компания Востока» (разрешение от 06.10.2011 № 05-1, выданное органом управления игорной зоной — Управлением по развитию туристско-рекреационной особой экономической и игорной зон Приморского края).

На ситуацию по созданию игорных зон повлияли изменения, внесенные в Закон об организации и проведении азартных игр Федеральным законом от 03.11.2010 № 281-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона “О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”» [89],

которыми Ростовская область исключена из субъектов РФ, на территории которых создается игорная зона. Кроме того, отменен ранее установленный запрет ликвидировать созданную игорную зону раньше чем по истечении десяти лет с момента ее создания.

Юридические лица не заинтересованы инвестировать денежные средства в строительство зданий, строений, сооружений на территориях игорных зон, рискуя понести убытки и не имея при этом законодательной гарантии на функционирование в дальнейшем игорных зон и запрета на ликвидацию созданных игорных зон в течение определенного времени.

В большинстве случаев, установленных Законом об организации и проведении азартных игр, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ (семь постановлений) и уполномоченного федерального органа исполнительной власти (два приказа Минфина России).

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Законом об организации и проведении азартных игр (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы два его положения.

В ходе мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные отношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

При изучении практики переоформления лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, расположенных на территориях субъекта РФ, законодательством которого осуществление такой деятельности на его территории запрещено, по показателю, предусмотренному подп. «а» п. 10 методики, выявлено наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего и специального характера, регулирующими однородные отношения.

В соответствии со ст. 14 Закона об организации и проведении азартных игр с 1 июля 2009 г. вне игорных зон может быть организована исключительно деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах на основании лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

Согласно постановлению № 1130 лицензирование данной деятельности осуществляет ФНС России. В настоящее время лицензию ФНС России на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах имеют 19 юридических лиц.

Законом об организации и проведении азартных игр органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право установить запрет деятельности по организации и проведению азартных игр на территории субъекта РФ без ограничения срока действия таких запретов. По данным ФНС России, такие решения о запрете азартных игр приняло 45 % субъектов РФ.

На практике ФНС России осуществляет переоформление лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, расположенных на территории субъекта РФ, законодательством которого осуществление указанной деятельности на его территории запрещено.

Переоформление лицензий, в том числе в случае добавления новых адресов в лицензию, осуществляется ФНС России в соответствии с требованиями Закона о лицензировании и постановления № 1130, в которых установлены конкретные лицензионные требования к соискателю лицензии и лицензиату и основания для отказа в предоставлении лицензии. В соответствии с указанными актами наличие решения о запрете на территории субъекта РФ деятельности по организации и проведению азартных игр не является основанием для отказа в переоформлении лицензии или возврата документов без рассмотрения.

Для обеспечения соблюдения запрета деятельности по организации и проведению азартных игр на территории субъекта РФ, установленного органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с Законом об организации и проведении азартных игр, необходимо поручить Минфину России разработать проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в законодательство РФ о лицензировании в части установления возврата документов без рассмотрения заявителю при наличии решения субъекта РФ о запрете на его территории деятельности по организации и проведению азартных игр.

При анализе правоприменительной практики по показателям, установленным п. 810 методики, выявлена проблема применения положений Закона об организации и проведении азартных игр в части соблюдения запрета на использование информационно-телекоммуникационных сетей в деятельности по организации и проведению азартных игр.

В соответствии с ч. 3 ст. 5 Закон об организации и проведении азартных игр деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — Интернет), а также средств связи, включая подвижную связь, запрещена.

Указанный запрет должен распространяться на деятельность, направленную на заключение основанных на риске соглашений о выигрыше с участниками азартных игр и (или) на организацию заключения таких соглашений между двумя или несколькими участниками азартной игры (п. 6 ст. 4 Закона об организации и проведении азартных игр).

Вместе с тем на практике указанной деятельностью считается также обмен информацией, например, по вопросу учета общей суммы ставок, определения суммы выигрыша, который осуществляется между кассой букмекерской конторы (тотализатора) и обособленными пунктами приема ставок букмекерской конторы (тотализатора) посредством информационно-телекоммуникационных сетей и средств связи.

Указанные действия букмекерской конторы (тотализатора) непосредственно не направлены на заключение соглашений о выигрыше с участниками азартных игр и (или) организацию заключения таких соглашений между участниками азартной игры.

С учетом сложившейся правоприменительной практики необходимо поручить Минфину России и ФНС России внести предложения об уточнении сферы действия запретов на использование информационно-телекоммуникационных сетей и средств связи в деятельности игорных заведений.

При анализе положений Закона об организации и проведении азартных игр по показателю, установленному подп. «з» п. 8 методики, выявлена коллизия норм права.

Закон о лицензировании с 3 ноября 2011 г. установил бессрочное действие лицензий, что повлекло за собой правовую коллизию относительно срока банковской гарантии.

В соответствии с ч. 10 ст. 6 Закона об организации и проведении азартных игр осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах допускается только при наличии у организатора азартных игр в букмекерской конторе или тотализаторе банковской гарантии исполнения обязательств перед участниками азартных игр, срок действия которой равен сроку действия имеющейся у организатора азартных игр лицензии на осуществление указанной деятельности.

Вместе с тем согласно ст. 432 ГК гарантийное обязательство без указания срока его действия следует считать не возникшим.

Таким образом, со дня вступления в силу Закона о лицензировании, установившего бессрочность действия лицензий (с 3 ноября 2011 г.), получить бессрочную банковскую гарантию исполнения обязательств перед участниками азартных

игр для организаторов азартных игр не представляется возможным.

Справочно: В связи с этим Правительством РФ разработан проект федерального закона о внесении изменений в Закон об организации и проведении азартных игр в части изменения срока, на который выдается банковская гарантия, в связи с установлением бессрочного действия лицензий (№ 59315-6), который 3 июля 2012 г. принят Государственной Думой.

С 6 августа 2011 г. Федеральным законом от 20.07.2011 № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [90] введена дифференцированная уголовная и административная ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игорной зоны либо с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе Интернета, средств связи, а также подвижной связи.

Уголовная ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр, предусмотренная ст. 171.2 УК, наступает только в случае, если указанные действия сопряжены с извлечением дохода в крупном и особо крупном размерах.

Согласно примечанию к ст. 169 УК применительно к ст. 171.2 УК доходом в крупном размере признается доход в сумме, превышающей 1 500 тыс. руб., в особо крупном размере — 6 млн руб.

Вместе с тем на практике доказывание извлечения от незаконной организации и проведения азартных игр дохода в установленных в настоящее время крупном и особо крупном размерах осложнено, поскольку эта деятельность незаконна и финансовая документация организаторами азартных игр не ведется. В связи с чем доказать образование одномоментно указанного размера дохода от преступной деятельности не представляется возможным. Специфика данного преступления заключается в том, что, как правило, доход в указанном размере извлекается организаторами в результате накопления выручек, полученных за определенный период времени, который может быть выражен в днях или месяцах в зависимости от места осуществления деятельности.

При анализе информации по показателю количества и характера зафиксированных правонарушений, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подп. «т» п. 8 методики) с 6 августа 2011 г., по сведениям МВД России, возбуждено семь уголовных дел на основании материалов, полученных подразделе-

ниями экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел, итоговые решения по которым до настоящего времени не приняты.

Для обеспечения привлечения к уголовной ответственности за незаконную организацию и проведение азартных игр необходимо поручить МВД России, Минфину России, ФНС России с участием Следственного комитета РФ разработать проект федерального закона о внесении изменений в УК в части пересмотра квалифицирующего признака за незаконную организацию и проведение азартных игр.

При рассмотрении указанной сферы по показателям, предусмотренным методикой, в ходе мониторинга правоприменения иные системные проблемы, требующие корректировки законодательства РФ, не выявлены.

*Государственное регулирование деятельности
в сфере кадастрового учета
при предоставлении государственных
и муниципальных услуг*

В соответствии с п. 9 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. Минэкономразвития России и Росреестром проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу государственного регулирования деятельности в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг в пределах действия Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [91] (далее — Закон о кадастре недвижимости) и нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Актуальность исследования законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг обусловлена значением кадастра как информационного ресурса, сведения которого используются при проведении государственной кадастровой оценки земель, совершении сделок с земельными участками, а также при осуществлении государственного и муниципального управления земельными ресурсами. При этом кадастровый учет является основным инструментом описания земельного участка как объекта права и налогообложения.

В большинстве случаев, установленных Законом о кадастре недвижимости, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ и уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Между тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость кото-

рых предусмотрена Законом о кадастре недвижимости (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы два его положения.

В ходе мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих предоставление государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета, коррупциогенные факторы не выявлены.

При мониторинге правоприменения законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг был выявлен ряд коллизий, возникающих при реализации положений Закона о кадастре недвижимости (подп. «з» п. 8 методики).

Согласно ч. 2 ст. 14 Закон о кадастре недвижимости сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, предоставляются в виде:

- копии документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости;
- кадастровой выписки об объекте недвижимости;
- кадастрового паспорта объекта недвижимости;
- кадастрового плана территории;
- в ином виде, определенном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений.

Указанным в ч. 12 ст. 14 Закона о кадастре недвижимости органам, организациям и должностным лицам, в том числе судам, правоохранительным органам, судебным приставам-исполнителям, имеющим в производстве дела, связанные с объектами недвижимого имущества и (или) их правообладателями, данные сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, предоставляются бесплатно, за исключением копий документов, на основании которых сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости, поскольку бесплатное предоставление указанным лицам этих копий Законом о кадастре недвижимости не предусмотрено.

Вместе с тем отдельными федеральными законами (например, Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [92]; федеральные законы от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [93], от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [94], от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» [95]) предусмотрена возможность безвозмездного получения информации, документов и их копий судами, правоохранительными органами, органами прокуратуры.

Таким образом, на практике возникают коллизии в части применения положений ст. 14 Закона о кадастре недвижимости и норм указанных федеральных законов относительно безвозмездного получения сведений из государственного кадастра недвижимости в виде копий документов, на основании которых сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости.

Справочно: Указанное противоречие решено в проекте внесенного 12 марта 2012 г. в Государственную Думу федерального закона № 54480-6 в части исключения из ч. 12 ст. 14 положений о видах сведений, предоставляемых из государственного кадастра недвижимости на безвозмездной основе.

В 2009 г. Федеральным законом от 21.12.2009 № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [96] в том числе признан с 1 марта 2010 г. утратившим силу п. 1 ч. 1 ст. 22 Закона о кадастре недвижимости, предусматривающий представление документа, подтверждающего уплату государственной пошлины за осуществление кадастрового учета, или копии документа, подтверждающего в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах наличие оснований для освобождения от уплаты указанной пошлины (при постановке на учет объекта недвижимости), для включения сведений об объекте недвижимости в государственный кадастр недвижимости, а также внесены изменения в ч. 9 ст. 45 Закона о кадастре недвижимости, предусматривающие, что вместо выписки об объекте недвижимости выдается его кадастровый паспорт.

Однако до настоящего времени в п. 1 ч. 8 ст. 45 Закона о кадастре недвижимости содержится ссылка на его п. 1 ч. 1 ст. 22.

Также до настоящего времени в п. 2 ч. 8 ст. 45 Закона о кадастре недвижимости присутствует ссылка на предоставление выписки о соответствующем объекте недвижимости, что не корреспондируется с положениями ч. 9 ст. 45.

В целях приведения в соответствие положений ст. 45 Закона о кадастре недвижимости с положениями Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо подготовить поправки к законопроекту № 54480-6 для урегулирования выявленных в ходе осуществления мониторинга противоречий.

В ходе мониторинга законодательства в указанной сфере с учетом показателя, отражающего количество жалоб, обращений, предложений, связанных с применением нормативных правовых

актов, уточнена процедура представления межевого плана в орган кадастрового учета (подп. «с» п. 8 методики).

Форма межевого плана и требования к его подготовке, примерная форма извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков утверждены приказом Минэкономразвития России от 24.11.2008 № 412 [97] (далее — приказ № 412).

Ранее в приказе № 412 (п. 16) было установлено, что межевой план оформляется в виде бумажного документа или на электронном носителе в виде электронного документа.

Вместе с тем в Минэкономразвития России поступали многочисленные обращения кадастровых инженеров по вопросу необходимости представления межевого плана на электронном носителе в виде электронного документа (подп. «с» п. 8 методики).

Справочно: Учитывая указанные обращения, приказом от 25.01.2012 № 32 [98] внесены изменения в пункт 16 приказа Минэкономразвития России № 412, предусматривающие, что в случае представления заявления о государственном кадастровом учете земельного участка в виде бумажного документа межевой план также оформляется в виде бумажного документа и в электронной форме на электронном носителе.

В ходе мониторинга правоприменения выявлено отсутствие единообразной практики применения п. 1 ч. 5 ст. 27 Закона о кадастре недвижимости в части применения предельного минимального размера земельного участка, установленного в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования (вопрос о возможности применения предельных размеров земельных участков, установленных для случаев предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности) (подп. «к» п. 8 методики).

В целях обеспечения единообразной практики, связанной с определением минимального размера земельного участка, Минэкономразвития России письмом от 17.10.2011 № 22781-ИМ/Д23 «О государственном кадастровом учете изменений земельного участка в связи с изменением площади земельного участка и (или) изменением описания местоположения его границ» [99] был разъяснен указанный порядок.

При анализе правоприменительной практики в сфере кадастрового учета по показателям, предусмотренным методикой, иные существенные проблемы правового характера не выявлены.

Таможенное регулирование

В соответствии с п. 10 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. ФТС России, Минэкономразвития России и ФАС России проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу таможенного регулирования в пределах действия Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [100] (далее — Закон о таможенном регулировании), нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти.

Вступление в силу в июле 2010 г. Таможенного кодекса [101] Таможенного союза (далее — Таможенный кодекс) повлекло необходимость обновления законодательства РФ о таможенном деле и его приведение в соответствие с положениями Таможенного кодекса, являющегося международным договором государств — членов Таможенного союза.

Базовым законодательным актом РФ в сфере таможенного дела, обеспечивающим реализацию принципов таможенного администрирования, установленных актами таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, является Закон о таможенном регулировании. Он направлен на создание в Российской Федерации удобных и предсказуемых механизмов таможенного регулирования, которые, обеспечивая должный уровень эффективности таможенного контроля, позволят повысить инвестиционную привлекательность страны и в результате станут фактором экономического роста.

Со дня вступления в силу Закона о таможенном регулировании (29 декабря 2010 г.) следует отметить такие позитивные моменты в таможенной деятельности, как оперативность решения вопросов в связи с введением электронного декларирования, принятие мер по улучшению качества работы программного обеспечения, отвечающего за электронное декларирование товаров, активное взаимодействие с представителями делового сообщества.

В большинстве случаев, установленных Законом о таможенном регулировании, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ и ФТС России.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена ФТС России (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы три его положения.

При анализе практики применения отдельных норм Закона о таможенном регулировании

выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики).

Согласно ч. 16 ст. 152 Закона о таможенном регулировании требование об уплате таможенных платежей (уточненное требование об уплате таможенных платежей) может быть передано руководителю или иному уполномоченному представителю организации или физическому лицу лично под расписку или иным способом, подтверждающим факт и дату получения требования. Если указанные лица уклоняются от получения этого требования, оно направляется по почте заказным письмом и считается полученным по истечении шести дней со дня его отправления.

В настоящее время на практике существует возможность направить лицу требование об уплате таможенных платежей по почте заказным письмом только в случае уклонения его от получения этого документа. При этом Закон о таможенном регулировании не раскрывает понятие «уклонение».

Предлагается модифицировать такую практику и предусмотреть также направление уведомления об оплате таможенных платежей по почте заказным письмом независимо от факта уклонения лицом от получения требования.

Частью 3 ст. 186 Закона о таможенном регулировании предусмотрено, что товары обращаются в федеральную собственность на основании помещения товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства со дня передачи таможенным органам товаров по акту приема-передачи.

Порядок осуществления таможенными органами действий, связанных с выдачей разрешения на помещение товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства, утвержден приказом ФТС России от 21.02.2011 № 357 «Об утверждении порядка осуществления таможенными органами действий, связанных с выдачей разрешения на помещение товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства» [102]. Указанным приказом форма акта не установлена.

Не утверждены также формы актов в случаях, предусмотренных ч. 5 и 6 ст. 189 Закона о таможенном регулировании, где обязательно составление акта при возврате задержанных товаров и документов.

В настоящее время таможенные органы в произвольной форме составляют как акт приема-передачи товаров, так и акты возврата задержанных товаров и документов, что сопряжено с определенными временными издержками для должностных лиц таможенных органов и третьих лиц, участвующих в подписании таких актов, и, как следствие, нарушает единообразную практику при совершении таможенных процедур.

Таким образом, для обеспечения единообразия при осуществлении передачи товаров по акту приема-передачи и возврата задержанных товаров и документов по соответствующим актам необходимо предусмотреть в Законе о таможенном регулировании норму, предоставляющую уполномоченному федеральному органу исполнительной власти право на утверждение формы указанных актов.

В соответствии с ч. 1 ст. 198 Закона о таможенном регулировании местами временного хранения товаров признаются склады временного хранения и иные места (например, отдельные помещения в местах международного почтового обмена, место хранения неполученного или невостребованного багажа, перемещаемого в рамках договора авиационной или железнодорожной перевозки пассажира, место разгрузки товаров в пределах территории морского (речного) порта, железнодорожные пути и контейнерные площадки и др.).

Частью 6 ст. 198 Закона о таможенном регулировании предусмотрено, что основанием для отказа таможенными органами в выдаче разрешения на временное хранение в иных местах является неоднократное привлечение к административной ответственности лиц за совершение административных правонарушений в области таможенного дела, предусмотренных ст. 16.1 и 16.2, ч. 1 ст. 16.9, ст. 16.11, 16.13, 16.14, 16.19 и ч. 2 и 3 ст. 16.23 КоАП.

При этом некоторые из указанных составов административных правонарушений не связаны с деятельностью лиц по временному хранению товаров. Например, ст. 16.1 КоАП определяет ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки, ст. 16.2 — недекларирование либо недостоверное декларирование товаров, ст. 16.11 — уничтожение, удаление, изменение либо замену средств идентификации, ст. 16.19 — несоблюдение таможенной процедуры.

В целях совершенствования таможенного администрирования в ч. 6 ст. 198 Закона о таможенном регулировании предлагается указать только следующие административные правонарушения, которые связаны с временным хранением товаров и за неоднократное совершение которых лицу будет отказано в выдаче указанного разрешения:

- недоставка товаров, выдача (передача) без разрешения таможенного органа либо утрата товаров или недоставка документов на них (ч. 1 ст. 16.9);
- совершение грузовых или иных операций с товарами, находящимися под таможенным кон-

тролем, без разрешения или уведомления таможенного органа (ст. 16.13);

- нарушение порядка помещения товаров на хранение, порядка их хранения либо порядка совершения с ними операций (ст. 16.14);

- непредставление в таможенный орган отчетности (ст. 16.15);

- незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела (ч. 2 и 3 ст. 16.23).

Предлагается также ограничить применение указанной нормы суммой наложенных административных штрафов в размере 500 тыс. руб. и более.

Аналогичные нормы, касающиеся состава административных правонарушений и суммы штрафов, уже установлены ст. 69 Закона о таможенном регулировании.

В соответствии с ч. 4 ст. 237 Закона о таможенном регулировании таможенный орган назначения обязан в течение одного часа с момента представления перевозчиком документов, указанных в п. 3 ст. 225 Таможенного кодекса, зарегистрировать подачу документов и прибытие транспортного средства в место доставки товаров и незамедлительно после регистрации выдать перевозчику письменное подтверждение о прибытии транспортного средства. При этом форма письменного подтверждения утверждена приказом ФТС России от 02.06.2011 № 1175 «Об утверждении формы подтверждения о прибытии транспортного средства и внесении изменений в приказ ГТК России от 8 сентября 2003 г. № 973» [103].

Выдача подтверждения о прибытии в письменной форме необходима для подтверждения факта прибытия товаров и транспортных средств в место доставки и контроля за совершением таможенных операций, связанных с помещением товаров на склады временного хранения.

Вместе с тем п. 6 ст. 225 Таможенного кодекса предусматривает исключение, при котором не требуется помещения товаров на склады временного хранения и, соответственно, выдачи письменного подтверждения о прибытии транспортного средства, перевозящего этот товар, в случае завершения таможенной процедуры в месте убытия в отношении товаров, вывозимых с таможенной территории Таможенного союза.

Для подтверждения завершения процедуры таможенного транзита предлагается предусмотреть в Законе о таможенном регулировании положение о проставлении отметок на транзитной декларации или иных документах, признаваемых в качестве такой декларации. Кроме того, в Законе о таможенном регулировании необходимо указать случай, при котором не требуется выдачи письменного подтверждения о прибытии транспортного средства.

На практике при применении таможенных процедур переработки на таможенной территории имеются проблемы, связанные с началом исчисления сроков для окончательной выверки количества продуктов переработки.

Частью 8 ст. 177 Закона о таможенном регулировании определена обязанность лиц (декларантов) по представлению в таможенный орган отчетности об окончательной выверке количества продуктов переработки, отходов и остатков, указанного в разрешении на переработку товаров на таможенной территории, после завершения таможенной процедуры переработки на таможенной территории в соответствии с п. 1 ст. 249 Таможенного кодекса, но не позднее 30 дней со дня выпуска последней партии продуктов переработки.

Согласно ч. 6 ст. 252 Закона о таможенном регулировании, если иностранные товары ввозятся в Российскую Федерацию и (или) продукты переработки вывозятся из Российской Федерации несколькими товарными партиями, окончательная выверка количества продуктов переработки, указанного в разрешении на переработку товаров, производится не позднее 30 дней со дня истечения срока их переработки на таможенной территории.

Таким образом, для декларантов и таможенных органов установлен одинаковый срок для окончательной выверки количества продуктов переработки.

Аналогичные нормы содержатся и при применении таможенной процедуры переработки вне таможенной территории (ч. 10 ст. 177, ч. 2 ст. 262 Закона о таможенном регулировании).

В отдельных случаях, например в случае подачи отчетности декларантом в последний день установленного 30-дневного срока, таможенный орган не сможет осуществить окончательную выверку.

В связи с этим в ст. 252 и 262 Закона о таможенном регулировании предлагается установить срок проведения окончательной выверки таможенным органом количества продуктов переработки не позднее 30 дней со дня представления декларантом в таможенный орган отчетности об окончательной выверке полученного количества продуктов переработки, образовавшихся отходов и остатков.

Согласно ч. 11 ст. 106 Закона о таможенном регулировании на период проведения дополнительной проверки выпуск товаров не осуществляется, если изменение кода товара, указанного в декларации, влияет на применение запретов и ограничений.

На практике не только код товара может оказывать влияние на применение запретов и ограничений в отношении ввозимого (вывозимого) товара, но и характеристики товара (наименова-

ние, химический состав, технические свойства), указанные в таможенной декларации.

При изменении кода товара и его характеристик требуется внесение изменений в таможенную декларацию.

Для изменения такой практики необходимо предусмотреть, что выпуск товара не осуществляется на период проведения дополнительной проверки, если изменения, внесенные в таможенную декларацию, влияют на применение запретов и ограничений.

В соответствии с ч. 3 ст. 186 Таможенного кодекса и ч. 2 ст. 210 Закона о таможенном регулировании перевозчик, в том числе таможенный перевозчик, или экспедитор, если он является лицом государства — члена Таможенного союза, может быть декларантом только при заявлении таможенной процедуры таможенного транзита.

В настоящее время при таможенной процедуре таможенного транзита в случае повреждения товаров или транспортных средств при осуществлении международной перевозки вследствие аварии или действия непреодолимой силы и иных обстоятельств, исключающих их экономический оборот на территории Таможенного союза, перевозчик не может принять меры для вывоза поврежденных товаров или транспортных средств с территории Таможенного союза или помещения их под таможенную процедуру уничтожения.

В такой ситуации утилизация остатков груза или транспортного средства часто возлагается на федеральный или муниципальный бюджеты, поскольку в таможенном законодательстве не определены лица, ответственные за уничтожение поврежденного товара или его реэкспорта.

Для урегулирования этого вопроса в ст. 210 Закона о таможенном регулировании предлагается возложить указанные функции на декларантов товаров при таможенной процедуре таможенного транзита.

В соответствии с ч. 3, 5 и 6 ст. 323 Закона о таможенном регулировании при получении должностным лицом таможенного органа телесного повреждения, исключающего для него в дальнейшем возможность заниматься служебной деятельностью, ему выплачивается единовременное пособие. Выплата производится за счет средств федерального бюджета с последующим взысканием этих сумм с виновных лиц. Решение о выплате пособий принимается начальником таможенного органа по месту службы потерпевшего на основании приговора суда или постановления следственных органов о прекращении уголовного дела или приостановлении предварительного следствия, а также постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи со смертью подозреваемого.

В настоящее время сохраняет юридическую силу Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2011 № 737-О-О «По запросу Октябрьского районного суда города Иваново о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 418 Таможенного кодекса Российской Федерации и по жалобе гражданина Шаплова Олега Николаевича на нарушение его конституционных прав данными законоположениями» [104], в котором возможность получения должностными лицами таможенных органов единовременного пособия связывается с самим фактом причинения им телесных повреждений при исполнении служебных обязанностей, исключающих дальнейшее продолжение службы как на основании процессуальных документов, вынесенных в рамках уголовного судопроизводства, так и документов, подтверждающих факт получения телесных повреждений.

С учетом судебной практики и положения УПК, предусматривающего в качестве судебных решений также постановление и определение суда, в ч. 6 ст. 323 Закона о таможенном регулировании предлагается дополнить основания для выплаты единовременного пособия (помимо постановления следственных органов и приговора суда) определением и постановлением суда.

При осуществлении мониторинга таможенного законодательства также выявлены ошибки юрико-технического характера (подп. «и» п. 8 методики).

Согласно ч. 1 ст. 262 Закона о таможенном регулировании декларант не реже одного раза в три месяца представляет в таможенный орган отчетность, содержащую сведения о выполнении требований и условий применения таможенной процедуры переработки товаров вне таможенной территории в соответствии с ч. 7 и 8 ст. 177 Закона о таможенном регулировании.

Вместе с тем ч. 7 и 8 ст. 177 Закона о таможенном регулировании предусмотрен порядок представления отчетности о выполнении требований и условий применения таможенной процедуры переработки товаров на таможенной территории, в то время как порядок представления отчетности о выполнении требований и условий применения таможенной процедуры переработки товаров вне таможенной территории предусмотрен ч. 9 и 10 ст. 177 Закона о таможенном регулировании.

С целью устранения неточностей в ч. 1 ст. 262 Закона о таможенном регулировании следует изменить ссылку с учетом положений ч. 9 и 10 ст. 177 Закона о таможенном регулировании.

Терминологию Закона о таможенном регулировании требуется привести в соответствие с Таможенным кодексом. Например, в п. 5 ч. 4 ст. 71

Закона о таможенном регулировании слова «таможенной границы Российской Федерации» заменить словами «таможенной границы Таможенного союза».

Отсутствие содержания некоторых терминов позволяет шире толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления (подп. «н» п. 8 методики). Например, в ст. 21, 86, 87, 232, 270 и 283 Закона о таможенном регулировании упоминается термин «проверка товаров», однако его содержание не определено ни таможенным законодательством РФ, ни таможенным законодательством Таможенного союза.

Таким образом, в целях совершенствования таможенного законодательства и устранения выявленных проблем в правоприменении необходимо поручить ФТС России совместно с Минэкономразвития России и Минфином России подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» с учетом предложений, сформулированных по результатам мониторинга.

Рыболовство

В соответствии с п. 11 плана мониторинга правоприменения на 2011 г. Росрыболовством, ФАС России, Минфином России, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ проведен мониторинг правоприменительной практики в сфере рыболовства в пределах Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [105] (далее — Закон о рыболовстве) (в том числе в пределах действия постановлений Правительства РФ от 14.04.2008 № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключения такого договора» [106] (далее — постановление № 264), от 24.12.2008 № 986 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора» [107] (далее — постановление № 986), от 30.12.2008 № 1078 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключении такого договора» [108]

(далее — постановление № 1078), от 14.02.2009 № 136 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыболовства и заключении такого договора» [109] (далее — постановление № 136), от 29.12.2010 № 1181 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета рыбохозяйственным организациям и индивидуальным предпринимателям для возмещения части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2008-2012 годах на строительство и модернизацию рыбопромысловых судов» [110] (далее — постановление № 1181), от 29.12.2010 № 1182 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета рыбохозяйственным организациям и индивидуальным предпринимателям для возмещения части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2008-2012 годах на строительство и модернизацию объектов рыбоперерабатывающей инфраструктуры, объектов хранения рыбной продукции» [111] (далее — постановление № 1182)).

По результатам мониторинга, в большинстве случаев, установленных Законом о рыболовстве, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе Закона о рыболовстве по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена актами большей юридической силы (подп. «б» п. 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы шесть его положений.

С учетом обобщенной информации, поступившей из органов государственной власти субъектов РФ, выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики): пробел законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в части отсутствия механизма реализации многоцелевого использования рыбопромыслового участка, предусмотренного ст. 18 Закона о рыболовстве.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 18 Закона о рыболовстве рыбопромысловый участок может использоваться одновременно для осуществления одного или нескольких видов рыболовства (любительское, спортивное и прибрежное рыболовство).

Вместе с тем правила организации и проведения конкурсов не предусматривают проведение конкурса при предоставлении рыбопромыслового участка для использования нескольких видов рыболовства.

Также не установлены приоритеты по определению вида рыболовства, в отношении которого следует проводить конкурс на предоставление рыбопромыслового участка, в случае, например, если участок имеет многоцелевое назначение.

Нормативными правовыми актами не урегулирован порядок предоставления участков для осуществления нескольких видов рыболовства.

В настоящее время конкурсы на предоставление рыбопромыслового участка для использования нескольких видов рыболовства не проводятся, так как различные виды рыболовства имеют определенную специфику их осуществления.

Таким образом, положения ч. 3 ст. 18 Закона о рыболовстве на практике не применяются.

В связи с этим предлагается разработать законопроект, предусматривающий дополнение ст. 18 Закона о рыболовстве частью, устанавливающей механизм многоцелевого использования рыбопромыслового участка.

Кроме того, по результатам анализа выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики).

Изучено правоприменение постановления № 1078, регулирующего вопросы предоставления рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства.

Постановлением № 1078 утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства (далее — Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением № 1078) и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства (далее — Правила подготовки и заключения договора, утвержденные постановлением № 1078).

По информации органов государственной власти субъектов РФ, на практике возникают проблемы по реализации указанного нормативного правового акта в связи с выявленной неполнотой правового регулирования общественных отношений в постановлении № 1078 (подп. «ж» п. 8 методики).

Так, п. 5 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 1078, установлено, что в состав комиссии по проведению конкурса в обязательном порядке включаются представители Росрыболовства (его территориальных органов), ФАС России (ее территориальных органов) и органов государственной власти соответствующих субъектов РФ.

В тех случаях, когда организатором конкурса выступает Росрыболовство, состав комиссии по проведению конкурса формируется таким образом, что в нее включается не менее 50 % представителей Росрыболовства или его территориальных органов.

Таким образом, мнение представителей субъекта РФ, на территории которого располагаются распределяемые участки, не всегда учитывается из-за их меньшего субъектного состава.

В связи с этим организатор конкурса может принять решение по конкурсу без учета интересов субъекта РФ, на территории которого располагается распределяемый участок. Иными словами, органы государственной власти субъектов РФ в этом случае осуществляют лишь совещательную функцию.

Вместе с тем согласно ст. 72 Конституции вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ, на территории которых располагаются рыбопромысловые участки, заинтересованы в их сохранении и недопущении причинения вреда соответствующим водным биологическим ресурсам.

В целях недопущения нарушения баланса интересов собственников участков и субъектов РФ, на территории которых они находятся, состав комиссии предлагается формировать на паритетных началах, предусмотрев внесение соответствующих изменений в постановление № 1078 в части, касающейся данного вопроса.

Пунктом 53 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 1078, установлено, что на основании результатов оценки и сопоставления заявок комиссия присваивает каждой заявке (относительно других по мере уменьшения суммы критериев оценки) порядковый номер. Заявке, в которой содержатся лучшие условия, присваивается номер 1.

Вместе с тем указанный пункт не предусматривает варианта решения ситуации, когда в итоге оценки и сопоставления заявок у нескольких участников конкурса покажут одинаковые результаты.

В связи с этим целесообразно дополнить Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением № 1078, положением, предусматривающим присвоение меньшего порядкового номера той заявке на участие в конкурсе, которая поступила ранее других заявок на участие в конкурсе по одному лоту, содержащих одинаковые условия заключения договора.

В ходе изучения положений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов по наличию коллизии норм права (подп. «з» п. 8 методики) установлены следующие коллизии в различных нормативных правовых актах.

В соответствии с п. 1 ст. 33.3 Закона о рыболовстве по договору о предоставлении рыбопромыслового участка одна сторона — орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне — юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биологических ресурсов на рыбопромысловом участке.

Однако постановлением № 986 в конкурсе на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка могут принимать участие как общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, так и физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Соответственно, если лицо, относящееся к малочисленным народам, станет победителем конкурса, то с ним должен быть заключен договор.

В связи с этим предлагается внести изменения в части корреляции между собой положений Закона о рыболовстве и постановления № 986.

Изучено правоприменение постановления № 264, регулирующего вопросы предоставления рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства. Постановление № 264 принято в соответствии со ст. 33.3 Закона о рыболовстве.

Указанным постановлением утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства (далее — Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением № 264) и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства (далее — Правила подготовки и заключения договора, утвержденные постановлением № 264).

Согласно подп. «в» и «г» п. 28 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 264, к заявке на участие в конкурсе прилагаются документы, подтверждающие наличие у заявителя права собственности или аренды на береговые производственные объекты, позволяющие производить переработку водных биологических ресурсов, не обремененные правами третьих лиц и расположенные в границах одного муниципального образования соответ-

ствующего субъекта РФ, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок (далее — рыбоперерабатывающие заводы), а также документы, подтверждающие возможный суточный объем выпуска готовой рыбной продукции на рыбоперерабатывающем заводе.

Непредставление всех предусмотренных указанными пунктами документов является одним из оснований для недопуска заявителя к участию в конкурсе (п. 15 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 264), однако значительная часть субъектов промышленного рыболовства внутренних пресноводных водных объектов не имеют мощностей по переработке рыбы.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного РФ от 28.10.2010 № 7171/10 [112] определено, что комиссия обязана отказать претенденту в допуске к участию в конкурсе исходя из смысла и буквального толкования п. 15 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 264, при несоответствии претендента или представленной им заявки и документов п. 12 и 2729 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 264.

Таким образом, следуя указанной норме и учитывая судебную практику, субъекты промышленного рыболовства, не имеющие рыбоперерабатывающего завода, расположенного в границах муниципального образования субъекта РФ, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок, не должны допускаться к участию в конкурсе.

Согласно докладам, поступившим из органов государственной власти субъектов РФ, указанная норма не позволяет участвовать в конкурсе юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые ранее промыслом рыбы не занимались и на момент проведения конкурса не имеют рыбоперерабатывающего завода.

Справочно: Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 368 О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации по вопросу предоставления государственных услуг в электронной форме в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» [113] в подп. «в» и «г» п. 28 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 264, были внесены изменения в целях приведения положений указанных подпунктов в соответствие с требованиями Закона об организации предоставления услуг. При этом указанные изменения не повлияли на решение данной проблемы.

В целях эффективного использования водных биологических ресурсов, а также создания благоприятных условий для добросовестной конкуренции между пользователями Минсельхозом России совместно с Росрыболовством разработан проект постановления Правительства РФ, предусматривающий внесение изменений в постановление № 264 в части совершенствования механизма проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключения такого договора.

Указанным проектом постановления предлагается включить в том числе в п. 51 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 264, норму, в соответствии с которой в случае отсутствия у заявителя документов, подтверждающих право собственности или аренды на рыбоперерабатывающий завод, критерий «возможный суточный объем выпуска готовой рыбной продукции на рыбоперерабатывающем заводе» предполагается оценивать комиссией с коэффициентом «0».

Таким образом, к участию в конкурсе будут допущены в том числе те заявители, у которых нет перерабатывающих мощностей. А в случае возможности переработки определенные имущественные права должны соответствовать сроку заключения договора.

При этом необходимо учитывать, что рыболовство — это лишь начальный этап в цепи добычи, переработки, транспортировки и реализации водных биологических ресурсов. Критерий наличия у заявителя перерабатывающих мощностей стимулирует развитие инфраструктуры прилегающих к рыбопромысловому участку населенных пунктов, а также позволяет вовлекать в хозяйственную деятельность население, проживающее в них, что в целом благоприятно сказывается на социально-экономическом развитии прибрежных территорий РФ.

Постановлением № 136, принятым в соответствии со ст. 33.3 Закона о рыболовстве, установлен порядок предоставления рыбопромыслового участка для товарного рыбоводства.

Указанным постановлением утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства (далее — Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением № 136) и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства (далее — Правила подготовки

и заключения договора, утвержденные постановлением № 136).

В ходе мониторинга правоприменения постановления № 136 выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики).

Подпунктом «г» п. 28 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением № 136, установлено, что заявитель к заявке на участие в конкурсе прилагает план развития рыбоводного хозяйства на указанный период действия договора с прилагаемыми к нему расчетами планируемых к реализации объемов водных биологических ресурсов.

Действующая редакция данного подпункта не позволяет оценить корректность составления заявителем плана развития рыбоводного хозяйства и расчетов планируемых объемов выращивания водных биологических ресурсов.

В связи с этим необходимо проработать вопрос о целесообразности утверждения типовой формы или иных положений, которые позволят конкретизировать его содержание и создадут прозрачные критерии оценки заявок на участие в конкурсе.

Вместе с тем полагаем, что отсутствие таких требований к документам позволит принимать решение по результатам оценки заявок на участие в конкурсе по усмотрению конкурсной комиссии, что создаст условия для проявления коррупции.

В ходе проведения мониторинга правоприменения в сфере рыболовства субъектами РФ выявлены схожие проблемы в применении на практике постановлений № 264, № 136 и № 986.

Так, в правилах организации и проведения конкурса (разд. «Оценка и сопоставление заявок»), утвержденных данными постановлениями, установлено, что организатор конкурса в течение одного рабочего дня со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок передает победителю конкурса один экземпляр протокола и проект договора.

Вместе с тем в правилах подготовки и заключения договора, утвержденных указанными постановлениями, определено, что организатор конкурса в течение пяти рабочих дней со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок передает победителю конкурса один экземпляр протокола и проект договора для подписания.

В связи с этим целесообразно внести изменения в правила подготовки и заключения договора, утвержденные этими постановлениями, в части установления срока передачи организатором конкурса одного экземпляра протокола оценки и сопоставления заявок победителю конкурса в течение пяти рабочих дней со дня его подписания.

При проведении мониторинга данных постановлений выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики).

Так, положениями правил организации и проведения конкурса, утвержденных указанными постановлениями, предусмотрено, что председатель комиссии (в случае его отсутствия — заместитель председателя комиссии) проводит заседания, принимает решения по процедурным вопросам и подводит итоги конкурса, своевременно и должным образом уведомляет членов комиссии о месте, дате и времени проведения заседания комиссии (разд. «Общие положения»).

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют более 50 % ее членов.

Решения комиссии принимаются открытым голосованием простым большинством голосов членов комиссии, присутствующих на заседании. Каждый член комиссии имеет один голос.

Члены комиссии участвуют в заседаниях лично и подписывают протоколы заседаний комиссии.

Вместе с тем, учитывая практику проведения конкурсов, имеются случаи равенства голосов присутствующих на заседании членов комиссии при решении вопроса о допуске или о недопуске заявителей к участию в конкурсе.

Во избежание указанных случаев целесообразно дополнить правила организации и проведения конкурса, утвержденные указанными постановлениями, положением, предусматривающим право решающего голоса председателя комиссии (в случае его отсутствия — его заместителя).

В соответствии с подп. «б» п. 5 Правил подготовки и заключения договора, утвержденных постановлением № 264, подп. «б» п. 5 Правил подготовки и заключения договора, утвержденных постановлением № 1078 и подп. «б» п. 5 Правил подготовки и заключения договора, утвержденных постановлением № 136, основаниями для заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка являются документы, подтверждающие перечисление в бюджет субъекта РФ, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок (на территории муниципального образования которого расположен или к территории муниципального образования которого прилегает рыбопромысловый участок), платы за предоставление рыбопромыслового участка в размере, указанном в заявке на участие в конкурсе.

Вместе с тем положения ст. 50 и 51 БК [114] во взаимосвязи с нормами его ст. 41 и 42 устанавливают, что доходы от использования имущества, находящегося в федеральной собственности, являются неналоговыми доходами федерального

бюджета с установленным нормативом зачисления — 100 %.

Промышленное и прибрежное рыболовство осуществляется путем изъятия водных биологических ресурсов из среды их обитания, т. е. путем использования имущества, находящегося в федеральной, региональной, муниципальной или частной собственности.

Таким образом, доходы от поступлений за предоставление рыбопромыслового участка для реализации промышленного и прибрежного рыболовства должны в соответствии с бюджетным законодательством РФ зачисляться в бюджет публично-правового образования, являющегося собственником соответствующего водного объекта.

Учитывая изложенное, положения о зачислении платы за предоставление рыбопромыслового участка, вносимой победителем конкурса в бюджет субъекта РФ, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок, не соответствуют бюджетному законодательству РФ.

В настоящее время Минсельхозом России совместно с Росрыболовством подготовлены изменения в постановления № 264, № 1078 и № 136, предусматривающие перечисление доходов от поступлений за предоставление рыбопромыслового участка для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства в соответствии с бюджетным законодательством РФ в бюджет публично-правового образования, являющегося собственником соответствующего водного объекта.

В постановлениях № 1181 и № 1182 выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подп. «ж» п. 8 методики), в частности выявлены несоответствия отдельным положениям Закона об организации представления услуг.

Так, подп. «а» и «ж» п. 5 постановления № 1181 и подп. «а» и «ж» п. 5 постановления № 1182 противоречат подп. 2 ч. 1 ст. 7 Закона об организации представления услуг в части необходимости предоставления заемщиком субсидии выписки из ЕГРЮЛ (для юридических лиц) или из ЕГРИП (для индивидуальных предпринимателей) и справки из налогового органа об отсутствии у заемщика просроченной задолженности по налогам, сборам.

Вместе с тем ч. 6 ст. 7 Закона об организации представления услуг установлен закрытый перечень документов, представляемых в форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа, в который указанные документы не входят.

Таким образом, нормативно не устранены препятствия для осуществления межведомственного информационного взаимодействия.

Кроме того, в постановлениях № 1181 и № 1182 выявлено отсутствие норм, предоставляющих заявителю возможность подачи заявления на предоставление субсидий в электронной форме, в том числе в виде электронного документа, подписанного электронной подписью или с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», что предусмотрено Законом об организации представления услуг.

В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения в постановления № 1181 и № 1182.

По результатам проведенного мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области рыболовства, выявлен ряд проблем в сфере осуществления любительского рыболовства, препятствующих эффективному развитию указанной отрасли в субъектах РФ.

Действующая редакция Закона о рыболовстве не в полном объеме решает вопросы комплексного подхода к государственному управлению и правового регулирования осуществления и развития любительского рыболовства, обеспечения прав граждан Российской Федерации на получение услуг в области любительского рыболовства, реализации общественного контроля в области любительского рыболовства, обеспечения устойчивой эксплуатации, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, среды их обитания, а также устойчивого управления ими, что приводит к ограничению прав рыболовов-любителей на свободную и бесплатную рыбалку.

В связи с этим требуется принятие федерального закона о любительском рыболовстве, разработка которого в настоящее время осуществляется Минсельхозом России и Росрыболовством совместно с другими заинтересованными ведомствами.

В соответствии с проведенным анализом иных показателей, предусмотренных методикой, информация о наличии системных проблем в правоприменении в сфере рыболовства (в пределах рассмотренных нормативных правовых актов) отсутствует.

*Результаты мониторинга правоприменения,
проведенного институтами
гражданского общества*

Согласно положениям Указа № 657 мониторинг правоприменения законодательства РФ может осуществляться в инициативном порядке, в том числе с участием институтов гражданского общества.

Наиболее активными участниками проведения мониторинга выступили ТПП РФ и ООО «Пепеляев групп» (далее — эксперты), которые представили предложения по совершенствованию налогового законодательства.

По информации, представленной экспертами, существует ряд проблем при применении налогового законодательства, требующих законодательного решения на федеральном уровне.

Полагаем, что наиболее актуальными из них являются определение статуса письменных разъяснений Минфина России, совершенствование процедур досудебного разрешения налоговых споров, предоставление льгот участникам особой экономической зоны (далее — ОЭЗ) в Калининградской области, учета неотделимых улучшений, произведенных арендатором в арендованные основные средства, и затрат на создание и реконструкцию объектов инфраструктуры, а также проблемы налогообложения субъектов малого предпринимательства.

Так, согласно п. 1 ст. 34.2 НК [115] Минфин России дает письменные разъяснения налоговым органам, налогоплательщикам, ответственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения законодательства РФ о налогах и сборах. При этом подп. 5 п. 1 ст. 32 НК установлена обязанность налогового органа руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России.

В письме Минфина России от 07.08.2007 № 03-02-07/2-138 [116] указывается, что письменные разъяснения Минфина России, предоставленные по запросам конкретных налогоплательщиков, не обязательны для исполнения субъектами налоговых правоотношений и не подлежат обязательной публикации, а в случае их опубликования должны восприниматься субъектами налоговых правоотношений наряду с иными публикациями специалистов в этой области. Также Минфин России сообщает, что положение НК о том, что налоговые органы обязаны руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России, обязывает налоговые органы руководствоваться только теми его разъяснениями, которые предоставлены конкретным заявителям и адресованы непосредственно ФНС России.

В результате на практике налоговые органы зачастую игнорируют «неудобные» для них разъяснения, направленные в адрес конкретных налогоплательщиков.

В целях обеспечения прав налогоплательщиков экспертам представляется необходимым определить статус писем Минфина России, а также предусмотреть их обязательное опубликование на

официальном сайте Минфина России в сети «Интернет» путем внесения изменений в ст. 32 и 34.2 НК.

В настоящее время актуальным является вопрос совершенствования процедуры досудебного урегулирования налоговых споров.

Экспертами предлагается рассмотреть возможность:

- обязательной досудебной процедуры обжалования актов налоговых органов, действий или бездействия должностных лиц налоговых органов;
- увеличения срока на подачу налогоплательщиком апелляционной жалобы на не вступившее в законную силу решение налогового органа о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения с десяти дней до одного месяца;

- кассационного обжалования в ФНС России решений, вступивших в силу (при этом подача кассационной жалобы не лишает права налогоплательщика на подачу заявления в суд);

- получения пояснений налогоплательщиков по дополнительно представляемым на стадии обжалования актов налогового органа ненормативного характера документам (информации), которые, по мнению налогоплательщика, могут свидетельствовать о том, что обжалуемый акт не соответствует законодательству о налогах и сборах.

Действующий в Калининградской области режим ОЭЗ устанавливает ряд налоговых льгот и преференций для тех предприятий, которые осуществляют инвестиционные проекты на территории области и зарегистрированы в ОЭЗ в качестве ее резидентов. Ключевым из налоговых преимуществ, предоставленных резидентам ОЭЗ, является льготная ставка налога на прибыль в отношении доходов, полученных от реализации инвестиционных проектов в ОЭЗ. Порядок и условия применения льготной ставки налога на прибыль определены в статье 288.1 НК.

Так, согласно п. 4 и 5 ст. 288.1 НК в налоговой базе по налогу на прибыль от осуществления инвестиционного проекта учитываются только доходы от реализации товаров, работ, услуг. При этом в расчете этой налоговой базы расходами признаются как расходы от реализации, так и вне-реализационные расходы.

Таким образом, льготная ставка применяется только к прибыли, полученной от реализации инвестиционного проекта, а не ко всей прибыли предприятия-налогоплательщика. При этом вне-реализационные доходы, которые непосредственно связаны с реализацией инвестиционного проекта, учитываются резидентами ОЭЗ в Калининградской области при формировании налоговой базы, подлежащей налогообложению в установленном порядке.

Подобный подход, по мнению правоприменителей, приводит к «асимметричности» при исчислении налога, когда имеющие один и тот же источник возникновения доходы и расходы учитываются в расчете разных налоговых баз, облагаемых по разным ставкам налога. Это не только влечет повышенную налоговую нагрузку и снижает инвестиционную привлекательность региона, но и в целом ставит под угрозу режим существования ОЭЗ в Калининградской области, поскольку создает существенные налоговые обременения для инвесторов.

Экспертам представляется, что в сложившейся ситуации наиболее эффективным способом устранения негативной правоприменительной практики является корректировка ст. 288.1 НК.

Федеральным законом от 29.06.2012 №97-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”» [117] внесены изменения в ст. 288.1 НК, предусматривающие, что в расчете налоговой базы резидентов ОЭЗ учитываются, в том числе, курсовые разницы, связанные с деятельностью при реализации инвестиционного проекта.

Однако эти поправки не решают проблем, связанных с налогообложением иных внереализационных доходов, зависящих от реализации инвестиционного проекта резидентами ОЭЗ.

Возможным решением, по мнению экспертов, является уточнение статьи 288.1 НК в части суммовых разниц, субсидий и иных видов внереализационных доходов.

В соответствии со сложившейся практикой выбор и согласование состава арендаторов осуществляется на начальной стадии строительства торговых (офисных) центров, что позволяет спроектировать и построить такие центры в соответствии с текущими потребностями рынка и наиболее полно удовлетворить интересы конкретных арендаторов. Достигнутые сторонами договоренности по аренде помещений в этом случае закрепляются в предварительных договорах аренды (с элементами договора об использовании помещений), заключаемых в отношении конкретных площадей на стадии строительства центра. Учитывая, что обе стороны предварительного договора прямо заинтересованы в скорейшем начале эксплуатации строящегося центра, помещения, в отношении которых заключены предварительные договоры аренды, зачастую предоставляются будущим арендаторам под отделку уже на стадии строительства здания.

После приемки помещений они для организации собственной предпринимательской деятель-

ности выполняют в них отделочные работы, руководствуясь внутренними потребностями и разработанным ими дизайном. Поскольку на момент начала производства будущими арендаторами отделочных работ здание еще не является объектом недвижимого имущества в соответствии с нормами гражданского законодательства, т. е. формально не может являться объектом аренды (гл. 34 ГК), возникает вопрос о порядке налогообложения таких затрат как со стороны арендатора, так и со стороны арендодателя. При этом действующие нормы НК прямо регулируют только налоговые последствия выполнения работ арендатором в отношении имущества, являющегося объектом аренды, не выделяя налоговые последствия проведения арендатором работ до момента регистрации права собственности арендодателя на объект недвижимости.

Анализ складывающейся судебной практики свидетельствует о том, что налоговые органы включают стоимость затрат арендаторов на выполнение работ в доход владельцев зданий и относят соответствующие результаты к собственному имуществу арендодателя, доначисляя налоги на прибыль и на имущество. С другой стороны, соответствующие затраты исключаются из состава расходов арендаторов, и арендатору доначисляется НДС безвозмездно переданных арендодателю результатов работ.

Основанием указанных доначислений является отсутствие регистрации права собственности на построенное здание за арендодателем на момент выполнения арендаторами соответствующих работ. При этом экономическая обоснованность налогообложения таких операций налоговыми органами не учитывается.

Экспертам представляется, что в отношении отделочных работ, осуществляемых будущим арендатором на стадии строительства объекта недвижимости до его ввода в эксплуатацию и оформления права собственности (при условии заключения в дальнейшем договора аренды), должен применяться такой же порядок налогообложения, который установлен НК для аналогичных отношений в рамках договора аренды.

В частности, согласно подп. 32 п. 1 ст. 251 НК при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде капитальных вложений в форме неотделимых улучшений арендованного имущества, произведенных арендатором. При этом в соответствии со ст. 256 и 258 НК такие капитальные вложения признаются амортизируемым имуществом, и, если их стоимость не возмещается арендодателем, они амортизируются арендатором в течение срока действия договора аренды. Поскольку по соглашению сторон соответствующие

капитальные вложения производятся будущим арендатором в рамках предварительного договора аренды, они не должны учитываться в составе доходов арендодателя, так как после заключения основного договора аренды должны амортизироваться арендатором в общем порядке. Период выполнения работ в этом случае может влиять только на определение даты начала начисления арендатором амортизации по таким капитальным вложениям (не ранее даты ввода объекта в эксплуатацию или даты заключения основного договора аренды), но не может препятствовать учету произведенных будущим арендатором затрат как таковому.

Судебная практика по этому вопросу в части споров между налоговыми органами и арендаторами на сегодняшний день складывается в основном в пользу налогоплательщиков-арендаторов, при этом суды ссылаются на отсутствие в НК такого требования к признанию расходов, как наличие у арендодателя зарегистрированного права собственности на здание. В отношении арендодателей единообразия в судебной практике нет.

Актуальность описанной проблемы является острой, так как рассматриваемая ситуация затрагивает большую часть девелоперов, инвестирующих в строительство крупных торговых и офисных центров, а также торговых и иных компаний, арендующих соответствующие помещения и несущих затраты по их отделке до государственной регистрации права собственности на построенные объекты.

В связи с этим заслуживает внимания вопрос о целесообразности внесения отдельных уточнений в ст. 251, 256 и 258 НК в части признания амортизируемым имуществом капитальных вложений в будущий объект аренды и отнесения их к доходам, не учитываемым при определении налоговой базы.

В настоящее время у организаций-застройщиков при реализации ими инвестиционных контрактов на строительство (реконструкцию) недвижимого имущества (жилых и нежилых зданий) возникают расходы, связанные с определенными дополнительными обременениями перед органами государственной власти, органами местного самоуправления или специализированными организациями.

Так, в рамках инвестиционного контракта могут быть предусмотрены дополнительные обременения в виде несения расходов организациями по строительству вспомогательных объектов инженерной и иной инфраструктуры, которые после возведения (завершения строительства) передаются органам государственной власти, органам местного самоуправления или специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию объектов по назначению.

Главой 25 «Налог на прибыль организаций» НК не предусмотрено каких-либо отраслевых осо-

бенностей обложения налогом на прибыль доходов и расходов, возникающих в ходе строительства объекта недвижимости.

В таких условиях, отмечается экспертами, поскольку передача указанных объектов напрямую не связана с возникновением у государственного или муниципального органа власти или специализированной организации обязательств по обеспечению строительства (передачи имущества в пользу застройщика), на основании п. 2 ст. 248 НК в целях налогообложения прибыли можно рассматривать подобную передачу как безвозмездную.

Расходы, связанные с безвозмездной передачей имущества (работ, услуг, имущественных прав) в соответствии с п. 16 ст. 270 НК, не уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль организаций.

С другой стороны, без несения этих расходов осуществление организацией строительной деятельности становится практически невозможной.

В рамках инвестиционного контракта у организаций, осуществляющих строительную деятельность, возникают и другие дополнительные обременения перед органами государственной власти, органами местного самоуправления в виде:

- передачи части построенных жилых или нежилых помещений в пользу органа государственной власти или органа местного самоуправления;
- передачи расходов в виде стоимости реконструкции, модернизации, дооборудования объектов жилищного, социального и коммунально-бытового назначения инженерной и иной инфраструктуры органам государственной власти, органам местного самоуправления, специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию объектов по назначению;
- передачи выполненных работ, оказанных услуг в пользу органа государственной власти, органа местного самоуправления;
- перечисления денежных средств на счета государственных органов власти или органов местного самоуправления, в том числе на развитие инженерной, социальной и иной инфраструктуры;
- иных дополнительных обременений.

Учитывая, что для таких организаций расходы в виде дополнительных обременений являются условием осуществления деятельности налогоплательщика, экспертами предлагается внести необходимые изменения в НК.

В сфере налогообложения субъектов малого предпринимательства на практике возникает проблема включения в доход налогоплательщика-арендодателя, применяющего упрощенную систему налогообложения (далее — УСН) с объектом налогообложения «доходы», суммы компенсации за оплату коммунальных услуг и электроэнергии, которую получает арендодатель от арендатора.

Минфин России в письмах от 10.02.2009 № 03-11-09/42, от 17.11.2008 № 03-11-05/274 и от 05.09.2007 № 03-11-05/215 [118] указывает, что сумма компенсации за оплату коммунальных услуг и электроэнергии, которую получает арендодатель от арендатора, должна включаться арендодателем в доход, облагаемый единым налогом при УСН.

Необходимость этого обусловлена особенностями применения УСН с объектом налогообложения «доходы», так как у налогоплательщика отсутствует возможность учета произведенных им расходов. В результате этого у таких налогоплательщиков налогооблагаемая база увеличивается на сумму коммунальных платежей, которую они обязаны перечислить поставщикам коммунальных услуг, что ставит их в менее выгодные условия ведения предпринимательской деятельности по сравнению с другими налогоплательщиками.

Вместе с тем по указанному вопросу существует противоречивая судебная практика. Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в постановлении от 04.10.2007 № А57-9388/06 [119] поддерживает позицию Минфина России. Однако Высший Арбитражный Суд РФ в определении от 29.01.2008 № 18186/07 [120] указал, что суммы компенсации коммунальных платежей, полученные от арендатора, не являются доходом арендодателя.

Экспертам представляется, что при исчислении налогооблагаемой базы арендодатель не должен учитывать расходы на оплату электроэнергии, коммунальных услуг и услуг связи в отношении предоставляемого в аренду имущества, компенсируемые арендаторами и лицами, которым имущество передано по договору безвозмездного пользования.

В ст. 346.16 НК установлен закрытый перечень расходов, которые при определении объекта налогообложения уменьшают полученные доходы. Медицинские расходы работников организаций в указанном перечне не предусмотрены.

Минфин России позволяет учитывать налогоплательщикам по УСН такие затраты в качестве материальных расходов (письмо от 25.05.2007 № 03-11-04/2/139 [121]).

Согласно подп. 5 п. 1, п. 2 ст. 346.16 НК налогоплательщики вправе уменьшать полученные доходы на сумму произведенных материальных расходов. При этом материальные расходы учитываются в порядке, предусмотренном для исчисления налога на прибыль организаций ст. 254 НК.

Так, согласно перечню, приведенному в ст. 254 НК, в состав материальных расходов включаются затраты налогоплательщика на услуги сто-

ронных организаций по контролю за соблюдением установленных технологических процессов и по техническому обслуживанию основных средств (подп. 6 п. 1 ст. 254 НК).

В связи с чем, по мнению правоприменителей, привязка медицинских расходов к материальным расходам на практике представляется некорректной.

Вместе с тем, поскольку проведение регулярных медицинских осмотров работников является условием деятельности организации, эксперты полагают разумным прямо прописать их в составе расходов, уменьшающих полученные доходы, предусмотренных ст. 346.16 НК.

Отмечается, что отсутствие прямого указания на возможность учета подобных расходов при расчете единого налога подталкивает владельцев предприятий к экономии на рассматриваемых медицинских расходах, что является прямой угрозой безопасности работников.

Правоприменители указывают на отсутствие четкой позиции по вопросу возможности учета при определении налоговой базы по УСН стоимости товаров, приобретенных в период применения системы налогообложения в виде ЕНВД, но реализованных в период применения УСН.

Налоговый кодекс не содержит однозначного ответа по этому вопросу.

В связи с противоречивой позицией, содержащейся в письмах Минфина России от 07.02.2007 № 03-11-05/21 и от 24.04.2007 № 03-11-04/3/127 [122], а также с отсутствием судебной практики этот вопрос требует законодательного урегулирования.

По мнению экспертов, целесообразно предоставить налогоплательщику право учитывать стоимость указанных товаров при расчете единого налога на УСН, так как в период уплаты ЕНВД они никакого дохода налогоплательщику не принесли.

В целях возможности учета стоимости товаров, приобретенных в период применения налогоплательщиком ЕНВД и реализованных при применении УСН, в порядке, аналогичном порядку, предусмотренному для налогоплательщиков, переходящих на УСН с общего режима налогообложения (по мере реализации товара), предложено рассмотреть целесообразность дополнения п. 2.1 ст. 346.25 НК.

В ходе проведения мониторинга правоприменения рассматриваемой сферы правоотношений экспертами выявлена проблема учета НДС, который организация, применяющая УСН, выставила своим покупателям.

По разъяснениям Минфина России, в соответствии с п. 5 ст. 173 НК в случае выставления налогоплательщиком, применяющим УСН, покупателю

счета-фактуры с выделением суммы НДС вся сумма налога, указанная в счете-фактуре, подлежит уплате в бюджет (письма Минфина России от 10.02.2006 № 03-11-04/2/33, от 23.03.2007 № 03-07-11/68, от 05.10.2007 № 03-11-05/238, от 16.05.2011 № 03-07-11/126 [123]).

При этом в письмах Минфина России от 01.11.2007 № 03-11-04/2/269, от 11.01.2008 № 03-11-05/02, от 14.04.2008 № 03-11-02/46, от 13.03.2008 № 03-11-04/2/51 [124] содержится вывод о том, что гл. 26.2 НК уменьшение доходов, полученных налогоплательщиком, применяющим УСН, на сумму НДС, уплаченную в бюджет по счету-фактуре, выставленному покупателю товаров (работ, услуг), не предусмотрено. В связи с этим при определении налоговой базы по налогу, уплачиваемому при применении УСН, налогоплательщики, выставляющие покупателям товаров (работ, услуг) и имущественных прав счета-фактуры с выделением суммы НДС, должны учитывать доходы от реализации с учетом сумм НДС, полученных от покупателей.

Однако суды принимают противоположную позицию. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 01.09.2009 № 17472/08 [125] указал, что в соответствии со ст. 41 НК доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки, и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить. Сумма НДС, которая получена налогоплательщиком УСН от покупателя товаров (работ, услуг), не является экономической выгодой, поскольку налог подлежит перечислению в бюджет. Следовательно, она не должна учитываться в составе доходов при определении налоговой базы по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН. Аналогичный вывод содержится в постановлениях Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.08.2009 № А32-18246/2008-46/245, Федерального арбитражного суда Уральского округа от 12.11.2007 № Ф09-9123/07-С3, Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 17.08.2006 № А65-6256/2006 и Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.10.2005 № А66-1094/2005 [126].

Во избежание появления аналогичных решений судебных органов целесообразно рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в НК.

Пунктом 2 ст. 346.20 НК органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право регулирования размера налоговых ставок по УСН в пределах от 5 до 15 % в зависимости от категории налогоплательщиков.

Однако определение понятия «категория налогоплательщиков» в НК отсутствует.

В письме Минфина России от 02.06.2009 № 03-11-11/96 [127] указано, что из сущности этого понятия следует, что в каждой конкретной категории налогоплательщиков отражаются наиболее общие признаки и существенные свойства, характерные только для соответствующей совокупности налогоплательщиков.

В письме Минфина России от 27.02.2009 № 03-11-11/29 [128] дано более развернутое разъяснение: в каждой конкретной категории налогоплательщиков отражаются наиболее общие признаки и существенные свойства, характерные только для соответствующей совокупности налогоплательщиков, что позволяет определять категории налогоплательщиков в зависимости от видов экономической деятельности в промышленности, сельском хозяйстве и других отраслях экономики, размеров предприятий (микро-, малые и средние предприятия), категорий заказчиков (потребителей) работ или услуг (государственный и муниципальный заказ, услуги для населения и др.) и места расположения (удаленные, малозаселенные, депрессивные в экономическом развитии районы и др.).

Вместе с тем, по мнению экспертов, во избежание разночтений на практике указанный термин должен регулироваться не письмами Минфина России, которые не являются указаниями для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а закрепляться п. 2 ст. 11 или п. 2 ст. 346.20 НК.

Для получения всесторонней информации о практике применения законодательства РФ о налогах и сборах и оценки предложений, поступивших от экспертов, к рассмотрению указанных проблем также был привлечен Минфин России, который отметил отсутствие необходимости изменения законодательства РФ о налогах и сборах.

Вместе с тем полагаем, что проблемы, обозначенные правоприменителями, а также пути их решения заслуживают внимания.

Кроме того, указанные предложения экспертов, за исключением определения статуса письменных разъяснений Минфина России, были поддержаны ФНС России.

В связи с этим по результатам мониторинга правоприменения Минфин России и ФНС России целесообразно поручить рассмотреть с участием представителей экспертного сообщества соответствующие предложения и в случае необходимости разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации».

В соответствии с Указом № 657 на основании результатов мониторинга правоприменения за 2011 г. подготовлены предложения для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2013 г.

1. См.: СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.
2. См.: РФ. 2011. 24 авг.
3. См.: СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5102.
4. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
5. См.: Парламентская газета. 2011. 814 апр.
6. См.: СЗ РФ. 2011. № 17. Ст. 2319.
7. См.: РФ. 2011. 6 июня.
8. См.: СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.
9. См.: РФ. 2011. 23 нояб.
10. См.: ВКС. 2007. № 3.
11. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
12. См.: ВКС. 2007. № 5.
13. См.: Там же. № 6.
14. См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428.
15. См.: РФ. 1994. 23 июля.
16. См.: Там же. 1998. 7 апр.
17. См.: Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 318, 2035.
18. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
19. См.: РФ. 2009. 18 февр.
20. См.: Там же. 2005. 15 марта.
21. См.: Там же. 2011. 8 февр.
22. См.: БНА. 2007. № 44.
23. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
24. См.: ВСНД и ВС РФ. 1993. № 34. Ст. 1395.
25. См.: РФ. 2000. 5 янв.
26. См.: Там же. 2004. 13 февр.
27. См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
28. См.: РФ. 2011. 2 марта.
29. См.: Там же. 1994. 24 дек.
30. См.: Там же. 1995. 5 янв.
31. См.: Там же. 31 авг.
32. См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
33. См.: РФ. 2008. 22 окт.
34. См.: Там же. 1 авг.
35. См.: Там же. 2 июля.
36. См.: Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2010. № 1.
37. См.: РФ. 2012. 11 янв.
38. См.: Там же. 1998. 15 янв.
39. См.: Там же. 2010. 14 апр.
40. См.: Там же. 15 июня.
41. См.: СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3808.
42. См.: РФ. 2010. 21 мая.
43. См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 608.
44. См.: Экономика железных дорог. № 8. 2003.
45. См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
46. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
47. См.: РФ. 2010. 31 дек.
48. См.: ВСНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
49. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
50. См.: РФ. 2003. 13 марта.
51. См.: Там же. 2011. 31 дек.
52. См.: Там же. 2003. 8 окт.
53. См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
54. См.: РФ. 1998. 5 авг.
55. См.: Там же. 2008. 30 апр.
56. См.: Там же. 2010. 31 дек.
57. См.: СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
58. См.: РФ. 1999. 30 июня.
59. См.: Там же. 2011. 2 дек.
60. См.: Там же. 2012. 1 авг.
61. См.: Там же.
62. См.: Там же. 2006. 16 нояб.

63. См.: РГ. 2011. 3 июня.
64. См.: СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 141.
65. См.: Там же. 2011. № 51. Ст. 7452.
66. См.: РГ. 1996. 27 дек.
67. См.: Там же. 2012. 2 марта.
68. См.: Там же. 1999. 19 янв.
69. См.: Там же. 2011. 8 апр.
70. См.: Там же. 2002. 12 янв.
71. См.: Там же. 2006. 29 июля.
72. См.: Там же. 2010. 30 июля.
73. См.: Там же. 2006. 29 июля.
74. См.: Там же. 2010. 3 дек.
75. См.: Там же. 2011. 11 февр.
76. См.: СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.
77. См.: Там же. № 46. Ст. 5555.
78. См.: Там же. 2009. № 9. Ст. 1102.
79. См.: БНА. 1997. № 11.
80. См.: РГ. 2003. 16 сент.
81. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
82. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
83. См.: СЗ РФ. 2001. № 3. Ст. 235.
84. См.: Там же. 2004. № 32. Ст. 3342.
85. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
86. См.: РГ. 2006. 31 дек.
87. См.: Там же. 2011. 6 мая.
88. См.: Там же. 2012. 11 янв.
89. См.: Там же. 2010. 10 нояб.
90. См.: Там же. 2011. 26 июля.
91. См.: Там же. 2007. 1 авг.
92. См.: Рос. юстиция. 1995. № 11.
93. См.: РГ. 1995. 25 нояб.
94. См.: Там же. 12 апр.
95. См.: Там же. 1997. 5 авг.
96. См.: Там же. 2009. 23 дек.
97. См.: Там же. 2008. 19 дек.
98. См.: Там же. 2012. 11 апр.
99. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
100. См.: РГ. 2010. 29 нояб.
101. См.: СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
102. См.: РГ. 2011. 30 марта.
103. См.: Там же. 2012. 4 июля.
104. См.: СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3992.
105. См.: РГ. 2004. 23 дек.
106. См.: Там же. 2008. 15 апр.
107. См.: Там же. 2009. 14 янв.
108. См.: Там же. 16 янв.
109. См.: Там же. 4 марта.
110. См.: СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 353.
111. См.: Там же. Ст. 354.
112. См.: ВВАС РФ. 2011. № 1.
113. См.: СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2403.
114. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823
115. 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
116. См.: Бухгалтерский учет. 2007. № 20.
117. См.: РГ. 2012. 4 июля.
118. Документ опубликованы не были. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
119. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
120. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
121. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
122. Документ опубликованы не были. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
123. Документ опубликованы не были. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
124. Документ опубликованы не были. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
125. См.: ВВАС РФ. 2009. № 12.
126. Документ опубликованы не были. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
127. См.: Нормативные акты для бухгалтера. 2009. № 16.
128. См.: Акты и комментарии для бухгалтера. 2013. № 5.

**Сделка обвиняемого с правосудием
по уголовному процессу США и Особый порядок
судебного разбирательства, предусмотренный
разделом X Уголовно-процессуального кодекса
Российской Федерации
(различия и сходство
уголовно-процессуальных институтов)**

**The Deal of the Accused with Justice on Criminal
Procedure of the USA and the Special Procedure
of Judicial Proceedings Provided by Section X
of the Criminal Procedure code
of the Russian Federation
(Distinctions and Similarity
of the Criminal Procedure Institutions)**

Особый порядок судебного разбирательства, предусмотренный разд. X УПК РФ, нельзя признать аналогом «сделки с правосудием» по уголовному процессу США. На основании проведенного исследования сделаны выводы и предложены конкретные изменения в УПК РФ.

Сделка; правосудие; вина; согласие; обвинение; свидетель; прокурор; преступление; договор

According to the author, a special order of the trial under Section X of the Criminal Procedure Code, cannot be considered analogous to "deal with the justice system" the United States. Based on this study are made findings and proposed specific changes to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation.

Trade; justice; guilt; consent; the prosecution; witness; the prosecutor; the crime; the contract

Согласно англо-американскому праву каждое уголовное дело рассматривается как спор между обвиняемым и обвинителем (государством или частным лицом), предметом которого является обвинение в совершенном преступлении. Уголовное преследование облекается в форму уголовного иска, предъявляемого к обвиняемому от

имени короны (Великобритания), народа штата или всей страны (США), а также от имени частного лица.

Исходя из такой конструкции уголовного судопроизводства особое значение для вывода о виновности лица в совершении преступления приобретает признание обвиняемым своей вины.

Английский юрист Стивен писал: «Если в суде английском подсудимый признает себя виновным, то и делу бывает конец; нет дальнейших изысканий, и приговор следует немедленно за признанием» [1].

Верховный суд США в 1926 г., вынося решение по делу Керчевала, установил: «Подобно вердикту присяжных оно (признание) окончательно. Больше ничего не требуется; суду ничего не остается делать, кроме как вынести решение и определить меру наказания» [2].

В связи с этим в англо-американском уголовном судопроизводстве появился институт, именуемый «делкой с правосудием». Он предусматривает возможность разрешения уголовного дела на основе сделки о признании обвиняемым своей вины или превращении обвиняемого в свидетеля обвинения.

Указанный институт, предполагающий переговоры и заключение соглашений между обвинением и защитой, имеет место и в английском уголовном процессе, но наибольшее распространение получил при осуществлении уголовного судопроизводства в США.

Суть сделки о признании вины при рассмотрении судами США уголовных дел состоит в том, что обвиняемый соглашается признать свою вину в менее тяжком преступлении и не оспаривать обвинение, а в обмен на это обвинитель соглашается переqualифицировать его действия на статью о менее тяжком преступлении или просить суд о назначении ему наказания в рамках, определенных данным соглашением. Переговоры о возможности такой сделки может инициировать любая из сторон. Как правило, это обусловлено процессуальной позицией стороны и ее интересом в достижении определенных результатов по данному делу. Заявление обвиняемого принимает суд. В связи с этим стороны ставят судью в известность о достигнутых договоренностях до того, как он примет заявление обвиняемого. Судья обычно не участвует в переговорах, но он должен согласиться с достигнутой сторонами договоренностью. При этом судья должен удостовериться, что заявление о признании вины делается добровольно и имеются факты, в достаточной степени свидетельствующие о том, что обвиняемый действительно виновен в преступлении. Если у судьи возникнут сомнения в виновности обвиняемого, он может отвергнуть сделку и назначить слушание дела в полном объеме [3]. До вынесения приговора после сделанного обвиняемым заявления о признании вины в совершении преступления судья должен изучить данные, характеризующие обвиняемого и влияющие на индивидуализацию наказания [4]. Осужденный не может обжаловать в апелляцион-

ном порядке приговор, вынесенный на основе сделки о признании вины, в связи с его несоответствием фактическим обстоятельствам дела и может жаловаться только на неправильное применение уголовного или процессуального закона [5].

Другим типом сделки с правосудием является договор, в соответствии с которым лицо получает прокурорский иммунитет в обмен на показания против сообщников. Эту сделку с правосудием принято называть превращением в свидетеля обвинения. Как и в предыдущем случае, сделка также заключается между обвиняемым и прокурором, после чего должна быть одобрена судьей. После этого исполнение согласованных условий становится обязательным для всех ее участников [6].

Следует также отметить, что сделка о признании вины включает и условие сотрудничества обвиняемого с правоохранительными органами. В связи с этим и превращение обвиняемого в свидетеля обвинения обязательно предполагает совершение сделки о признании вины. Превращение лица, заключившего сделку о признании вины, в свидетеля обвинения позволяет получить необходимую информацию по делам о коррупции, торговле наркотиками и другим тяжким преступлениям. Порядок и условия применения этих видов сделок с правосудием, по существу, совпадают. Однако в результате превращения в свидетеля обвинения лицо может получить большие льготы, чем в случаях, когда имеет место лишь сделка о признании вины.

Сделка с правосудием может состояться при установлении судьей добровольности данных обвиняемым показаний. При заключении сделки требуется также установление судом наличия у обвинения доказательств, свидетельствующих о виновности обвиняемого, однако суд не вникает в существо вопроса, было ли совершено преступление и если было, то какое именно и виновен ли в нем данный подсудимый, поскольку судебная проверка доказательств при упрощенном порядке рассмотрения дела не производится.

Анализ порядка заключения сделок с правосудием в англо-американском уголовном судопроизводстве позволяет констатировать, что он не гарантирует добровольности показаний обвиняемого, а также достоверного установления обстоятельств рассматриваемых судом уголовных дел, поскольку исследование совокупности доказательств в суде не проводится, а выводы судьи, изложенные в приговоре, основываются на не подтвержденных доказательствами позициях сторон.

На основании приведенных выше положений может быть сделан вывод, что в случае заключения сделки с правосудием для вынесения

обвинительного приговора в США достаточно признания обвиняемым вины и предположительного, вероятного вывода о его виновности. Судебная практика США требует, чтобы обстоятельства дела были выяснены вне всякого разумного сомнения, но не ставит задачу установления объективной истины, достоверного вывода о виновности обвиняемого.

В связи с рассмотрением норм, содержащихся в разд. X УПК РФ [7], в юридической литературе высказаны две точки зрения относительно природы институтов, определяющих содержание особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением и особого порядка принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Одни авторы считают эти институты аналогом сделки с правосудием уголовного процесса США [8].

Другие полагают, что они являются оригинальными институтами, созданными с учетом собственного российского опыта и современных потребностей [9].

Представляется, что, рассматривая нормы разд. X УПК РФ и иные процессуальные нормы, регулирующие особый порядок судебного разбирательства, следует определить, в чем состоят их различия и сходство с процессуальным институтом США, именуемым «сделкой с правосудием».

В УПК РФ говорится о согласии обвиняемого с предъявленным обвинением, но не о признании им вины в совершенном преступлении. Н. Дубовик обоснованно указывает, что содержащаяся в ст. 314 УПК РФ формулировка дает основание предполагать, что для рассмотрения дела в особом порядке признания вины не требуется (можно быть согласным с предъявленным обвинением, но не признавать своей вины) [10]. Поскольку обвиняемый согласился с предъявленным обвинением, при рассмотрении заявленного им ходатайства об особом порядке судебного разбирательства не могут обсуждаться вопросы об изменении квалификации совершенного преступления и определении конкретного размера наказания. Такие вопросы решаются судьей по результатам рассмотрения дела в целом и в пределах, установленных ч. 7 ст. 316 и ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ. Судебное разбирательство проводится в порядке, установленном гл. 35, 36, 38 и 39 УПК РФ с учетом требований ч. 1 ст. 316 УПК РФ. До окончания судебного разбирательства в случаях, если появились возражения подсудимого, государственного или частного обвинителя, а также потерпевшего (но лишь по делам, рассматриваемым в порядке гл. 40 УПК РФ), против постановления при-

говора в особом порядке либо по собственной инициативе судья выносит постановление о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначении рассмотрения дела в общем порядке. Подробно определяется порядок досудебного производства при заявлении, рассмотрении и удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ст. 317.1–317.5 УПК РФ). Таковы основные различия Особого порядка судебного разбирательства, предусмотренного УПК РФ, и сделки с правосудием США. При этом следует учитывать, что в соответствии с пятой и шестой поправками к Конституции США [11], если сделка с правосудием не заключена, дела о преступлениях, за которые наказание превышает один год лишения свободы, как правило, рассматриваются судом с участием присяжных. Согласно УПК РФ в случаях, когда приняты решения о невозможности рассмотрения уголовного дела в порядке, предусмотренном гл. 40 или 40.1, дело рассматривается в общем порядке. Дело может быть рассмотрено судьей федерального суда и коллегией из 12 присяжных заседателей. Однако компетенция суда присяжных ограничена перечнем тяжких и особо тяжких преступлений, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 30 и п. 1 части 3 ст. 31 УПК РФ, и эти дела с участием присяжных рассматриваются судом только при наличии ходатайства обвиняемого. В остальных случаях указанные и все другие уголовные дела отнесены к компетенции либо одного судьи, либо коллегии из трех судей федерального суда.

Вместе с тем имеется и сходство рассматриваемых институтов.

В Российской Федерации судьей не проводится непосредственное исследование доказательств (ч. 1 ст. 240 УПК РФ), за исключением согласия обвиняемого с предъявленным обвинением (ч. 4 ст. 316 УПК РФ), обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание (ч. 5 ст. 316 УПК РФ), обстоятельств, определяющих значение содействия подсудимого следствию в раскрытии и расследовании преступления и степень угрозы личной безопасности, которой подвергались подсудимый и его близкие родственники (ч. 4 ст. 317.7 УПК РФ). Судья обязан установить, заявлено ли ходатайство подсудимым добровольно и после консультации с защитником, осознает ли он последствия вынесения приговора без проведения судебного разбирательства (ч. 4 ст. 316 УПК РФ). Анализ доказательств и их оценка судьей в приговоре не отражаются (ч. 8 ст. 316, ч. 6 ст. 317.7 УПК РФ). Хотя закон и требует, чтобы судья пришел к выводу, что обвинение обоснованно и подтверждается доказательствами, собранными по уголовному

делу (ч. 7 ст. 316 УПК РФ), и удостоверился, что подсудимым выполнены условия соглашения (ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ), однако выполнить это требование реально он не может, поскольку судебное следствие при рассмотрении дела не производится. И. А. Петрухин обоснованно указывает: «Как может судья вынести приговор, подтвержденный доказательствами, если он их не исследовал? Быть может, он знакомится с доказательствами в неофициальном порядке? Но мы не знаем, достаточно ли серьезно он это делал (или вообще не делал). Стороны тоже не знакомы с доказательствами, поэтому они не могут быть убеждены в достоверности приговора. Тем более что в приговоре доказательства не приводятся» [12]. Апелляционное обжалование приговора в связи с несоответствием вывода суда фактическим обстоятельствам дела не допускается (ст. 317, ч. 7 ст. 317.7, ст. 389.27 УПК РФ).

Общий вывод, который может быть сделан по результатам сопоставления рассматриваемых процессуальных институтов, состоит в следующем. Особый порядок судебного разбирательства, предусмотренный разд. X УПК РФ, нельзя признать аналогом «сделки с правосудием» по уголовному процессу США. Вместе с тем сходство этих институтов, выражающееся в первую очередь в том, что при осуществлении судебного разбирательства непосредственное исследование доказательств не производится, а обвинительный приговор выносится на основе согласия обвиняемого с предъявленным обвинением (Россия) и признания обвиняемым своей вины (США), не позволяет считать особые порядки принятия судебных решений при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в полной мере оригинальными институтами, созданными с учетом российского опыта и современных потребностей.

Признавая целесообразность возникновения особого порядка судебного разбирательства исходя из предоставляемых им возможностей смягчить ответственность раскаявшихся обвиняемых, осуществлять экономию процессуальных средств и материальных ресурсов, способствовать эффективному раскрытию и расследованию организованных преступлений, следует констатировать несовершенство некоторых положений разд. X УПК РФ.

Содержащиеся в гл. 40 и 40.1 УПК РФ нормы предусматривают постановление вероятного, но не достоверного обвинительного приговора на основе согласия обвиняемого с предъявленным обвинением. Они противоречат основным нормам УПК РФ, устанавливающим порядок исследования доказательств на судебном разбирательстве

и определяющим содержание приговора (ч. 4 ст. 14, ст. 17, ч. 2 ст. 77, ст. 240, ч. 4 ст. 302).

В российском уголовно-процессуальном законодательстве до принятия УПК РФ устанавливалось, что приговор суда должен основываться на доказательствах, исследованных на судебном следствии. Допускался его сокращенный порядок (ст. 681 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. [13], ст. 252 УПК РСФСР 1923 г. [14], ст. 446 УПК РСФСР 1960 г. [15]), однако выводы в приговоре о виновности подсудимого могли основываться только на доказательствах, рассмотренных в судебном разбирательстве.

Считаем, что при осуществлении судопроизводства в порядке, предусмотренном гл. 40 и 40.1 УПК РФ, необходимо предусмотреть восстановление судебного следствия. Оно может производиться в ограниченных пределах, однако обязательным условием для этого должно быть признание обвиняемым своей вины и сообщение им сведений о совершенном преступлении.

Между тем в гл. 40 УПК РФ говорится не о признании вины, а о согласии обвиняемого с предъявленным обвинением. Указанная формулировка позволяет ряду авторов считать, что при особом порядке судебного разбирательства признания вины не требуется. На это, в частности, указывает Н. Дубовик, Л. А. Воскобитова пишет, что согласие с предъявленным обвинением не связано с позицией обвиняемого относительно фактических обстоятельств дела, он вообще может не давать показания, но при этом и не спорить с обвинением [16].

Нам представляется, что, если лицо не признает себя виновным, особый порядок судебного разбирательства не должен допускаться. Следовало бы обсудить вопрос об изменении в законе формулировки «согласие с предъявленным обвинением» на «признание обвиняемым своей вины».

Введение сокращенного порядка судебного следствия как раз и обусловливается тем, что признание обвиняемым своей вины и сообщение об обстоятельствах совершенного преступления отражается на установлении фактических обстоятельств дела. Выводы об обстоятельствах преступления в известной мере строятся на этих показаниях при условии подтверждения их иными доказательствами.

Предлагается внести в УПК РФ следующие изменения:

1) из ч. 1 ст. 240 исключить указание о том, что в случаях, предусмотренных разд. X настоящего Кодекса, доказательства непосредственно не исследуются;

2) предусмотреть в ч. 1 ст. 316 производство судебного следствия (гл. 37 УПК РФ) с учетом требований настоящей статьи;

3) изложить ч. 5 ст. 316 в следующей редакции: «На судебном следствии производится допрос обвиняемого относительно обстоятельств совершения преступления, допрос потерпевшего, исследование доказательств об обстоятельствах, характеризующих личность подсудимого, смягчающих и отягчающих наказание. По инициативе судьи или по ходатайствам сторон могут исследоваться иные доказательства»;

4) исключить из ч. 8 ст. 316 фразу: «Анализ доказательств и их оценка судьей в приговоре не отражаются»;

5) исключить из УПК РФ ст. 317, а из ст. 389.27 слова: «либо в порядке, предусмотренном главами 40 и 40.1 настоящего Кодекса».

Поскольку в ч. 1 ст. 317.7 УПК РФ устанавливается, что судебное заседание и постановление приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, проводятся в порядке, установленном ст. 316 УПК РФ, эти изменения распространяются и на дела, производство по которым осуществляется в соответствии с гл. 40.1 УПК РФ.

Относительно обстоятельств, перечисленных в ч. 4 ст. 317.7 УПК РФ, этой норме надлежит содержать указание на то, что сообщенные обвиняемым при осуществлении сотрудничества со стороны обвинения сведения должны подтверждаться иными доказательствами, изученными на судебном следствии.

Если такие изменения будут внесены в УПК РФ, у судьи появится реальная возможность сделать вывод о том, что обвинение обоснованно и подтверждается доказательствами, собранными по уголовному делу (ч. 7 ст. 316), и удостовериться, что подсудимым соблюдены все условия и выполнены все обязательства, предусмотренные заключенным с ним соглашением (ч. 5 ст. 317.7). Обвинительный приговор будет отвечать требованиям, предусмотренным ч. 4 ст. 302 УПК РФ. Указанные изменения действительно позволят утверждать, что институты, определяющие особый порядок судебного разбирательства в Российской Федерации, являются оригинальными и созданы с учетом собственного российского опыта и современных потребностей.

1. Цит. по: Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в современном праве. М., 1946. С. 95.
2. Гуценко К.Ф., Головкин Л. В., Филимонов Б. А. Уголовный процесс западных государств. М., 2001. С. 204.
3. См.: Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М., 2006. С. 465–468.
4. См.: Гуценко К. Ф., Головкин Л. В., Филимонов Б. А. Указ. соч. С. 266.
5. См.: Там же. С. 273.
6. См.: Шаталов А. С. Заключение досудебного соглашения о сотрудничестве: правовая регламентация, достоинства и недостатки // Материалы 50-х Криминалистических чтений. М. : Академия управления МВД России, 2009. С. 318.
7. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
8. См., напр.: Александров А. С. Основание и условия для особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением // Гос-во и право. 2003. № 12; Александров А. А., Александрова И. А. Соглашение о досудебном сотрудничестве со следствием: правовая сущность и вопросы толкования норм, входящих в главу 40.1 УПК РФ // Уголовный процесс. 2009. № 6; Дубовик Н. Сделка о признании вины и особый порядок: сравнительный анализ // Рос. юстиция. 2004. № 4.
9. См.: Великий Д. П. Досудебное соглашение о сотрудничестве в российском уголовном процессе // Журнал рос. права. 2010. № 2. С. 84; Уголовный процесс. Особенная часть / под ред. В. З. Лукашевича. СПб., 2005. С. 437; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник / под ред. П. А. Лупинской. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 756; Чашин А. Н. Особенности предварительного и судебного следствия в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве // Советник юриста. 2010. № 3.
10. См.: Дубовик Н. Указ. соч. С. 53.
11. См.: Узнал.Орг — простой справочник : сайт. URL: http://www.uznal.org/constitution.php?text=United_States_of_America&language=r (дата обращения: 08.02.2013).
12. Петрухин И. Л. Особый порядок судебного разбирательства // Рос. юстиция. 2005. № 7. С. 5.
13. См.: Сайт Конституции Российской Федерации : сайт. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/> (дата обращения: 08.02.2013).
14. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Р.С.Ф.С.Р., утвержденный постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.
15. См.: Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г. // Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 613.
16. См.: Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. С. 761



УДК 341.4

Н. Ш. Козаев
N. Sh. Kozaev

Основные подходы к обеспечению информационной безопасности в зарубежном уголовном законодательстве

The Main Approaches to the Ensuring of Informational Security in Foreign Criminal Law

В настоящей статье на примере уголовного законодательства стран различных правовых систем рассматриваются основные подходы к обеспечению информационной безопасности уголовно-правовыми средствами. В частности, названы конвенциональный путь установления соответствующих норм, использование модельного законодательства для формирования национальных норм, учет исторического опыта правовой регламентации.

Киберпреступность; информационная безопасность; компьютерная информация; компьютерное мошенничество; информационные технологии.

In this article on the example of criminal law of countries with different juses the main approaches to the ensuring of informational security by criminal and law measures are discerned. Particularly the conventional way of establishment of proper norms, the usage of the model legislation for formation of national norms and the account of historic experience of legal regulation are called.

Raiding; the corporate seizure of property; criminal law; public danger; mergers and acquisitions; combating corporate raid

Современные информационные технологии как неотъемлемая часть научно-технического прогресса играют все большую роль в жизни и деятельности общества. Они занимают достойное место во всех важнейших сферах общественной жизни и государственного управления. Процессы глобализации и формирования единого информационного пространства диктуют необходимость проведения сравнительно-правовых исследований в данной области, а учет зарубежного опыта необходим для уяснения дальнейших путей совершенствования информационной безопасности. Это становится еще более актуальным, поскольку информатизация законодательства произошла в зарубежных странах намного раньше, чем в России.

В древности говорили: «Чтобы познать свое право, нужно сравнить его с иностранным». Разумеется, в рамках статьи невозможно осветить весь имеющийся на сегодняшний день массив документов. Остановимся лишь на отдельных ярких примерах установления уголовного наказания в странах — представителях различных правовых систем.

Анализ предписаний зарубежных стран показал, что в большинстве современных государств мира посягательства на информационную безопасность в целом или отдельные ее компоненты являются уголовно наказуемыми, но форма законодательного представления их различна.

Проведенное исследование позволяет утверждать следующее. Факторами, способствующими

криминализации деяний [1] в рассматриваемой сфере в зарубежных странах, выступают:

а) международные обязательства, взятые государством при ратификации различных конвенций и договоров;

б) рекомендации, содержащиеся в модельных актах, носящих региональный характер;

в) исторический опыт законодательства и развитие законодательства иной отраслевой принадлежности.

Первый путь обеспечения мировой информационной безопасности — конвенциональный. Так, сегодня уже более 30 стран подписали Конвенцию Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации от 23 ноября 2001 г. [2]. Среди мер, которые должна предпринять каждая из договаривающихся сторон на национальном уровне, приоритет отдан законодательному закреплению четырех блоков уголовно наказуемых деяний, а также решению таких дополнительных вопросов, как соучастие или подстрекательство к совершению преступления, покушение и коллективная ответственность. Отметим, что в 2005 г. Российская Федерация присоединилась к данной Конвенции [3], однако вскоре отозвала свою подпись [4].

Уголовный кодекс Эстонии [5] наиболее полным образом охватывает общественные отношения в сфере информационной безопасности источников. В гл. 14 «Преступления в сфере компьютерной информации и обработки данных» содержится достаточно широкий перечень деяний. Помимо известных посягательств, указанных в гл. 28 УК РФ [6], к их числу отнесены: *незаконное использование компьютеров, компьютерных систем или компьютерных сетей* путем устранения их средств защиты (кодов, паролей и т. д.) (ст. 271); *заведомое распространение компьютерных вирусов* (ст. 273), *передача защитных кодов*, в том числе если они позволяют проникнуть в банки данных, содержащие личную информацию деликатного характера или составляющую государственную тайну, или предназначенную только для служебного пользования (ст. 274); *предоставление учреждениям заведомо недостоверных данных* (ст. 275) и *незаконная выдача данных из государственного или муниципального банка данных*, в том числе повлекшая нарушение неприкосновенности семейной и частной жизни (ст. 276). Интересно, что еще до ратификации обсуждаемой Конвенции в УК Эстонии получили свою прописку составы компьютерного мошенничества (ст. 268), компьютерного саботажа (ст. 270) и незаконного нарушения или блокирования связи в компьютерной сети с помощью технических средств (ст. 272).

Вторым подходом к обеспечению единства в правовой регламентации ответственности за

преступления в сфере информационных технологий является создание модельного законодательства. В частности, гл. 30 разд. XII «Преступления против информационной безопасности» Модельного УК для стран — участниц СНГ [7] от 17 февраля 1996 г., помимо традиционных составов информационной тематики, упоминает об изготовлении с целью сбыта, а равно о сбыте специальных программных или аппаратных средств для получения неправомерного доступа к защищенной компьютерной системе или сети (ст. 290). Интерес представляет и ст. 289, рассматривающая как деяние небольшой тяжести несанкционированное копирование или иное неправомерное завладение информацией, хранящейся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях, а равно перехват информации, передаваемой с использованием средств компьютерной связи. В качестве квалифицирующих и особо квалифицирующих обстоятельств указаны: принуждение (под различными угрозами) к передаче информации, хранящейся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях; применение насилия над лицом или его близкими; совершение деяния с целью получения особо ценной информации; причинение тяжкого вреда здоровью или смерти по неосторожности или иных тяжких последствий и т. д.

Следует отметить, что уголовное законодательство стран СНГ в основном признает уголовно-наказуемыми деяниями лишь неправомерный доступ к компьютерной информации; создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ; нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети.

Так, УК Республики Беларусь [8] одним из немногих воспринял рекомендацию Модельного УК для стран СНГ и в гл. 31 разд. XII «Преступления против информационной безопасности», помимо уже озвученных составов, регламентировал ответственность также за *модификацию компьютерной информации* (ст. 350), под которой понимается изменение информации, хранящейся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях, либо внесение заведомо ложной информации, причинившее существенный вред, при отсутствии признаков преступления против собственности; *компьютерный саботаж* (ст. 351), т. е. умышленное уничтожение, блокирование, приведение в непригодное состояние компьютерной информации или программы, либо вывод из строя компьютерного оборудования, либо разрушение компьютерной системы, сети или машинного носителя; *изготовление или сбыт специальных средств для получения неправомерного доступа к компьютерной системе или сети* (ст. 353). Наконец, в качестве квалифицирующего признака нарушения

правил эксплуатации компьютерной системы или сети (ч. 2 ст. 355) предусмотрено совершение деяния при эксплуатации компьютерной системы или сети, содержащей информацию особой ценности.

При этом наказание в виде лишения свободы на срок до десяти лет предусмотрено только за распространение компьютерного вируса, причинившее существенный вред.

Ориентация на общерегиональные подходы, в частности на общеевропейское законодательство, прослеживается в УК Швеции [9], где до 2007 г. преступными признавались только следующие деяния в сфере информационных технологий: *нарушение почтовой и телекоммуникационной тайны* (ст. 8 гл. 4); использование технических средств с намерением нарушить телекоммуникационную тайну (ст. 9b гл. 4); незаконное получение доступа к записи в системе автоматической обработки данных или незаконное изменение, стирание или добавление такой записи в реестр — *нарушение секретности данных* (ст. 9с гл. 4); *мошенничество* путем предоставления неправильной или неполной информации, или внесения изменений в программу либо отчетность, или незаконное влияние какими-либо другими способами на результат автоматической обработки информации либо любой другой сходной автоматической обработки, которая влечет выгоду для лица, совершившего преступление, и убытки для любого другого лица (ч. 2 ст. 1 гл. 9); *изготовление, сбыт и распространение иным способом детской порнографии* (ст. 10a, 10b и 10с гл. 16).

В марте 2007 г. правительство Швеции направило в парламент законопроект о внесении изменений в УК Швеции относительно усиления ответственности за атаки на информационные системы. Делалось это в целях гармонизации с общеевропейским законодательством в данной сфере, в частности для приведения действовавшего УК Швеции в соответствие с Рамочным решением об атаках на информационные системы от 27 августа 2002 г. [10]. Кроме того, проект ввел ответственность за организацию *DoS*-атак (наказание — до двух лет тюремного заключения). Изменения вступили в силу с 1 июня 2007 г. [11].

Опыт США представляется интересным ввиду так называемой «двухколейной» системы законодательства, где федеральные нормы выполняют по отношению к законодательству штатов роль общей модели. Из-за серьезности информационных угроз в США еще в 1979 г. на обсуждение в Конгресс был внесен билль, которым преступные деяния, совершаемые с помощью компьютерной техники, были отнесены к компетенции федерации и рассматривались как наиболее тяжкие посягательства — фелонии. В 1984 г. был принят Акт

о всеобъемлющем контроле преступлений (*Comprehensive Crime Control Act of 1984*) [12], гл. XXI которого носит характер самостоятельного Акта о несанкционированном доступе и компьютерных мошенничествах и злоупотреблениях (*Counterfeit Access Device and Computer Fraud and Abuse Act of 1984*). В соответствии с названными документами меры наказания варьируются от штрафа до 10 тыс. дол. до тюремного заключения сроком до 20 лет. Ответственность установлена за несанкционированный доступ к компьютеру или если пользователь, получив санкционированный доступ, использует предоставленную таким доступом возможность для целей, не предусмотренных санкционированием, что может повлечь ущерб для США (норма создана прежде всего в защиту национальной обороны), либо создается угроза финансовой безопасности какой-либо организации, либо (благодаря такому поведению) сознательно используется, модифицируется, разрушается или раскрывается информация или происходит воспрепятствование санкционированному использованию компьютера, если таковой компьютер работает в правительстве США или используется для него, а подобное поведение воздействует на его работу. Вслед за федеральным законодательством в 1978 г. в штате Флорида был принят закон, устанавливающий ответственность за модификацию, уничтожение и несанкционированный доступ к компьютерной информации. Чуть позже в Техасе принят акт о компьютерных преступлениях (*Texas Computer Crimes Law*), по которому наказывались незаконные использование компьютерной информации и проникновение в компьютерную сеть [13].

Уголовное законодательство стран романо-германского типа в анализируемой сфере развивается, на наш взгляд, достаточно разнонаправленно. С одной стороны, отдельные государства, присоединившиеся к Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации 2001 г., до настоящего времени так и не привели национальное законодательство в соответствие с ней.

Так, к примеру, УК Дании [14] не содержит составов, посягающих на информационную безопасность. Только в § 284 гл. 28 «Стяжательские преступления» имеется указание на *компьютерное мошенничество* как на средство совершения преступления. В соседних статьях законодатель разрешает некоторые вопросы назначения наказания за отдельные деяния, в том числе компьютерное мошенничество. Так, ч. 2 § 286 указывает, что наказание может быть увеличено до тюремного заключения на любой срок, не превышающий восьми лет, если преступление является особо тяжким по своей природе или было совершено

большое количество таких преступлений. А ч. 1 § 287 предусматривает возможность назначения штрафа при условии совершения деяния из-за небольшой ценности предмета либо причиненного ущерба или по иной причине. Кроме того, при последующих смягчающих обстоятельствах наказание вообще может быть отменено.

В УК Австрии [15] преступления, объектом которых является информационная безопасность, помещены в разд. 5 «Нарушения, посягающие на частную сферу и на разглашение определенной профессиональной тайны». Анализ указанных предписаний позволяет нам выделить три основные группы подобных деяний:

1) деяния, совершаемые посредством компьютерной техники (собственно компьютерные преступления) (например, состав *противозаконного доступа в компьютерную систему* (§ 118a), *нарушение тайны дальней связи* (§ 119) и *использование перехвата данных в корыстных целях* (§ 119a));

2) посягательства, сопровождающиеся обнаружением различного рода тайн (личной и семейной, служебной, коммерческой и производственной и т. д.);

3) деликты, связанные с нарушением информационной безопасности государства (например, § 124 (*производственный или коммерческий шпионаж в пользу иностранного государства*)).

Особую группу преступлений, рассматриваемых нами, представляют деяния, связанные с информационным воздействием на потерпевшего. Так, УК Республики Корея в гл. XXX вычленяет два таких состава. Линией дифференциации ответственности выступают статус потерпевшего и способ совершения деяния. Статья 283 предполагает наказание в виде каторжных работ на срок не более трех лет или штрафа не более 5 млн вон, ареста или мелкого штрафа в отношении лица, которое запугивает другое лицо. Санкция существенно повышается, если деяние совершается в отношении родственника виновного по

прямой линии или его супруга. Статья 284 предусматривает наказание в виде каторжных работ на срок не более семи лет или штраф не более 10 млн вон в случае совершения вышеуказанного деяния под угрозой применения силы или опасного оружия [16].

Весьма похож на УК Кореи УК Японии [17], гл. 32 «Преступления, состоящие в угрозах» которого разрешает вопросы ответственности за угрозы причинением вреда жизни, здоровью, свободе, чести или имуществу их или их родственников (ст. 222), принуждение других людей делать то, что они не обязаны, или за создание препятствий в осуществлении их законных прав (ст. 223). Представляет интерес и гл. 35, предусматривающая ответственность за деяния против репутации и профессиональной деятельности, некоторые из которых могут быть совершены путем давления. Например, состав, закрепленный в ст. 234-II, заключается в воспрепятствовании выполнению профессиональной деятельности другого лица путем недопущения операции ЭВМ, отвечающей целям использования, или вызывания операции, противоречащей целям использования, путем повреждения ЭВМ или электромагнитной записи, или с помощью подачи в ЭВМ сфальсифицированной информации либо неправомерной команды или иным способом.

Таким образом, при регламентации в зарубежном законодательстве вопросов уголовно-правового обеспечения информационной безопасности мы наблюдаем ряд общих черт — деление преступлений на две основные группы: преступления с использованием информационных технологий (например, сети Интернет и ее ресурсов) и преступления, посягающее на сами информационные ресурсы, а следовательно, и на информационную безопасность. Кроме того, дополнительно можно выделить деяния, которые выражаются в информационном воздействии через технические системы на различных субъектов.

1. См.: Антонов А. Д. Теоретические основы криминализации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2002. № 2.

2. См.: Конвенция Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации (ETS № 185) (Будапешт, 23 ноября 2001 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. См.: Распоряжение Президента РФ от 15.11.2005 № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4929.

4. См.: Распоряжение Президента РФ от 22.03.2008 № 144-рп «О признании утратившим силу Распоряжения Президента РФ от 15.11.2005 «О подписании Конвенции о киберпреступности» // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. См.: Уголовный кодекс Эстонской республики / науч. ред. В. В. Запелов. СПб., 2001. С. 246–250.

6. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954

7. См.: Модельный Уголовный кодекс для стран — участниц СНГ: рекомендательный правовой акт, принятый постановлением от 17 февраля 1996 г. Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ // Документ опубликован не был.

8. См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь / предисл. Б. В. Волженкина. СПб., 2001. С. 386–392.

9. См.: Уголовный кодекс Швеции / науч. ред. Н. Ф. Кузнецова и С. С. Беляев. СПб., 2001. С. 45–47, 73, 131–136.
10. Документ подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
11. См.: Olofsson M., Ask B. Regeringens proposition: Angrepp mot informationssystem. Stockholm den 8 mars 2007 // Sveriges riksdag : сайт. URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/En-anpassad-forsvarsunderratte_GU0363/?text=true (дата обращения: 14.05.2013).
12. См.: Широков Ф. В. Компьютерное право в США. М. : ЭКСТРЕНДЗ, 1991. С. 64–65.
13. См.: Степанов-Егиянц В. Ответственность за компьютерные преступления по зарубежному законодательству // Законность. 2005. № 12. С. 50.
14. См.: Уголовный кодекс Дании / науч. ред. С. С. Беляева. СПб., 2001. С. 208.
15. См.: Уголовный кодекс Австрии / науч. ред. С. В. Милюкова. СПб., 2004. С. 164–173.
16. См.: Уголовный кодекс Республики Корея / науч. ред. и предисл. А. И. Коробеева. СПб., 2004. С. 184–185.
17. См.: Уголовный кодекс Японии / науч. ред. А. И. Коробеева. СПб., 2002. С. 133–134.



УДК 347.6

А. С. Колесова
A. S. Kolesova

Проблемы взаимодействия следователя с государственными органами и общественными организациями по делам о насильственных преступлениях в семье

Problems of Interaction Between the Investigator and the State Bodies and Public Organizations in Cases of Crimes of Violence in the Family

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия следователя с государственными органами и общественными организациями при раскрытии и расследовании насильственных преступлений в семье. Определяются и раскрываются цели и формы такого взаимодействия, а также выявляются определенные недостатки.

Взаимодействие; центр помощи; кризисный центр; жестокое обращение; телефон доверия; убежище.

The problems of the interaction of the investigator with the state bodies and public organizations in the detection and investigation of crimes of violence in the family. Determined and disclosed purpose and form of this interaction, and revealed some shortcomings.

Interaction; help center; crisis center; abuse; hotline; shelter.

Эффективность раскрытия и расследования насильственных преступлений в семье в значительной степени зависит от успешности взаимодействия следователя не только с оперативными работниками органов дознания, поскольку следователь как элемент системы расследования активно взаимодействует с оперативно-розыскными и экспертно-криминалистическими подразделениями [1], но и с государственными и общественными организациями, напрямую связанными с проблемами домашнего насилия. К таким организациям относятся: муниципальное учреждение социальной защиты населения «Центр психолого-педагогической помощи семье и детям», районные центры социальной помощи семье и детям, отделы по охране прав детства, отделы образования администрации, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, кризисные центры и иные женские общественные организации.

Взаимодействие следователя с государственными органами и общественными организациями по делам о насильственных преступлениях в семье представляет собой сложную деятельность, правильное определение которой имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, так как позволяет ограничить ее от иных видов деятельности, осуществляемых следователем в процессе раскрытия преступлений.

Одной из основных целей взаимодействия следователя с государственными органами и общественными организациями является получение информации, способствующей проведению расследования, как характеризующего характера, так и содержащей сведения о признаках преступления, и ее использование в процессе раскрытия и расследования насильственных преступлений в семье. Другой не менее важной целью взаимодействия является обеспечение безопасности потерпевших от дальнейшего насилия в семье.

На первоначальном этапе расследования при проверке версии о совершении насильственного преступления одним из членов семьи взаимодействие с соответствующими государственными органами и общественными организациями должно быть направлено:

- на обнаружение и установление фактов обращения потерпевшей в кризисные центры, иные общественные организации по поводу насилия в семье;
- на установление фактов жестокого обращения с ребенком, зафиксированных в детском дошкольном, учебном или лечебном учреждении;
- на выяснение отдельных обстоятельств насилия в семье;
- на получение сведений об оказываемой помощи потерпевшим от насилия в семье и др.

Данная информация может быть использована как ориентир для следователя в вопросах о действиях и поведении лиц, причастных к расследуемому событию, местонахождении объектов, имеющих значение для дела.

Принято различать две основные формы взаимодействия следователя с государственными органами: процессуальную и непроцессуальную. В первом случае речь в основном идет об органах опеки и попечительства, которые могут оказать помощь следователю в проверке условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей либо предоставить имеющуюся подобную информацию по совершенным ранее обследованиям. Правила проведения такого обследования регламентируются Порядком проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей, утвержденным приказом Минобрнауки России от 14.09.2009 № 334 [2]. Обследование осуществляется с целью выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что родители своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию.

Обследование проводится органом опеки и попечительства либо образовательной, медицинской организациями, организацией, оказывающей социальные услуги, или иной организацией, в том числе организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которой в установленном порядке передано полномочие органа опеки и попечительства по выявлению несовершеннолетних граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, включая обследование условий жизни таких несовершеннолетних граждан и их семей.

В ходе обследования может быть выявлено:

- наличие признаков физического и (или) психического насилия над ребенком;

- риск нанесения ребенку вреда в домашних условиях;

- отношения, сложившиеся между членами семьи, их характер;

- наличие обстоятельств, которые создают угрозу жизни и здоровью ребенка, его физическому и нравственному развитию либо нарушают его права и охраняемые законом интересы; факты пренебрежительного, жестокого, грубого, унижающего человеческое достоинство обращения, оскорбления или эксплуатации ребенка, физического или психического насилия над ребенком, покушения на его половую неприкосновенность.

По результатам обследования составляется акт об условиях жизни несовершеннолетнего гражданина и его семьи.

Необходимо учитывать, что следователь обязательно должен привлекать к участию в расследовании органы опеки и попечительства в ситуации непосредственной угрозы жизни ребенка или его здоровью. В данном случае орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится [3].

Непроцессуальная форма может выражаться в получении следователем информации о женщине, совершившей насильственное преступление в семье, мотивах или обстоятельствах, которые могли подтолкнуть ее к совершению. Эта информация может быть собрана с помощью комитетов по делам семьи, созданных практически во всех органах государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образованиях, и общественных организаций женской направленности. Эти органы создают специальные центры социальной, медицинской, психологической помощи для женщин, телефоны доверия и т. п. В этих учреждениях и организациях может концентрироваться информация, важная для расследования и характеризующая правонарушительницу: об обращениях и их причинах, оказанной помощи, состоянии здоровья, эмоциональном состоянии при обращениях, высказанных намерениях, мыслях, причинах.

Другой непроцессуальной формой взаимодействия может быть оказание содействия следователю со стороны государственных органов, а особенно — общественных организаций в обеспечении безопасности потерпевших от насилия в семье. Женщины, подавшие заявление в правоохранительные органы по факту совершения насильственного преступления в семье, зачастую оказываются в состоянии сильного морального и физического давления со стороны преступника, который не просто мстит за поданное заявление, но и заставляет изменить показания («забрать заявление»). Естественно, что в данной ситуации

женщина нуждается в защите. Однако потребности женщин и детей в поддержке не могут быть адекватно удовлетворены сотрудниками полиции, особенно когда речь идет о таких необходимых вещах, как безопасное размещение, финансовая помощь, лечение и предоставление психологических и юридических консультаций. По данной категории дел мера пресечения в виде содержания под стражей избирается достаточно редко (как правило, тогда, когда потерпевшая в защите уже не нуждается), поэтому женщина продолжает проживать с преступником в одной квартире в условиях продолжающегося насилия, причем это насилие в связи с фактом возбуждения уголовного дела приобретает более жестокий характер. В результате женщины могут быть деморализованы и будут пытаться изменить свои показания.

В случае совершения насильственного преступления против женщин в семье наиболее важным представляется установление тесных рабочих взаимоотношений с женскими общественными организациями, которые смогли дать импульс изменениям в этой области. У них есть опыт и знания, которые могут быть полезны следователю, и они могут предложить свою поддержку, чтобы дети и женщины почувствовали себя в безопасности, оказать им правовую помощь. К таким организациям относятся: приюты (убежища), женские кризисные центры; центры помощи жертвам изнасилования; группы помощи жертвам инцеста; группы, борющиеся с торговлей людьми; женские центры и проекты по защите прав женщин (законных прав). Группы, занимающиеся мигрантами, национальными меньшинствами, беженцами и женщинами-инвалидами, также могут оказать неоченимое содействие.

В плане оказания помощи следователю в обеспечении безопасности потерпевшей от насилия в семье большую роль играют кризисные центры для женщин — организации, которые работают над решением проблемы насилия в отношении женщин и детей, включая физическое, психологическое, сексуальное, эмоциональное и экономическое насилие. Кризисные центры России успешно сотрудничают с государственными структурами и международными организациями. Сейчас в России существует более 40 кризисных центров и их число с каждым годом увеличивается. Женщины, подвергающиеся насилию в семье, получают поддержку по всей России: в Москве, Санкт-Петербурге, Мурманске, Иркутске, Саратове, Нижнем Тагиле и других городах. Движение кризисных центров России с каждым годом становится активнее, все больше женщин, которые не хотят мириться с насилием в своей жизни.

Многие кризисные центры имеют телефон

доверия. Позвонив туда, женщина может получить бесплатную анонимную профессиональную психологическую помощь. Консультант телефона доверия поможет выработать индивидуальный план безопасности. Кризисные центры проводят группы поддержки для детей и женщин, подверженных насилию; индивидуальные психологические и юридические консультации, а также оказывают помощь в получении необходимой информации (где получить медицинскую помощь и т. д.).

Большинство кризисных центров имеет свое убежище — место, где могут временно проживать женщины с детьми, пострадавшие от насилия в семье. Место нахождения убежища знают только сотрудники кризисного центра. Потерпевшие, проживающие в убежище:

- проходят курс психологической реабилитации, что помогает им отстаивать свои интересы в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства;

- получают возможность пользоваться услугами квалифицированного юриста, который представляет их интересы не только на предварительном следствии, но и решает вопросы с разводом, разделом совместного имущества, приобретением отдельного от преступника жилья и другие жизненно важные в данной ситуации для потерпевшей проблемы.

Таким образом, кризисные центры могут оказать действенную помощь следователю в обеспечении безопасности потерпевшей от насильственного преступления в семье.

Аналогичную помощь следователю могут оказать сотрудники государственных казенных учреждений социальной защиты населения (ГКУ СРЦ для несовершеннолетних) с той лишь разницей, что помощь данным учреждением оказывается в основном детям. Так, в целях предоставления психологической и консультативной помощи детям и подросткам в разрешении семейных конфликтов при данном учреждении организована служба «Горячая линия». В случае необходимости изоляции ребенка от членов его семьи, совершающих в отношении него насилие, он может быть направлен в один из социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних. Например, в округах Москвы действуют ГКУ СРЦ для несовершеннолетних, такие как «Отрадное», «Красносельское», «Возрождение», куда направляются дети в зависимости от их возраста. Основной целью таких центров является помощь жертве насилия в семье при возникновении посттравматических стрессовых расстройств, адаптация и реабилитация их в последующем.

В центре по изучению жертв сексуального насилия в Мемфисе помимо оказания обычной

квалифицированной помощи разрабатываются обучающие программы, помогающие детям, подвергшимся сексуальному насилию в семье, правильно вести себя во время судебного разбирательства. Данные программы обсуждаются с жертвами насилия. Обучающие программы направлены на предотвращение поведенческих и эмоциональных срывов у детей во время судебного разбирательства, при этом не оказывая какого-либо влияния на содержание показаний потерпевшего [4]. Считаем необходимым внедрение таких программ и в российских кризисных центрах.

Конкретные формы и виды взаимодействия следователя с государственными органами и общественными организациями, их целесообразность и эффективность обусловлены следственными ситуациями, складывающимися на том или ином этапе расследования по уголовному делу, и потому направлены на установление фактов, входящих в предмет доказывания. Такое взаимодействие позволяет следователю наметить версии, эффективно применять тактические приемы, отвечающие социально-психологической характеристике личности обвиняемых, подозреваемых, потерпевших и свидетелей.

Анализ уголовных дел по насильственным преступлениям в семье позволил выявить следующие недостатки во взаимодействии следователей с государственными органами и общественными организациями:

а) организационного плана — отсутствие у следователя информации о возможностях того или иного государственного органа или общественной организации, иногда вообще незнание о существовании общественной организации (например, кризисного центра). Это объясняется отсутствием специализации по расследованию насильственных преступлений в семье. Однако наличие специализации поможет скоординировать работу следователя и государственных органов и общественных организаций и положительно скажется на результатах раскрытия и расследования.

Представляется, что при отделах полиции необходимо создание следственных групп, которые бы занимались расследованием насильствен-

ных преступлений в семье. Наличие специализированной группы даст возможность общественным организациям адресно обращаться в правоохранительные органы с предложениями своей помощи или просто за помощью;

б) тактического плана — недостаточно эффективный обмен информацией о состоянии и результатах сделанного, не позволяющий адаптировать работу органов следствия, государственных органов и общественных организаций под решение задач, определяемых изменением следственной ситуацией.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство, ведомственные нормативные акты не содержат четкой регламентации сроков, форм, объема и обязательности предоставления такой информации следователю. В конечном счете решение о представлении информации следователю принимает общественная организация. Если между ними не налажен психологический, деловой контакт, то представители общественной организации, не доверяя следователю, могут не сообщать какую-либо информацию, мотивируя это тем, что она носит конфиденциальный характер. Это может оказать, на наш взгляд, негативное влияние на ход расследования, снижая эффективность деятельности следователя.

В то же время нельзя не учитывать и того, что в определенных ситуациях возникает необходимость получения общественными организациями информации от следователя, чтобы иметь возможность более качественно организовывать свою деятельность и оказывать более эффективную помощь пострадавшей. Порядок передачи информации, способы обращения представителей общественной организации к следователю также не закреплены ни законодательно, ни в ведомственных нормативных актах [5]. Мы считаем, что в данной ситуации оправданно проводить совместные совещания работников следствия и общественных организаций по раскрытию и расследованию дел о конкретных насильственных преступлениях в семье. На таких совещаниях решаются вопросы по обмену информацией и принимаемых мер по обеспечению безопасности потерпевших.

1. См.: Яблоков Н. П. Преступная деятельность и криминалистическая деятельность как двуединый объект криминалистического изучения // *Криминалистика : учебник*. М., 1999. С. 16.

2. См.: *РГ*. 2009. 27 мая.

3. См.: Пластинина Н. В. Участие органов опеки и попечительства в семейных спорах. Издание подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2010.

4. См.: Догадина М. А., Пережогин Л. О. Сексуальное насилие над детьми. Выявление, профилактика, реабилитация потерпевших // *Вопросы ювенальной юстиции*. 2007. № 4. С. 1011.

5. См.: Мазунин Я. М. Своевременный и полный обмен информацией между следователем и оперативным работником о состоянии и результатах работы как один из факторов повышения эффективности раскрытия и расследования преступлений // *Судебно-правовая реформа в России и современные проблемы выявления и расследования преступлений*. Омск, 2000. С. 37–40.



УДК 343 (09)

А. В. Наумов
A. V. Naumov

Уголовное уложение 1903 года (к 110-летию со дня принятия)

Criminal Code in 1903 (the 110th Anniversary of the Adoption)

В статье рассматривается история принятия Уголовного уложения (Российской империи) 1903 г. его основное содержание и значение этого законодательного акта (в особенности его подготовки) для предполагаемой модернизации действующего уголовного законодательства Российской Федерации.

Уголовное уложение; уголовный закон; преступление и проступки; наказание и его виды; структура Особенной части.

The article examines the history of the adoption of the Criminal Law (Russian Empire) in 1903 its main content and significance of this legislation (in particular its preparation) for the proposed modernization of the criminal laws of the Russian Federation.

Criminal code; criminal law; crime and misdemeanors; punishment and its types; the structure of the Special Part.

Уголовное уложение 1903 г. утверждено Николаем II 22 марта 1903 г. Этому предшествовала многолетняя работа по подготовке его проекта. Данный опыт является *уникальным* с точки зрения научного содержания его основных положений, участия практиков в его обсуждении и дополнении, апробирования его у зарубежных экспертов и вполне поучительным и для современного законодателя. Поэтому на процедуре разработки и принятия Уложения следует остановиться подробнее.

Еще в 1881 г. решением Александра III был учрежден особый комитет для составления проекта нового Уголовного уложения. В этих целях комитет избрал из своих членов редакционную комиссию, в состав которой вошли, например, такие выдающиеся представители науки уголовного права, как Н. С. Таганцев, И. Я. Фойницкий и Н. А. Неклюдов. Работа редакционной комиссии продолжала

лась около 22 лет и была завершена изданием проекта Уголовного уложения с объяснительной запиской к нему в восьми томах. В октябре 1881 г. редакционная комиссия начала непосредственную работу над проектом Общей части, представленным Н. С. Таганцевым. В итоге доработанный проект уже в ноябре того же года (с Высочайшего, т. е. императорского, разрешения) был разослан с объяснительной запиской ученым и практикам на предмет его оценки. Кроме того, проект вместе с объяснительной запиской был переведен на немецкий язык, а без объяснительной записки — на французский язык и разослан иностранным ученым. Поступившие замечания на проект были отпечатаны в пяти томах. В ноябре 1882 г. началась, а в августе 1884 г. была закончена доработка проекта в соответствии с поступившими на него замечаниями. Переработанный проект Общей части вместе с объяснительной запиской был опубликован.

В октябре 1882 г. редакционная комиссия начала работу над первоначально представленным проектом (с объяснительной запиской) отдельных разделов Особенной части Уложения (процедура напоминала работу над проектом Общей части). Весной 1895 г. проект Уголовного уложения в целом вместе с обширными объяснениями к нему был окончательно подготовлен и 19 апреля 1895 г. направлен на заключение соответствующих ведомств для получения от них в четырехмесячный срок отзывов и заключений. В течение 1895–1897 гг. редакционная комиссия осуществляла переработку проекта с учетом поступивших замечаний, и в марте 1898 г. он был представлен в Государственный совет. Последний, учитывая большое значение уголовного законодательства для государства и народа, пришел к заключению о целесообразности предварительного обсуждения проекта Особым совещанием. В его состав вошли члены Государственного совета, министр юстиции, Государственный секретарь, товарищ министра юстиции, Первоприсутствующий в Уголовно-кассационном департаменте Правительствующего сената (Н. С. Таганцев) и некоторые другие высокопоставленные чиновники. Особое совещание посвятило обсуждению и доработке проекта 58 заседаний (с октября 1898 г. по май 1901 г.). Помимо окончательной редакции проекта Особое совещание рассмотрело вопрос о проекте дополнительных узаконений к проектируемому Уголовному уложению и о проекте поручений министрам юстиции, иностранных дел и внутренних дел по разработке мероприятий, необходимых для введения проекта в действие.

В октябре 1901 г. Николай II постановил образовать в Государственном совете для обсуждения проекта Особое присутствие под председательством члена Государственного совета графа К. И. Палена с участием Н. С. Таганцева с тем, чтобы заключение этого Присутствия вынести на рассмотрение Общего собрания Государственного совета. В течение пяти месяцев (до мая 1902 г.) проект был доработан и в январе 1903 г. рассмотрен Общим собранием Государственного совета. В ходе этого рассмотрения ряд статей проекта вновь был изменен, а сам он исправленным был представлен для утверждения императору. Окончательно проект был утвержден 22 марта 1903 г., однако в Указе было сказано, что срок введения в действие Уголовного уложения будет определен впоследствии особым Высочайшим указом.

Судьба Уголовного уложения 1903 г. оказалась не совсем удачной: в полную силу оно так и не заработало. Законом от 7 июня 1904 г. были введены в действие главы: «О бунте против Верховной власти и о преступных деяниях против

Священной Особы Императора и Членов Императорского Дома», «О государственной измене» и «О смуте»; в 1906 г. — глава «О нарушении ограждающих веру постановлений». В отношении этих глав должна была применяться и Общая часть Уложения. Был также введен в действие и ряд статей (около 30) из других глав Особенной части. После Октябрьской революции 1917 г. Уголовное уложение действовало в Польше, Латвии, Эстонии и Литве.

Причины невступления в действие Уложения в полном объеме были достаточно серьезны. Поскольку процесс работы над ним затянулся, по ряду позиций оно устаревало и не соответствовало социально-политическим реалиям России начала XX в. (например, изменениям в системе государственной власти в связи с созданием российских парламентских учреждений, определенной демократизации государственной власти, вызванных революционными событиями 1905 г. и последующих годов). Таким образом, в Уложение необходимо было вносить соответствующие изменения. В апреле 1910 г. вопрос о введении в действие Уложения 1903 г., разумеется, с внесением в него соответствующих изменений обсуждался на заседании Общего собрания (съезда) Русской группы международного Союза криминалистов, состоявшегося в Москве. С таким предложением выступил профессор М. П. Чубинский. Однако М. Н. Гернет, А. Н. Трайнин и другие криминалисты вместо введения в действие исправленного Уложения предлагали немедленно приступить к разработке нового уголовного кодекса. В результате Общее собрание приняло компромиссную резолюцию, а практическое решение этого вопроса с места не сдвинулось. Дальнейшие события, вовлекшие Россию в кровавую войну и революцию, окончательно отложили решение судьбы Уложения.

Внешне Уголовное уложение 1903 г. резко отличалось от Уложения 1845 г. Оно содержало 687 статей (Уложение 1845–1885 гг. — 1 711). Из них 72 статьи приходились на Общую часть, которая объединяла их в одну главу (гл. I «О преступных деяниях и наказаниях вообще») и состояла из восьми разделов (отделений). Структура эта и сейчас выглядит вполне современной. Отделение первое включало статьи о понятии преступления, о системе наказаний и классификации преступных деяний. Отделение второе объединяло статьи, регулирующие действие Уложения в пространстве. Отделение третье посвящалось наказаниям, четвертое — условиям вменения преступности деяния, пятое — видам виновности, шестое — смягчению наказания и его замене, седьмое — обстоятельствам, усиливающим ответственность, восьмое — обстоятельствам, устранившим наказуемость.

Уложение начиналось с определения преступления, под которым понималось «деяние, воспрещенное во время его учинения законом под страхом наказания». Очевидно, что такая формулировка означала провозглашение принципа «нет преступления без указания о том в законе». Кроме того, заслуживает внимания и оговорка насчет времени совершения преступления, отсутствовавшая в Уложении 1845 г.

Статья 3 о классификации преступных деяний предусматривала их деление на три категории в зависимости от тяжести полагающихся за их совершение наказаний: тяжкие преступления, преступления, проступки.

К первым относились преступные деяния, наказываемые смертной казнью, каторгой или ссылкой на поселение; ко вторым — наказываемые исправительным домом, крепостью или тюрьмой; к третьим — наказываемые арестом или штрафом («денежной пеней»). Эта классификация имела важное уголовно-правовое значение, и отношение преступного деяния к той или иной категории влекло за собой определенные уголовно-правовые последствия, имея значение для решения вопросов о виновности, о стадиях совершения преступных деяний, о соучастии в преступлении, об ответственности несовершеннолетних и др.

Обращает на себя внимание детальная регламентация действия Уложения в пространстве (ст. 4–13). Следует отметить, что его действие не распространялось (за исключением некоторых случаев) на преступные деяния, совершенные в Финляндии, которая была в то время частью России (Великим княжеством Финляндским).

Вполне демократично выглядели нормы Уложения о действии уголовного закона во времени (ст. 14). Вновь изданный уголовный закон применялся к деяниям, совершенным до вступления его в силу, при условии, если эти деяния были запрещены под страхом уголовного наказания прежним законом. Однако в случае, когда старый закон предусматривал менее строгое наказание, применялся именно он, а не новый, более строгий закон. При этом специально оговаривалось, что подобное правило действует и в отношении законов о сроках давности, устраняющих наказуемость преступного деяния.

По сравнению с Уложением 1845 г. в Уложении 1903 г. была значительно упрощена система наказаний (хотя, например, система лишения свободы оставалась достаточно сложной). Она включала: смертную казнь, ссылку на поселение, лишение свободы (в виде каторги, заключения в исправительном доме, заключения в крепости, заключения в тюрьме и ареста) и штраф («денежную пеню»). При этом смертная казнь должна была

совершаться через повешение и не публично. Ссылка на поселение назначалась без срока. Виды лишения свободы отличались друг от друга по срокам и по содержанию (например, заключение в крепость — на срок до шести лет, в тюрьму — от двух недель до одного года, арест — на срок от одного дня до шести месяцев).

Осуждение к смертной казни, каторге или ссылке на поселение сопровождалось лишением прав состояния (для дворян — потерей дворянства и всех преимуществ, с ним связанных). Для определенных слоев граждан лишение прав состояния было обусловлено также применением к ним наказания в виде заключения в исправительном доме и в тюрьме. Для приговоренных к каторге, ссылке на поселение или к заключению в исправительном доме, соединенному с лишением прав состояния, и заключению в тюрьме по отбытии наказания были предусмотрены серьезные ограничения относительно их права на место жительства.

Близко к современному давалось определение невменяемости.

Как серьезный шаг в направлении к цивилизованному уголовному праву можно оценить статьи Уложения (по сравнению с Уложением 1845 г.) по вопросам установления возраста уголовной ответственности. Если по Уложению 1845 г. от уголовной ответственности освобождались лишь малолетние, которые не могли «еще иметь понятие о своем деянии», то по Уложению 1903 г. не вменялось в вину преступное деяние, учиненное несовершеннолетним от 10 до 17 лет, который «не мог понимать свойства и значение им совершаемого или руководить своими поступками». При этом лица указанного возрастного контингента могли быть привлечены к уголовной ответственности лишь за совершение тяжких преступлений. Несовершеннолетние от 14 до 17 лет, совершившие тяжкие преступления, помещались преимущественно в воспитательно-исправительные заведения и лишь при отсутствии возможностей для этого — в «особо приспособленные для несовершеннолетних помещения при тюрьмах или арестных домах».

К обстоятельствам, исключающим преступность деяния, относились: исполнение закона; исполнение приказа по службе (отданного с соблюдением установленных правил); необходимая оборона; крайняя необходимость (хотя последний термин и не был введен в оборот); негодное покушение.

Определение умысла и неосторожности, данное в Уложении, почти целиком сохранилось в действующем УК [1]. При этом тяжкие преступления связывались лишь с умышленной виной, преступления — как с умышленной, так и с неосторожной виной, однако ответственность за неосторожные

преступления наступала лишь в специально оговоренных уголовным законом случаях. То же правило, по сути дела, действовало и в отношении проступков, с той лишь разницей, что оговорки требовало исключение их ответственности, если они совершались по неосторожности. Следует отметить, что уровень законодательной расшифровки содержания принципа виновности (в первую очередь определение умысла и неосторожности, условий наказуемости за неосторожные преступные деяния, а также законодательная техника формулирования указанных правил) вполне соответствовал уровню соответствующих определений в уголовном законодательстве западноевропейских стран начала XX в.

Значительный интерес представляли нормы о наказуемости предварительной и совместной преступной деятельности. Вполне современными с позиций принципа справедливости наказания выглядели нормы о смягчении и замене наказания и об обстоятельствах, усиливающих ответственность.

В целом можно утверждать, что в Общей части Уложения 1903 г. был преодолен феодально-казуистический характер, присущий большинству норм Уложения 1845 г., она вполне соответствовала западноевропейскому уровню уголовного права того времени (например, уголовному законодательству Франции и Германии) и оказала большое влияние на создание и развитие советского уголовного законодательства, а также УК.

Особенная часть Уложения значительно уступала Общей части по всем перечисленным признакам. Она подразделялась на 36 глав, насчитывающих 611 статей. На первое место была поставлена глава о религиозных преступлениях. Правда, разработчики Уложения не были непосредственно виноваты в установлении такой иерархии охраняемых уголовным законом объектов. Дело в том, что в проекте, подготовленном редакционной комиссией, эти преступления были поставлены на 18-е место — рядом с главой о преступных деяниях против прав семейственных. Однако по протесту Синода Государственный совет поставил их на первое место перед государственными преступлениями. Последние были распределены по трем главам: «О бунте против Верховной власти и о преступных деяниях против Священной Особы Императора и Членов Императорского Дома», «О государственной измене» и «О смуте». Следует отметить, что из восьми статей главы о преступлениях против особы императора половина предусматривала смертную казнь, в том числе и за приготовление к покушению на жизнь императора. Наказание это во время революции 1905 г. применялось широко. Очень казуистично были сформулированы нормы о государственной

измене. Однако при всех недостатках все же эти статьи были лишены главного недостатка, присущего норме УК 1960 г. [2] об ответственности за измену Родине (ст. 64): внутренний заговор с целью захвата власти, не связанный с изменой в пользу другого государства, по Уложению справедливо не признавался государственной изменой. Явно сориентированными на грядущие революционные события выглядят статьи Уложения, объединенные в главу «О смуте». В них, например, предусматривалась строгая уголовная ответственность за политические демонстрации (они назывались публичными скопищами), за создание партий, организаций и обществ без соблюдения закона и другие подобные действия.

Глава VI объединяла статьи об ответственности за неповиновение власти, многие из которых являются прообразом норм действующего УК, отнесенных к главе о преступлениях против порядка управления. Глава VII состояла из статей, в которых устанавливалась уголовная ответственность за противодействие правосудию (в основном за недонесение и укрывательство). Главы VIII–XV, XVII, XX и XXI содержали статьи, формулировавшие уголовно-правовые запреты в сфере порядка управления, общественной безопасности и народного здоровья. Среди вызывает особый интерес гл. XV, объединившая уголовно-правовые нормы об ответственности за нарушение законов и других постановлений о печати. Так, например, ст. 305 предусматривала уголовную ответственность за оглашение в печати до судебного заседания или до прекращения дела сведений, обнаруженных дознанием или предварительным следствием (вспомним по этому поводу издание книги о попытке государственного переворота в августе 1991 г., написанной и опубликованной в связи с делом ГКЧП до судебного разбирательства дела Генеральным прокурором РФ и руководителем следственной бригады по этому делу). Главы XVI и XXXIV охватывали статьи об ответственности за своего рода, выражаясь по-современному, хозяйственные преступления и преступления в сфере предпринимательства. Это в основном уголовно-правовые нормы, образующие, как мы сказали бы сейчас, рыночное уголовное законодательство. Следует отметить, что в этих главах было сформулировано несколько норм об уголовной ответственности за злоупотребления в банковской и кредитной сферах, а также в сферах бухгалтерского учета, выпуска акций и других ценных бумаг, торговли, в производстве страховых операций. Заметим, что последние в определенной мере были использованы в постсоветское время российским законодателем при конструировании уголовно-правовых норм при переходе к рыноч-

ной экономике. Особой тщательностью характеризуется разработка норм об ответственности за банкротство, ростовщичество и проявление «недобросовестности по имуществу» (гл. XXXIV). В этих же главах сформулированы и уголовно-правовые нормы, явившиеся своего рода зачатками экологического уголовного права. Так, ст. 311 устанавливала уголовную ответственность «хозяина завода, фабрики, ремесленного или торгового заведения и заведующего ими, виновными в том, что не устроили в таком заведении приспособления, предписанного законом или обязательным постановлением, для предупреждения заразы воздуха, воды или почвы».

Двойственное впечатление оставляют статьи Уложения, объединенные в гл. XII «О личном найме». С одной стороны, в них под страхом уголовного наказания охранялись трудовые и имущественные права рабочих (например, уголовное наказание полагалось за самовольное понижение заработной платы рабочим вопреки установленному в законе правилу — ст. 364). С другой стороны, под страхом уголовного наказания запрещались забастовки или стачки (ст. 362). Глава XIX объединяла статьи, формулировавшие уголовно-правовые запреты об ответственности за преступления против семьи. Главы XXII, XXVIII и частично XXIX объединяли уголовно-правовые нормы о преступлениях против личности. Многие нормы этих глав напоминают как соответствующие нормы действующего УК, так и нормы уголовных кодексов других зарубежных государств. Стоило бы и сейчас подумать о рациональном заимствовании из Уложения таких законоположений, как норма об ответственности за убийство по настоянию убитого и из сострадания к нему (ст. 460), подстрекательство к самоубийству (ст. 463), склонение к выезду из страны лица женского пола с целью обратить такое лицо на «промысел непотребством» вне пределов России (ст. 526) и некоторые др. Главы XXX–XXXIII и XXXVI заключали в себе статьи о преступлениях против собственно-

сти (большой частью корыстных). Здесь вполне приемлемым для современного российского законодателя представляется принцип конструирования составов хищений при смягчающих обстоятельствах (например, в случае добровольного возвращения похищенного (ст. 581)), использование таких квалифицирующих признаков хищения имущества, как совершение его в ночное время (ст. 583) или с повреждением преград и запоров, препятствующих доступу в помещение, где находится похищаемое имущество (ст. 584). Глава XXXV включала нормы об ответственности за преступления против авторских прав и привилегий на изобретение. Завершалась Особенная часть главой о должностных преступлениях, включая проявление их в сфере правосудия. При этом, по нашему мнению, заслуживают внимания тщательно сформулированные нормы об уголовной наказуемости разнообразных проявлений бездействия и попустительства (в том числе и того самого бездействия власти, которое стало столь характерным для нашего беспокойного времени), специальные нормы о служебной коррупции (без употребления этого современного термина), заключающейся, например, во вступлении служащего в запрещенные ему законом по роду службы имущественные сделки, и некоторые др.

В целом, как уже было отмечено, Особенная часть Уложения заметно отставала от Общей части по уровню законодательной техники. Основные недостатки Особенной части — это не только излишняя казуистичность формулируемых в ней уголовно-правовых запретов (что сказалось и на систематизации Особенной части), но и чрезмерное увлечение законодателя бланкетными диспозициями уголовного закона (некоторые главы Уложения, например гл. XVIII «О нарушении постановлений о производстве строительных работ и о пользовании путями сообщения и средствами сношения», почти полностью состоят из статей, в которых уголовно-правовой запрет сформулирован именно бланкетным способом).

1. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. См.: Уголовный кодекс РСФСР, принятый Законом РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.



УДК 343

Д. А. Пархоменко
D. A. Parkhomenko

Формы выражения усмотрения в уголовном законе

Discretion Form Representation in Criminal Laws

В статье рассматривается нормативная правовая основа для осуществления усмотрения в уголовном праве. Называются конкретные формы ее выражения в зависимости от вида уголовно-правовых норм. Делается вывод о том, что усмотрение в той или иной степени может сопровождать применение большинства из них.

Уголовный закон, уголовно-правовая норма, усмотрение, формы выражения основания для реализации усмотрения.

Regulatory basis for discretion in respect to criminal rules is discussed. Form representation of discretion depending on the kind of rules are defined. The conclusion is given that discretion may accompany application of most of the rules.

Criminal statute, a rule of criminal law, discretion, representation form of basis for discretion implementation.

По справедливому замечанию Н. И. Матузова, закон может быть как неотъемлемым атрибутом гражданского общества, так и всего лишь фасадом тоталитарного государства. Он может быть элементом демократии и инструментом власти, средством управления и механизмом только принуждения, способом социальной регуляции и приемом ограничения прав и свобод личности. Закон может выражать как идеалы добра, равенства, справедливости, так и служить проводником сиюминутных эгоистических интересов политиков. «Короче, закон может быть наполнен различным содержанием» [1]. Немаловажно, однако, и то, в какую форму облачается содержание закона и как эта форма воспринимается адресатами закона.

Нормативный материал, составляющий содержание уголовного закона, может быть класси-

фицирован по всем известным в общей теории права критериям [2]. Наиболее же показательными с точки зрения юридической характеристики отраслевой нормы права выступают способ правового регулирования и форма выражения нормы в тексте закона. По данному основанию уголовно-правовые нормы подразделяются на следующие виды:

- запрещающие (большая часть норм, закрепленных в статьях Особенной части УК [3] (например, ст. 105123, гл. 1718 и 21 и др.);
- обязывающие (закрепленные, например, в ст. 124, 125, 157, 194 и 270 УК);
- управомочивающие (закрепленные, например, в ст. 64, 75, 76, 8082 УК);
- поощрительные (закрепленные, например, в ст. 31, в примечаниях к ст. 205, 205.1, 206, 208, 210, 275, 291 УК) [4].

С точки зрения проблемы усмотрения в уголовном праве в приведенной классификации нас прежде всего должны интересовать управомочивающие нормы права, которые регулируют общественные отношения путем определения положения субъектов права с предоставлением им возможности усмотрения при совершении действий, указанных в норме [5]. Не случайно Ю. В. Грачева в качестве основного («позитивного») источника судебного усмотрения в институтах освобождения от уголовной ответственности и наказания наряду с оценочными понятиями называет как раз управомочивающие нормы. К числу предписаний, их закрепляющих, автор относит ст. 73–76, ч. 4 ст. 78, ст. 7982, ч. 3 ст. 83, ст. 90, ч. 1, 2 и 4 ст. 92 УК [6]. Очевидно, позиция автора объясняется тем, что в названных случаях органы, применяющие уголовный закон, имеют предусмотренную законом возможность выбирать вариант решения в рамках, установленных той или иной нормой. Однако, во-первых, остается неясным, почему из поля зрения автора выпал целый блок предписаний, аналогичных по способу правового регулирования, но «работающих» на других этапах уголовного правоотношения, например при назначении наказания или в процессе его исполнения (ч. 5 ст. 31, ч. 3 ст. 47, ст. 48, ч. 4 ст. 50 УК)? Во-вторых, ссылаясь где-то на номер статьи, а где-то — на часть статьи, автор, по-видимому, оставляет без внимания тот факт, что в одной и той же статье из числа названных им может содержаться не одна, а несколько управомочивающих норм, например как в ст. 73 УК. Здесь само по себе решение об условном неприменении назначенного судом наказания этим же самым судом принимается в режиме усмотрения (ч. 1). Подобный механизм в этой же статье установлен в отношении применения (назначения) дополнительных видов наказания (ч. 4), отмены либо дополнения ранее установленных для условно осужденного обязанностей (ч. 7). По большому же счету усмотрение присутствует практически во всех элементах применения института условного осуждения (ч. 3, 3.1, 5 ст. 73, ч. 14 ст. 74 УК). Другой вопрос, что возможность осуществления усмотрения судом в данном случае по-разному выражается в тексте закона: где-то в открытой форме посредством использования слов «может» «могут быть», «может возложить», «может отменить», «может постановить» и т. д. либо словами «решается судом», а где-то в скрытой форме, например путем указания нижней и верхней границ испытательного срока. Подобным образом решается вопрос о возможности усмотрения и в других предписаниях, на которые ссылается Ю. В. Грачева.

В определении нормативной основы для

осуществления усмотрения в уголовном праве Ю. В. Грачева фокусирует внимание на управомочивающих нормах, которые автор называет еще и «средствами законодательной техники» [7]. Следует, однако, заметить, что *предписания*, в которых такие нормы закреплены, содержат в себе не одну, а две полноценных (логических) *нормы уголовного права*. Одна из них — собственно управомочивающая норма — регулирует поведение органа, применяющего уголовный закон с элементом усмотрения, другая регулирует поведение субъекта права (лица, совершившего преступление), в отношении которого применяется первая норма. Такая норма может иметь и диспозитивный, и императивный характер. Так, например, если лицо, совершившее преступление небольшой или средней тяжести впервые, раскаяется в содеянном, то оно может быть освобождено от уголовной ответственности. Таким образом, в свете приведенной выше классификации уголовно-правовых норм предписание, закрепленное в ч. 1 ст. 75 УК, обращенное (адресованное) к лицу, совершившему преступление, будет содержать поощрительную норму уголовного права, а это же самое предписание, адресованное органу, применяющему уголовный закон, — управомочивающую норму уголовного права. При наличии же императива «освобождается», как это имеет место в ч. 2 ст. 75 УК, норма, регулирующая поведение органа, применяющего уголовный закон, становящаяся уже не управомочивающей, а обязывающей. В этой связи следует заметить, что порой наличие императива, подобного тому как «освобождается», одновременно ставится законодателем в зависимость от ряда условий, оценка выполнения которых судом или иным органом, по сути, содержит в себе элемент усмотрения и тем самым «превращает» норму в управомочивающую. Например, такая законодательная конструкция заложена в предписании, предусмотренном в ст. 80.1 УК: «Лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, освобождается судом от наказания, если будет установлено, что вследствие изменения обстановки это лицо или совершенное им преступление перестали быть общественно опасными».

Рассматривая управомочивающие нормы предписания уголовного закона в качестве формы выражения усмотрения, следует отметить, что в некоторых случаях его осуществление не просто разрешается законодателем посредством слова «может», но еще и расширяется им до необозримых пределов. Например, основание для такого рода усмотрения предусмотрено в ч. 1 ст. 75 УК, где дозволение освобождения от уголовной ответственности («*может быть освобождено*») сопровождается

двумя дополнительными условиями: «если после совершения преступления добровольно явилось с повинной, способствовало раскрытию и расследованию преступления, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило вред, причиненный в результате преступления, и вследствие деятельного раскаяния перестало быть общественно опасным».

С приведенной ситуацией перекликается и другая, когда пределы усмотрения расширяются за счет использования в уголовном законе понятий, легальное определение которых отсутствует. Так, необозримые пределы усмотрения для правоприменителя заложены в ст. 76 УК, когда предопределенная здесь возможность освобождения от уголовной ответственности дополняется оценкой примирения (непримирения) с потерпевшим и заглаживания причиненного потерпевшему вреда. Неопределенность пределов усмотрения вытекает из того, что ни то ни другое понятие не регламентированы законом и фактически их оценка отдана на откуп правоприменителю. Сказанное по-своему актуально и для регламентации в уголовном законе такого основополагающего института уголовного права, как уголовное наказание. Следуя законодательной логике, его цели, определенные исчерпывающим образом в ч. 2 ст. 43 УК, — это тот ожидаемый результат, на достижение которого должна быть направлена деятельность каждого судьи, применяющего любой из видов наказаний, установленных в ст. 44 УК. А насколько это реально осуществимо, если ни одна из целей наказания не имеет легального определения понятия? Представление, например, о социальной справедливости посредством уголовного наказания того или иного вида свое, если и не у каждого судьи, то у всего судейского корпуса оно различно точно.

Дело, однако, в том, что возможность правоприменителя действовать по своему усмотрению в пределах нормы права может вытекать не только собственно из управомочивающих норм-предписаний, норм-дефиниций. Рассматривая под этим углом зрения нормативный материал УК в хронологическом порядке, сказанное можно подтвердить следующими примерами. Так, возможность осуществления усмотрения не исключается даже тогда, когда речь идет о применении норм-принципов уголовного закона, которые с точки зрения теории правового регулирования должны носить императивный, властно-повелительный характер, содержать обязательные предписания [8]. Согласно ст. 4 УК, регламентирующей принцип равенства, в качестве обстоятельств, безотносительно которых лица, совершившие преступление, равны перед законом, могут выступать не только названные в этой статье, но и «дру-

гие обстоятельства». Определение круга таких обстоятельств — удел правоприменителя. Причем в качестве субъекта усмотрения здесь может выступать не только суд, но и другие органы, применяющие уголовный закон на досудебных стадиях уголовного процесса. Немаловажно и то, что в целом ряде случаев реализация принципа юридического равенства поставлена по российскому законодательству в зависимость от правового статуса отдельных категорий должностных лиц, и, например, решение вопроса о привлечении к уголовной ответственности депутатов зависит от согласия (усмотрения) органа, в компетенцию которого вообще не входит применение уголовного закона (ст. 448 УПК).

По мысли законодателя к числу норм-принципов относится и тот, который закреплен в ст. 8 УК и определяет основание уголовной ответственности. Между тем результатом установления тождества совершенного деяния признакам конкретного состава преступления может стать вывод как о преступности, так и не преступности содеянного. Другими словами, и такого рода деятельность правоприменителя без элемента усмотрения объективно не осуществима.

Возможность усмотрения при решении вопроса о привлечении к уголовной ответственности (наряду с вопросом об отбывании наказания) прямо вытекает из содержания ч. 2 ст. 13 УК, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации и находящиеся на территории Российской Федерации, могут быть выданы иностранному государству для привлечения к уголовной ответственности или отбывания наказания в соответствии с международным договором Российской Федерации».

Наконец, говоря о формах выражения возможности осуществления усмотрения в уголовном законе, следует признать, что такая возможность присутствует при применении практически любой запрещающей или обязывающей нормы-предписания Особенной части УК. Причем наличие такой возможности объясняется двумя факторами: во-первых, использованием в уголовно-правовых запретах в целом ряде случаев оценочных понятий при характеристике, как правило, объекта или предмета преступления и объективной стороны преступления; во-вторых, наличием альтернативных по видам наказания и относительно определенных по размерам наказания санкций. Оставляя в данном случае без внимания оценку такого рода нормативной основы для усмотрения правоприменителя, заметим, что ее нельзя игнорировать при осуществлении усмотрения в процессе назначения наказания.

На основании изложенного выше можно сделать вывод о том, что возможность осуществления усмотрения в уголовном праве не исчерпывается такой формой выражения, как управомочивающие нормы-предписания. Понятия усмотрения и дозволения — это, хотя и взаимосвязанные, но разнопорядковые понятия. Дозволение, выраженное в управомочивающей норме, всегда сопровождается усмотрением правоприменителя. Однако усмотрение может выступать сопутствующим элементом

применения и других по форме выражения уголовно-правовых норм-предписаний. Осознание этого обстоятельства и его учет в законотворческой деятельности имеет особое значение для формирования собственно управомочивающих предписаний. Сказанное непосредственно относится к той реформе уголовного законодательства, которая состоялась в 2010–2011 гг. и была связана с отменой нижних пределов санкций целого ряда статей (частей статей) Особенной части УК.

-
1. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 490–491.
 2. См. об этом, напр.: Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 64–81; Поляков А. В. Общая теория права : курс лекций. СПб., 2001. С. 484–495.
 3. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
 4. См.: Уголовное право России. Общая часть : учебник / под ред. И. Э. Звечаровского. М., 2010. С. 92.
 5. См.: Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. М. М. Рассолова. М., 2004. С. 323.
 6. См.: Грачева Ю. В. Судейское усмотрение в реализации уголовно-правовых норм: проблемы законодательства, теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 13.
 7. Там же. С. 24.
 8. См.: Российское уголовное право : учебник : в 2 т. Т. 1. Общая часть / под ред. Э. Ф. Побегайло. М., 2008. С. 34.



УДК 347.78

В. А. Савранский
V. A. Savransky

Объективная сторона нарушения авторских и смежных прав: проблемы уголовно-правовой оценки

The Objective Side of Copyright and Related Rights: Problems of Criminal and Legal Assessment

В статье рассматриваются проблемы уголовно-правовой оценки объективной стороны нарушения авторских и смежных прав в отечественной доктрине, законодательстве и правоприменительной практике.

Авторство; произведение; контрафактность; оригинал; копия; аудиовизуальный носитель; плагиат; правообладатель; псевдоним; творчество

The problems of the criminal justice assessment of the objective side of copyright and related rights in the domestic doctrine, legislation and law enforcement.

Authorship; work; counterfeit; original; copy; audiovisual media; plagiarism; copyright; alias; creativity

Объективная сторона преступления играет важную роль при квалификации любого деяния, предусмотренного в УК [1]. Она служит предпосылкой возникновения уголовной ответственности, а также основанием разграничения составов преступлений. Объективная сторона включает большее число характеризующих признаков, которые обрисованы в норме закона полнее, чем признаки других элементов состава.

Предусмотренные ст. 146 «Нарушение авторских и смежных прав» УК составы различны по конструкции:

1) объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 данной статьи, носит материальный характер: деяние в виде присвоения авторства (плагиат) признается преступным лишь при наличии последствий в виде крупного ущерба автору или иному правообладателю (при этом значимость ущерба оценивается самим автором либо обладателем авторского права). Это оценоч-

ная категория, которая определяется судом в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств дела. Между совершением действий, связанных с нарушением авторства (плагиатом), и наступлением ущерба должна быть установлена причинная связь. Если деяние не могло причинить крупный ущерб автору или иному правообладателю, уголовная ответственность отсутствует;

2) объективная сторона преступлений, предусмотренных ч. 2 и 3 указанной статьи, носит формальный характер и состоит в совершении виновным любого из перечисленных в диспозиции статьи действий.

Обратимся к анализу объективной стороны состава, предусмотренного ч. 1 ст. 146 УК. Для начала определим сущность объекта исследования.

В теории уголовного права имеется несколько подходов к формулировке понятия «плагиат», но все авторы определяют его в соответствии

с законодательным установлением как присвоение авторства.

Первоначально плагиат как уголовно наказуемое деяние подразумевал провозглашение лицом себя автором чужого произведения, выпуск его полностью или частично под своим именем (псевдонимом), выпуск произведения, созданного совместно с другими авторами, без указания фамилий соавторов и (или) использование в своих трудах чужого произведения без ссылки на автора (см. информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 30.03.2001 № 36-15-01 «О практике применения законодательства по защите интеллектуальной собственности, состоянии прокурорского надзора и мерах по усилению борьбы с пиратством в аудиовизуальной сфере» [2]). Такое понимание плагиата нашло поддержку в доктрине уголовного права [3], в законодательном творчестве и правоприменительной практике (см., например, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака» [4]).

В Определении Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 537-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хавкина Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 6 и 7 Закона Российской Федерации “Об авторском праве и смежных правах”» [5] указано: «...законодатель закрепил комплекс мер государственной защиты, направленных на обеспечение баланса конституционных гарантий свободы творчества и защиты прав авторов научных (научно-технических) результатов как в части защиты выявленного ими содержания этих результатов (средствами патентного права), так и в части защиты формы изложения этих результатов (средствами авторского права)».

В продолжение позиции Конституционного Суда РФ в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2006 № 15 «О вопросах, возникших у судов при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах» [6] указано, что «правовой охране в качестве объекта авторского права подлежит произведение, выраженное в объективной форме, а не его содержание».

Исходя из проанализированных выше положений, под понятие плагиата подпадают только действия по присвоению авторства, при которых с собственно произведением никаких действий не совершали, т. е. сохранены его и форма,

и содержание. Одним из дискуссионных является также вопрос о том, следует ли признавать плагиатом присвоение авторства только себе или как себе, так и иным лицам? Согласно диспозиции ч. 1 ст. 146 УК, под таковым нужно понимать присвоение авторства любым лицом, которое не является автором. Полагаем, что плагиат должен иметь вполне определенную цель — получение права на авторство и вытекающих из него правомочий, т. е. если лицо публикует произведение анонимно, то такой цели лицо или не преследует, или не достигает, что не позволяет считать его действия преступными.

В целом, под плагиатом следует понимать действия любого лица, не являющегося автором (соавтором) конкретного целого произведения или его части, по указанию себя или третьих лиц в качестве автора (соавтора) этого целого произведения или его части, как под именем собственным, так и под псевдонимом. В этой связи считаем возможным закрепить понятие «плагиат» в вышеуказанной формулировке в примечании к ст. 146 УК, исключив из действующей редакции ч. 1 слова «присвоение авторства».

В области смежных прав авторство отсутствует, а значит, и плагиат невозможен. Указанной позиции придерживается большинство специалистов в данной области.

Моментом окончания преступления является наступление преступных последствий в виде крупного или особо крупного ущерба, размер которых установлен в примечании к ст. 146 УК. Принимая во внимание, что присвоение авторства нарушает личные неимущественные права, можно сделать вывод о том, что причиненный ущерб характеризуется лишь нематериальными критериями. Таким образом, крупный ущерб не подлежит имущественной оценке и на практике зависит главным образом от субъективного восприятия его значимости автором. Специалистами высказана точка зрения, согласно которой в результате плагиата (ч. 1 ст. 146 УК) материальный ущерб практически не выступает в виде реального ущерба имуществу. Высшая инстанция опосредованно одобрила данную позицию, указав, что следует исходить из розничной стоимости оригинальных (лицензионных) экземпляров произведений или фонограмм на момент совершения преступления, учитывая при этом их количество, включая копии произведений или фонограмм, принадлежащих различным правообладателям. Вместе с тем определение крупного ущерба через не полученные автором доходы в результате нарушения его права авторства подбивает принцип субъективного вменения. Представляется, что умыслом лица, присваивающего

себе авторство результата чужого интеллектуального труда, охватывается как сам факт присвоения авторства, так и реально наступившие преступные последствия. Но вменение виновному лицу всех не полученных автором доходов от реализации своего авторства, которые он рассчитывал получить в силу закона, — путь к коллизии объективного и субъективного критериев вменения. Кроме того, в качестве общественно опасных последствий не может выступать возможность их наступления в будущем. В диспозиции ч. 1 ст. 146 УК названо причинение крупного ущерба не только автору произведения, в связи с чем указание в диспозиции статьи на иных правообладателей, наряду с автором, излишне.

Сложной для практики является ситуация с квалификацией деяния, одновременно подпадающего под признаки составов преступлений, предусмотренных в ч. 1 и 2 (или 3) ст. 146 УК. Учитывая, что присвоение авторства и незаконное использование объектов авторского и смежных прав представляют собой самостоятельные составы преступлений, действия виновного лица, на наш взгляд, следует квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 146 и ч. 2 (или 3) ст. 146 УК.

Объективную сторону деяния, предусмотренного ч. 2 ст. 146 УК, составляет совершение любого из перечисленных в диспозиции действий, при этом во всех случаях обязательно наличие цели сбыта.

Приобретение, хранение и перевозка в целях сбыта оцениваются в качестве преступных только при совершении этих действий в отношении контрафактных экземпляров произведений или фонограмм. Возникает вопрос, какие экземпляры считать контрафактными.

В Обзоре Кемеровского областного суда от 26.10.2006 № 01-19/578 «Обзор судебной практики по уголовным делам о нарушении права на интеллектуальную собственность» [7] указано, что для выявления признаков контрафактности при производстве по уголовным делам изучаемой категории изъятая продукция отправляется на экспертизу, при проведении которой эксперт готовит заключение, подтверждающее, что носители содержат произведения или программы, исключительные права на которые принадлежат соответствующим правообладателям. В этой связи требуется уточнение: что приобретает покупатель правомерно изготовленных экземпляров произведений или фонограмм? Предполагается, что посредством совершения сделки купли-продажи правомерно изготовленного экземпляра произведения или фонограммы покупатель становится собственником приобретенного товара. В том случае

если товар находился в свободной продаже, гипотетически он не ограничен в гражданском обороте, и, естественно, в отношении данного объекта допустимо осуществление всех титулов собственности, а именно владения, пользования, распоряжения. Проблема состоит лишь в том, что конкретно приобретается — материальный носитель или информация на нем? Рассмотрим все указанные варианты.

Если предположить, что приобретается только сам материальный объект, то, соответственно, его оценка должна ориентироваться только на стоимость аналогичного материального объекта без информации с учетом различий в качественных технических или эстетических характеристиках носителя информации.

Если предположить, что экземпляр произведения или фонограммы приобретается как информация, то к отношениям, возникающим в связи с владением, пользованием и распоряжением таким объектом, должны применяться положения Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [8], в котором под информацией понимаются сведения независимо от формы их представления, а обладателем информации является лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора (например, купли-продажи экземпляра произведения, если под предметом договора понимать все-таки не сам материальный носитель, а его содержание) право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам.

Добросовестный приобретатель правомерно изготовленного экземпляра произведения, как представляется, вправе по своему усмотрению распорядиться как материальным носителем (подарить, обменять, уничтожить, продать, сделать копию и др.), так и информацией на нем (перевести в другой формат или на другой носитель, перевезти, передать, использовать для любых законных целей, распространить и др.). Вместе с тем, если приобретенный правомерно изготовленный экземпляр произведения или фонограммы не является контрафактным, его реализация (как возмездная, так и безвозмездная) незаконной не признается. Так, в п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 № 14 подчеркивается, что «действующим законодательством установлено использование произведения или объектов смежных прав без согласия автора либо иного правообладателя и (или) без выплаты соответствующего вознаграждения (например, дальнейшее распространение экземпляров правомерно опубликованного произведения, если

они введены в гражданский оборот посредством их продажи...». Все это позволяет заключить, что контрафактным может признаваться только такой экземпляр произведения или фонограммы, который воспроизведен в той же материальной форме, что и правомерно изготовленный, с которого была произведена копия.

Рассмотрим эту проблему на нескольких примерах. Если правомерно изготовленное на бумажном носителе произведение переведено законным собственником экземпляра в электронный формат, то такой экземпляр не может считаться контрафактным; при отсутствии состава, предусмотренного ч. 1 ст. 146 УК, нарушения иных неимущественных прав автора не могут быть квалифицированы как посягательство на авторские права. Показательно, что это правило не оспаривается в отношении произведений искусства и подвергается сомнению в отношении произведений литературы и науки. Например, не признается преступным, распространение владельцем приобретенных законным путем предметов живописи фотографических копий этих предметов в сети Интернет и даже издание каталога с изображением принадлежащих ему предметов живописи и искусства. В этой связи, как видится, к законным владельцам правомерно изготовленных экземпляров произведений — охраняемых объектов авторских и смежных прав — должны применяться единые подходы при разрешении вопроса об ответственности за несоблюдение авторских и смежных прав.

Кроме того, многие проблемы возможно разрешить посредством формулирования запрета за совершение указанных в диспозиции ч. 2

ст. 146 УК действий с целью сбыта в форме распространения или предоставления информации только с корыстной целью. При отсутствии же корысти в действиях правонарушителя он не должен привлекаться к уголовной ответственности.

Обязательным признаком является совершение деяния в крупном размере. Понятие крупного, а также особо крупного размера приведено в примечании к ст. 146 УК. Преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 146 УК, следует считать оконченным с момента причинения потерпевшему крупного ущерба. Понятие крупного ущерба может включать в себя не только материальные потери, но и моральный вред.

В ч. 2 ст. 146 УК наряду с незаконным использованием объектов авторского права и смежных прав указано право на приобретение, хранение, перевозку контрафактных экземпляров произведений или фонограмм в целях сбыта. Между тем неясно, как соотносятся между собой незаконное использование произведения и приобретение, хранение, перевозка контрафактных экземпляров произведений или фонограмм в целях сбыта. Анализ способов незаконного использования объектов авторского права и смежных прав позволяет сделать вывод о том, что приобретение, хранение и перевозка не входят в понятие «незаконное использование объектов авторского права и смежных прав», но имеют тесную связь с незаконным распространением произведения. Перечень способов использования авторских и смежных прав не является исчерпывающим. С развитием технического прогресса могут возникать новые способы использования произведений, не предусмотренные в ч. 2 и ч. 3 указанной статьи УК.

-
1. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
 2. Документ опубликован не был. Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ».
 3. См., напр.: Вошинский М. В. Уголовно-правовые меры противодействия нарушению авторского и смежных прав : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Ларичев В. Д., Трунцевский Ю. В. Защита авторского и смежных прав в аудиовизуальной сфере: Уголовно-правовой и криминологический аспекты : науч.-практ. пособие. М., 2004; Ларичев В. Д., Терешенко Б. Л. Предупреждение преступлений, посягающих на интеллектуальную собственность : науч.-практ. пособие. М., 2006 и др.
 4. См.: РГ. 2007. 5 мая.
 5. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
 6. См.: БВС РФ. 2006. № 8.
 7. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
 8. См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

**Направления развития
информационного права в соответствии
с Государственной программой Российской Федерации
«Информационное общество (2011—2020 годы)»**

**Directions of Development of Information Law
in Accordance With the State
Program of the Russian Federation
“The Information Society (2011—2020 years)”**

В статье автор рассматривает основные направления развития информационного права в соответствии с содержанием программы «Информационное общество», отмечает пути реализации программы и связанные с этим проблемы.

Право; информационное право; информация.

In the article author provides an outline of the program “The Information Society”, notes the way of that program and related problems.

Law; information law; information.

Значительная правотворческая активность последних лет в сфере построения в России информационного общества дала существенные результаты. Был принят целый ряд законодательных актов, в разработке которых принимали участие сотрудники РПА Минюста России: часть четвертая ГК [1]; федеральные законы от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» [2], от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» [3], от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» [4], от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5], от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [6], от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа

к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [7], от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [8], от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [9], от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [10], от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [11], от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [12], от 25.07.2011 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О персональных данных”» [13].

20 октября 2010 г. распоряжением Правительства РФ № 1815-р утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» [14] (далее — Программа), в которой значительное место уделяется разработке и совершенствованию информационного законодательства и права.

Задачи Программы — повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе; перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид; развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства; повышение открытости деятельности органов государственной власти; создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения, ЖКХ, образования и науки, культуры и спорта.

Построение электронного государства и повышение эффективности государственного управления предусматривает в том числе: формирование единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия; создание и развитие государственных межведомственных информационных систем, предназначенных для принятия решений в реальном времени; создание справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах; развитие системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных в рамках государственного заказа; обеспечение перевода в электронный вид государственной учетной деятельности; создание и развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти, включая защищенные сегменты сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота.

В Программе отмечены основные проблемы и угрозы безопасности в информационном обществе:

- увеличение количества компьютерных преступлений, их корыстной направленности и наносимого материального ущерба, количества трансграничных компьютерных преступлений, совершенных группами лиц;

- использование информационных технологий для совершения традиционных преступлений, в частности хищений, вымогательств, мошенничества и террористической деятельности;

- сохранение угрозы национальной безопасности, связанной с активным использованием террористами сети Интернет и мобильной телефонии для организации скрытых каналов связи и пропаганды своей деятельности, создание и функционирование новых сайтов экстремистской и иной противоправной направленности;

- актуальность вопросов обеспечения безопасности национального сегмента сети Интернет.

Мероприятия Программы выполняются в рамках четырех подпрограмм, обеспечивающих решение ее задач.

Мероприятия подпрограммы «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе» обеспечивают решение задачи развития технической и технологической основы становления информационного общества.

Мероприятия подпрограммы «Информационная среда» реализуются в сфере СМИ и обеспечивают решение задачи предупреждения угроз, возникающих в информационном обществе в части недопущения распространения запрещенной и противоречащей приоритетам развития России информации, а также обеспечения доступа граждан и организаций к услугам на основе информационных технологий в части реализации права на информацию, расширения и модернизации форм донесения информации, позиционирования России в мировом информационном пространстве, поощрения интереса к чтению и культурным традициям, потребности в нравственных ценностях.

Мероприятия подпрограммы «Безопасность в информационном обществе» обеспечивают решение задачи предупреждения угроз, возникающих в информационном обществе, посредством выполнения функции государственного контроля (надзора) в сфере реализации Программы, создания средств защиты информации, мониторинга угроз, регулярной оценки защищенности компонентов инфраструктуры, ликвидации неблагоприятных последствий нарушений ее защиты, своевременной модернизации систем защиты компонентов инфраструктуры.

Мероприятия подпрограммы «Информационное государство» обеспечивают решение задачи доступа граждан и организаций к услугам на основе информационных и телекоммуникационных технологий. Указанная подпрограмма является отражением актуальных потребностей развития экономики и общества и может оперативно корректироваться в соответствии с задачами, решаемыми в той или иной сфере деятельности. Выполнение этой подпрограммы обеспечит переход к новой форме организации деятельности органов власти, качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных и муниципальных услуг, а также информации о результатах деятельности органов власти.

В Программе указывается, что существенным препятствием ускоренному развитию информационного общества в России является отсутствие

массового интерактивного взаимодействия граждан и организаций с государственными органами власти при оказании последними государственных услуг. При этом следует отметить, что до настоящего времени в России законодательно не утвержден перечень государственных и муниципальных услуг, оказываемых в электронном виде органами государственной власти и органами местного самоуправления соответственно. Не решен вопрос о признании на законодательном уровне электронного документа эквивалентом бумажного документа.

Мощный импульс развитию информационного законодательства и права был задан Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [15], предусматривающим повышение уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. при использовании механизмов получения указанных услуг в электронной форме (не менее 90 %).

В настоящее время отсутствует необходимая нормативная правовая база, а также стандарты и регламенты предоставления органами государственной власти требуемой информации населению, организациям и другим органам государственной власти, не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями. Для электронных форм взаимодействия не реализованы, например, нотариальные услуги в электронном виде и ряд других услуг, аналогичных услугам при традиционных формах взаимодействия на основе использования бумажных документов.

Совершенствование правового регулирования в информационной сфере осуществляется путем подготовки и принятия в Федеральном Собрании РФ проектов федеральных законов, в разработке которых также участвуют сотрудники РПА Минюста России:

- о служебной тайне;
- о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам регулирования отношений при использовании сети Интернет;
- о внесении изменений в федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», «О связи», «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- о ратификации Соглашения «О создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной

торговли Таможенного союза» (Федеральный закон от 10.07.2012 № 102-ФЗ [16]).

Планируются подготовка и внесение в Правительство РФ следующих проектов актов Правительства РФ, в разработке которых принимают участие сотрудники РПА Минюста России:

- о расширении внедрения электронного документооборота в работу государственных органов;
- об электронных документах, образующихся при осуществлении административных процедур органами государственной власти и органами местного самоуправления с использованием информационных технологий;
- о мерах, необходимых для реализации Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О персональных данных”»;
- о совершенствовании правил оплаты услуг мобильной связи, об исключении из структуры платежа оплаты сопутствующих услуг с целью снижения случаев мошенничества;
- о расширении льгот и преференций для предприятий, осуществляющих научные исследования и разработки, коммерциализацию результатов научно-технической деятельности, технологическое проектирование и приобретение новых информационных технологий;
- о внесении изменений в отдельные акты Правительства РФ, обеспечивающие формирование механизмов частно-государственного партнерства, в том числе в отношении инфраструктуры широкополосного доступа.

В соответствии с поручением Правительства РФ от 16.03.2011 № ВВ-П10-1516 Минюстом России подготовлен законопроект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в разработке которого принимали участие сотрудники РПА Минюста России и который можно отметить как первый результат в создании и совершенствовании информационного законодательства и права.

Предлагаемый проект федерального закона направлен на установление правового режима электронного документа и обеспечение его юридической значимости в деятельности органов судебной власти, прокуратуры и нотариата, в том числе при оказании государственных услуг в электронном виде.

Проблема обеспечения юридической значимости электронных документов является особенно актуальной в связи с необходимостью создания единого пространства доверия электронной подписи для унифицированного оказания государственных услуг в электронном виде и обеспечения электронного взаимодействия органов государственной

власти, судебной власти, органов прокуратуры, нотариата, а также формирования единого информационного пространства судов и нотариата.

Для эффективного внедрения единого информационного пространства судов в России предполагается законодательно закрепить возможность использования электронных документов в судопроизводстве и определить их правовой режим.

Мероприятия Программы также позволяют обеспечить профилактику ряда угроз интересам России за счет обеспечения безопасности использования национального сегмента сети Интернет, снижения уязвимости системы управления национальным доменом, сокращения возможностей нарушения доступа к российским информационным ресурсам в сети Интернет и развязывания в ней информационного противоборства. Более 30 новых учебно-методических комплексов, содержащих материалы по развитию информационного права, создано в РПА Минюста России в рамках магистер-

ской программы «Правовое обеспечение информатизации и информационной безопасности».

Из них следует особенно выделить «Актуальные проблемы информационного права», «Информационное общество и право», «Мониторинг правовой информации», «Электронное правосудие и делопроизводство», «Правовое обеспечение информационной безопасности», «Форенсика (расследование компьютерных преступлений)», «Международные аспекты информационного права», «Ведение Минюстом России регистров нормативных правовых актов», «Юридически значимое электронное взаимодействие».

Учеными правоведами по специальности «Информационное право» за последние пять лет в РПА Минюста России подготовлены и успешно защищены докторские [17] и кандидатские [18] диссертационные исследования, содержащие научно-практические разработки и предложения по развитию информационного права и законодательства.

1. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ//СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ// Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ//Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ//Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.

2. См.: РГ. 2003. 10 июля.

3. См.: Там же. 2004 5 авг.

4. См.: Там же. 2006. 15 марта.

5. См.: Там же. 29 июля.

6. См.: Там же.

7. См.: Там же. 2008. 26 дек.

8. См.: Там же. 2009. 13 февр.

9. См.: Там же. 2010. 30 июля.

10. См.: Там же. 29 дек.

11. См.: Там же. 31 дек.

12. См.: Там же. 2011. 8 апр.

13. См.: Там же. 27 июля.

14. См.: СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6046.

15. См.: РГ. 2012. 9 мая.

16. См.: Там же. 13 июля.

17. См.: Рассолов И. М. Право и Интернет: теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008; Полякова Т. А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

18. См.: Александрова О. А. Информационная открытость как составляющая противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Азаров М. С. Формирование правового института доменных имен как один из аспектов совершенствования правовой основы информационного пространства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Джакупов Ж. А. Формирование и развитие единого информационного пространства Ассоциации юристов России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Манюшкин М. Б. Правовое обеспечение информационной безопасности абонента в отношениях с оператором интернет-связи : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Семизорова Е. В. Правовая охрана информационных систем : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Подольская О. Н. Правовое регулирование процессов предоставления информации в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Тамбиев Р. А. Информационно-правовая деятельность как средство формирования методологии информационного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Трофимов О. И. Правовая охрана баз данных операторов электросвязи : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Чеботарева А. А. Совершенствование форм и методов борьбы с распространением в сети Интернет средствами массовой информации диффамационных материалов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву у донских казаков во второй половине XIX века

Judicial Evidence and the Ways of Obtaining it Under Customary Law Don Cossacks Had in the Second Half of the XIX Century

В статье автор проводит реконструкцию всех видов судебных доказательств, применяемых в деятельности обычных судов у донских казаков во второй половине XIX века.

Обычное право; виды судебных доказательств; обычные суды; история права; донские казаки

The author of the article conducts reconstruction of all kinds of judicial evidence applied in the procedure of work of customary courts which Don Cossacks had in the second half of the XIX century.

Customary law; judicial evidence; customary courts; History of law; Don Cossacks

В изучении правовой культуры донского казачества выделяются нерешенные вопросы, касающиеся судопроизводства по обычному праву у донских казаков во второй половине XIX в. В частности, большой научный теоретический и практический интерес представляет проведение реконструкции роли и значения судебных доказательств и способов их получения при разрешении дел в обычных народных и станичных судах в области Войска Донского в указанный период времени. Рассмотрим данные аспекты детально.

Если тяжущихся примирить не удавалось, то судьи нередко еще раз опрашивали истца, ответчика и свидетелей, тщательно обсуждали все имеющиеся в деле судебные доказательства и только после этого выносили окончательное решение.

Обычно судьи просили обвиняемого (ответчика) сознаться в совершении правонарушения, потому что чистосердечное признание могло привести к смягчению наказания.

Например, в 1852 г. казаки станицы Акишевской Василий Ленков и Иван Миронов «объявили станичному правлению, что у первого сворованы 3 живых индейки, в воровстве которых он подозревает сына казака Финогена Зрянина, и у последнего в прошлом году пропала западня... и ныне открыта им у казачьего сына Никифора Лунькина при вопросе в станичном правлении после разных привлеченных улик, казак Зрянин сделал сознание и согласился за проворованных индеек удовлетворить казака Ленкова и Лунькина, хотя и не сознался в воровстве западни, но указывает

открытием оной у него, а что действительно она принадлежит Миронову, что подтверждают да и сам Лунькин напоследок сознался...» [1].

Однако в некоторых станицах и хуторах сами станичники (хуторяне), заподозрив какого-нибудь казака в краже и т. п., зазывали его в кабак или к себе в гости и начинали жестоко избивать до тех пор, пока он не признавался.

«...Заподозренные в краже приглашены были на выпивку и закуску в кабак, где их и “взяли за приставы”. Зять сделал кому-то полупризнание, заявив, что из пропавших лошадей можно будет некоторых воротить. Такое признание подлило масла в огонь, и заподозренных взяли на кулаки и “понесли”» [2].

Иногда дело заканчивалось простым кулачным самосудом, но чаще станичники таким образом заставляли вора самого идти к судьям с признанием. Или, уличивши кого-нибудь в воровстве, хуторяне, угрожая избиением, заставляли его объявить в суде, что он вор. Собственное признание правонарушителем своей вины имело в подобных случаях доказательственную силу.

Такую же силу имело и признание долга со стороны должника.

«1840 года июня 19 дня, мы нижеподписавшиеся сим свидетельствуем, что казак Павел Чернялов в Нижнее-Курмоярском станичном правлении при нас добровольно сознался, что он брал у казака Федота Железнякова заимообразно 700 рублей из коих Черняловым Железнякову уплачено 396 рублей и остается за первым неуплаченным 304 рублей...» [3].

Большую роль играли в обычных судах и свидетельские показания, причем судьи могли принимать их не только от посторонних лиц, но и от родственников ответчика (обвиняемого), а также от его малолетних детей [4].

В своем «объявлении», поданном 7 апреля 1860 г. в Мигулинское станичное правление, казак хутора Громчанского Василий Зеленков указывает, что подозревает в краже его вещей (платков и подошв) на сумму 15 руб. 50 коп. казачью жену Аксиныю Авиллову.

«Хотя по многим допросам хуторских стариков и станичного правления Авиллова не созналась в похищении упомянутых вещей, но теперь оказались у ней башмаки сшитые чеботарем Проккопенко, когда же ее допрашивали в хуторском обществе, где она взяла товара для башмаков, то Авиллова показала что будто дал ей ее дядя казак Фома Павлов, который при очной ставке с Авилловой отказался, что подошв он ей никаких и никогда не давал.....» [5].

В акте, составленном 28 сентября 1860 г. судьей Мигулинского станичного правления уряд-

ником Гориным и есаулом Бабкиным с подписавшими его понятыми, указывается, что «казак Александр Мрыхин, надеясь на свое состояние, самонадеянно начал распахивать пашни Гурова, присваивая их себе; потому праву, что он и тесть его действительно назад тому лет 20-ть владел ими. Доказательств на право собственности он никаких не поставил и, соображая это и показания жителей соседственных хуторов, мы по справедливости признаем жалобу казака Гурова справедливою. В чем акт сей по долгу совести и утверждаем своим подписом» [6].

Судьи во время опроса свидетелей обращали внимание не столько на степень родственной близости свидетелей к каждой из сторон судебного разбирательства, сколько на сам способ дачи показаний. Они прислушивались к речи свидетелей, к интонации их голосов, внимательно всматривались в выражения лиц и т. п. Огромное значение имела и сама личность свидетеля. Для решения дела обычного требовалось не менее двух свидетелей, хотя казаки в некоторых местах считали, что «если один свидетель и того слушают» [7].

Так, в 1843 г. в Вешенском станичном собрании разбиралось дело о краже железного кольца и пятерни с мельницы казака Феоктиста Карева «по коему оказался виновным... казак Симон Кочитов... который хотя и не признается в том, но доказывается цыганом Василием Лиманским, что он принес к нему в кузню одно кольцо железное с пятерни... противу чего Кочитов... говорит, что кольцо было... с волчьего капкана, но казаки Иван Хуртасов, Антон Сериков, видевшие кольцо, когда работал цыган, удостоверяют, что это кольцо совсем ни с капкана, которые бывают, не такового манера и не такие толстые...». По другому делу о воровстве казаком Потапом Вашаевым у казака Павла Ушакова шинели нашли, что «в ночи Вашаев своровал у товарища серого сукна шинель и по просьбе Ушакова с обещанием ему наличными 50 коп. серебром денег указал ему, где схоронена его шинель, что подтверждает находившийся под секретом казак Семен Суворов, но Вашаев от всего этого отказывается» [8].

В качестве доказательств и улик судьи принимали вещи, принадлежавшие обвиняемому (клочки одежды, вырванной бороды и т. д.), различные орудия, с помощью которых было совершено преступление (лом, заступ, гвоздь и т. д.), а также имеющиеся на теле пострадавшего синяки, царапины, раны и т. п.

В «объявлении», поданном 24 августа 1860 г. в Мигулинское станичное правление, «полное общество» хутора Назаровского сообщает о том, что казак Иван Макаров нанес казаку Петру

Силкову увечья при смертном бое: «ударил его колом ниже левого уха... При этом бое был урядник Медков и казачка Марья Назарова, от удара 2 зуба выбиты... А по окончании драки было собрано общество на суждение боя, но казак Силков общество и знать не хочет, даже некоторых урядников и стариков начал скверно матерно обругивать. Но мы полное общество не можем никак его покорить, кроме как донести станичному правлению, дабы мы не могли за него попасть под правосудие... При сим объявлении доставляется ударный кол запечатан урядником Медведковым в том свидетельствует хутора Назаровского урядник...» [9].

В своем «объявлении» от 7 июля 1860 г. казак Мигулинской станицы Петр Рыбников указывает, что после словесной ссоры «свойак мой, казак Иван Антамонов... кинулся с женою своею Еленюю и дочерью Апроксиньею на жену мою Дарью, вдарили ей в голову граблями, пробили оную до крови и, сбивши ее с ног, били кулаками и ногами, так что причинили ей тяжкое увечье. Почему для освидетельствования ее в этих побоях... я представляю при сем станичное правление...» [10].

Интересно отметить, что осмотр пострадавших от преступных посягательств на их жизнь и здоровье проводился в хуторах и станицах без участия врача или иного лица, обладающего медицинскими знаниями, что подтверждают следующие примеры. В своем рапорте в Мигулинское станичное правление приказной и старики хутора Дубровского доложили, что «жена казака Андрея Гурова приведена соседями к приказному в доме вчера вечером крепко убита и почти без памяти, указывая, что бита она мужем ее Андреем Гуровым, собрались старики и освидетельствовали побои на спине 6 синих знаков, она же говорит, что крепко бил ногами в грудь и бока...» [11].

В акте, составленном 24 августа 1860 г., говорится, что «мы, нижеподписавшиеся, в присутствии Мигулинского станичного правления, свидетельствуя казака Тимофея Брехова, нашли: По наружному виду Брехова заметно слабое его положение, на правой стороне груди сверху сиски рана, величиною около вершка, нанесенная ножом. Рана эта не угрожает опасностью к смерти. В чем акт сей и утверждаем нашим подписом избранные от общества депутаты...» [12].

Оставленные на месте происшествия следы на снегу, земле и т. п. казаки измеряли веревочкой из конопли, а затем точно также измеряли подошвы у всех подозреваемых лиц. При «сличении» следов казаки всегда учитывали то обстоятельство, что оставшийся на влажной земле след немного расплывался, т. е. был больше подошвы сапога правонарушителя.

«Станичный атаман, урядник Фомичев, как только услышал о происшествии в доме Дулимова, распорядился тотчас арестовать тех проживающих в станице лиц, которые известны были свею разнузданною нравственностью. Затем приступил к осмотру местности около жилища Дулимова, где на влажной почве были замечены следы людей, шедших с займишной стороны. Следы эти шли сначала к пустому дому Дулимова, а потом к тому, где жили погибшие. Обстоятельство это навело на мысль станичного атамана, что злодеи были пришлые, посторонние люди, тем более что мерки, снятые с открытых следов близ жилища Дулимова, не подходили к следам арестованных лиц» [13].

Если казак подозревал другого казака в краже сена, то просил суд «сличить» свое сено с сеном заподозренного в краже. Свое сено хозяин узнавал по цвету и составу входящих в него трав.

«Сено на сено не приходится, то есть сено аржанец, а то ядреное, а то чернобыли много или донника... Все уж есть отличие какое-нибудь» [14]. То же было и при краже хлеба. Снопы двух хозяев различались в зависимости от того, «как скручено связло», «где увязка»; «один перевязывает снопы ближе к голове, другой дальше; один подтыкает связь справа, другой слева». Хлеб «в зерне» различали по количеству в нем куколя, сорной травы и т. п. По способу связки сличали и камыш.

В случае кражи леса требовалось доказать, приходятся ли концы срубленных деревьев, изъятых у подозреваемого, к оставшимся в месте порубки пням [15].

Об этом может свидетельствовать рапорт общества хутора Бреховского от 21 января 1860 г., поданный в Мигулинское станичное правление, где говорится о том, что «помещика Елавайского поселка Каменского крестьянин 14-го сего января на 12-ти пар воловых подводах везли через хутор сырой лес для борон и плугов, вырубленный в нашем Мигулинском юрте, крестьянин же на вопрос наш сознался, что жители хутора Тиховского, казаки Фома Савльев, Яков Рыбников, Данил Мирошников, продали им за деньги, почему мы решились для ясного доказательства оставить один воз одного леса при хуторе Брехове... А в разрешение затем прислать сюда приписного старика для освидетельствования того леса» [16].

В некоторых случаях для того, чтобы доказать вину подозреваемых в каком-либо правонарушении, станичники или хуторяне приводили не одно, а сразу несколько доказательств.

В частности, в рапорте общества хутора Громчанского, поданном в Мигулинское станичное правление в 1860 г., говорится о том, что «10 числа днем казак Иван Горин, узнав о пропаже,

объявил об этом старикам, которые сменя, что Куренсков (подозреваемый. — С. К.) ночью отлучался долгое время из компании и явился с горохом, рассказали об этом Горину, почему Горин, разыскивая виновных в краже хомутов, открыл, что вместе с хомутами брат у него в той же кухне горох и такого же свойства, какого Куренсков принес в компанию. Тут, подозревая в этом воровстве Куренскова, Горин пошел к нему в дом и просил отца его, чтобы он убедил своего сына возвратить хомуты, если он взял, и обещал за то четверик пшеницы, отец его, казак Василий, обещался, что я его заставлю подкинуть ночью непременно, и действительно, все эти вещи подкинуты Горину во дворовых воротах, и на другой день отец казака Куренскова Василий пришел к Горину за пшеницей и получил пшеницу. В эту ночь казак Иван Коробейников на заре уже, когда разошлась от Одинцова компания, видел возле двора Горина этих казаков, Куренскова и Струкова. По всем этим обстоятельствам казаки Куренсков и Струков сильно подозреваются в похищении вещей...» [17].

При краже ружей их осматривали, чтобы определить, когда из них был сделан последний выстрел. Принимались в качестве судебных доказательств различные тавра, меты, «скрытые меты» на вещах и предметах домашнего хозяйства.

Большую роль в суде играли письменные документы: условия при усыновлении, отдельные акты, духовные завешания, условия, записанные при купле-продаже, найме, расписки, мировые сказки и т. п. В некоторых станичных судах требовали в качестве доказательства только письменные документы, засвидетельствованные в станичном правлении. В случае спора казаки-судьи сравнивали почерк ответчика с почерком, которым был написан документ.

Кроме того, часто казаки просили выдать им копии со своих «объявлений», заверенные станичным правлением, рассчитывая на дальнейшее судебное разбирательство и положительное решение дел в официальных судах.

В «объявлении» от 19 ноября 1860 г., подданном в Мигулинское станичное правление, казак Александр Мрыхин ссылается на то, что «назад тому времени лет 7 одной со мной станицы казак Дмитрий Лежнев... обратился ко мне с покорностью и просил у меня 100 руб. асс. Взаимообразно я, уважая его, дал ему... а в остальных более 30 руб. сереб. Отказывается, что будто бы не брал. Обо всех же выше изложенных обстоятельствах, я в то время приносил станичному правлению словесную жалобу; на что я никакого разрешения не видел. Прошу не оставить понудить казака Лежнева к отдаче. На что и ожидаю милостивого уважения, а на дальней-

ший иск мой, прошу с сего объявления выдать мне точную копию, засвидетельствованную станичным правлением» [18].

Например, такую «копию» словесной жалобы от 7 ноября 1860 г. получил казак Филипп Чепуренкин: «Дано сее уряднику Филиппу Чепуренкину в том, что он жаловался станичному правлению на казака Алексея Сережихина в том, что Алексей пас целое лето урядниковых овец, по сборке овец 11 овец пропало, через 2 дня урядник послал жену для разысканий овец, то она не нашла ни одной, через 17 дней Алексей оказал уряднику одну овцу и говорил уряднику, что оставил за паство овца эта обрезанный уши. Урядник имел от станичных правителей приказ для разбирательства их дела, то урядник, приехавши к приказному, собрав хуторской общество, призвав Алексея, спросили его, что естли у него где-нибудь овчины, то он ответил, что есть в деле 3 овчины, а более нигде нет, притом были свидетели» [19].

Доказательствами служили и различные символические действия, сопровождающие заключение брачного договора, договоров купли-продажи, найма и т. п., при заключении которых стороны договаривались, молились Богу, «били по рукам», пили «могарыч» и давали небольшой задаток, а в случае заключения брачного договора — «клали заряд» (что-то вроде штрафа в случае отказа от заключения брака): на жениха — 100 руб., на невесту — 50 руб. за бесчестье. После этих действий договор считался заключенным.

Чтобы обнаружить украденные вещи очень часто казакам приходилось устраивать обыски по дворам. Во многих станицах и хуторах обыскивали лишь лиц, подозреваемых в краже.

«1856 года сентября 2-го дня нижеподписавшиеся Гниловской станицы станичный атаман есаул Григорий Арпашарин, судья урядник Петр Данилин и понятия: урядник Степан Краснянсков и казак Авраам Коломыццов по жалобе Черниговской губернии Борзенского уезда села Хорошаго — озера казенного крестьянина Демьяна Антонова Самотканова на казака сей Гниловской станицы Пантлея Терентьева в заховатии будто бы им 300 руб. сер. по производству им торговлею разными продуктами. Обыскали мы дом казака Пантлея Терентьева, и по строжайшему обыску его дома никаких денег не найдено в чем акт сей утверждаем нашим подписом» [20].

В качестве судебных доказательств принимались присяга, божба, клятва, снятие со стен икон и целование их, целование дула у заряженного ружья со взведенным курком и прочее [21].

Следует отметить, что все перечисленные средства поиска преступников, распространенные в казачьем быту, давали иногда неплохие результаты.

«Замечательно, что вместо того, чтобы принимать хоть какие-нибудь меры к разысканию сворованного, у нас чаще принимаются иного рода затеи: воровство и служение молебнов с целью внушить страх вора... Бывали случаи, что служением молебнов приводили воров к раскаянию» [22].

Пользовались казаки также услугами гадалок, ворожей, а зачастую и сами прибегали к гаданию.

Отсутствие доказательств само по себе не влекло отказа истцу или потерпевшему в удовлетворении его требований. Судьи старались «уличить» ответчика (обвиняемого) «окольным путем» и, наконец, решали дело по «личному своему убеждению», «по голосу совести», «глядя по человеку», «соображаясь с обстоятельствами дела».

«Если, например, истец или обвинитель человек всем известной честности, а ответчик или обвиняемый — человек, уже замеченный в чем дурном, то его обвиняют, хотя бы положительных доказательств его вины и не было» [23].

В 1845 г. «Войска Донского Еланской станицы станичные правители и граждане на станичном сборе имели суждение, что сдешней станицы казак Гавриил Шетников донес сему Правлению, что он 11 числа сего месяца в ночи вблизи полночи поймал у себя на конском базу сей же станицы казака Осипа Исаева, намеревавшегося своровать строевого его коня. Исаев же при вопросе в станичном правлении хотя и не сознался в том, но изобличается он в худом намерении тем, что когда увидел Шетникова, идущего на тот баз, побежал от него. Как злонамеренный человек, а как он Исаев и прежде вел себя худо, делал кражи... постановили... наказать» [24].

Таким образом, можно сделать вывод, что по обычному праву донских казаков во второй половине XIX в. судебные доказательства имели большое, но далеко не всегда определяющее значение для вынесения справедливого решения (приговора) по делу [25].

-
1. ГАРО. Ф. 338. Оп. 2. Д. 314. Л. 9 об.
 2. Хутор Веселый // Приазовский край. 1889. № 339
 3. ГАРО. Ф. 338. Оп. 4. Д. 272. Л. 94.
 4. См.: Харузин М. Н. Сведения о казачьих общинах на Дону. Материалы для обычного права. М., 1885. Вып. 1. С. 319.
 5. ГАРО. Ф. 338. Оп. 2. Д. 1093. Л. 3737 об.
 6. Там же. Л. 9393 об.
 7. См.: Харузин М. Н. Указ. соч. С. 320.
 8. ГАРО. Ф. 338. Оп. 2. Д. 639. Л. 69.
 9. Там же. Д. 1093. Л. 8383 об., 122.
 10. Там же. Л. 6767 об., 126.
 11. Там же. Л. 4242 об.
 12. Там же. Л. 8383 об., 122.
 13. Убийство в Верхне-Курмоярской станице. (Из записок проезжего) // Донские областные ведомости. 1879. № 61.
 14. Харузин М. Н. Указ. соч. С. 321.
 15. См.: Крюков А. О станичных лесах Донской области // Сб. областного войска Донского статистического комитета. 1911. Вып. 10. С. 89.
 16. ГАРО. Ф. 338. Оп. 2. Д. 1093. Л. 2-2 об.
 17. Там же. Л. 41 об., 4747 об.
 18. Там же. Л. 100100 об., 109.
 19. Там же. Л. 103103 об.
 20. Там же. Д. 1332. Л. 7.
 21. См.: Тимошенко И. В. Общественный быт и народные обычаи Казанской станицы // Труды областного Войска Донского статистического комитета. Новочеркасск. 1874. Вып. 2. С. 160; Харузин М. Н. Указ. соч. С. 325.
 22. Воровства в станице и средства их открытия. Из станицы // Донские областные ведомости. 1874. № 33.
 23. Тимошенко И. В. Указ. соч. С. 158.
 24. ГАРО. Ф. 338. Оп. 3. Д. 156. Л. 6 об.7.
 25. Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского государственного научного фонда и администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Обычное право донских казаков во второй половине XIX века» — проект № 11-13-34009 а/В.

Сокращения, принятые в издании

- абз.** — абзац (-ы)
- БНА** — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
- ВВАС** — Вестник Высшего Арбитражного Суда
- ВКС** — Вестник Конституционного Суда
- ВСНД и ВС** — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета
- ГКЧП** — Государственный комитет по чрезвычайному положению
- гл.** — глава (-ы)
- Государственная Дума** — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
- дол.** — доллар (-ы)
- ДТП** — дорожно-транспортное происшествие
- ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество
- ЕГРИП** — Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей
- ЕГРЮЛ** — Единый государственный реестр юридических лиц
- ЕНВД** — единый налог на вмененный доход
- ЕСПЧ** — Европейский суд по правам человека
- ЖКХ** — жилищно-коммунальное хозяйство
- КНР** — Китайская Народная Республика
- МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- Минздрав России** — Министерство здравоохранения Российской Федерации
- Минздравсоцразвития России** — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации
- Минобрнауки России** — Министерство образования и науки Российской Федерации
- Минкомсвязи России** — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
- Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
- Минпромторг России** — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
- Минрегион России** — Министерство регионального развития Российской Федерации
- Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
- Минспорттуризм России** — Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации
- Минтранс России** — Министерство транспорта Российской Федерации
- Минтруд России** — Министерство труда и социального развития Российской Федерации
- Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации
- Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации
- МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- НДС** — налог на добавленную стоимость
- ООО** — общество с ограниченной ответственностью
- п.** — пункт (-ы)
- подп.** — подпункты (-ы)
- разд.** — раздел (-ы)
- РГ** — «Российская газета»
- Росздравнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития
- Рослесхоз** — Федеральное агентство лесного хозяйства
- Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
- Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
- Росрыболовство** — Федеральное агентство по рыболовству
- Росфинмониторинг** — Федеральная служба по финансовому мониторингу
- РПА** — Российская правовая академия
- РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
- руб.** — рубль (-и)
- РФ** — Российская Федерация
- СЗ** — Собрание законодательства
- СМИ** — средства массовой информации

Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

тыс. — тысяча (-и)

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФМБА России — Федеральное медико-биологическое агентство

ФНС России — Федеральная налоговая служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСКН России — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

ФТС России — Федеральная таможенная служба

ч. — часть (-и)

ЭВМ — электронная вычислительная машина

Наши авторы

Ибрагимов Яхья Магомедович — аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского государственного открытого университета им. В.С. Черномырдина (г. Москва), yaхya@mail.ru

Козаев Нодар Шотаевич — доцент кафедры уголовного права юридического факультета Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова, кандидат юридических наук (г. Владикавказ), nkosaev@mail.ru

Колесова Анастасия Сергеевна — доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, кандидат юридических наук (г. Москва), nas2481@yandex.ru

Краснов Сергей Юрьевич — доцент кафедры гражданского права и процесса Волгоградского

государственного университета, кандидат юридических наук (г. Волгоград), stanichnik2011@yandex.ru

Морозов Андрей Витальевич — заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики РПА Минюста России доктор юридических наук, профессор (г. Москва), av_morozov@list.ru

Наумов Анатолий Валентинович — профессор кафедры уголовного права и криминологии РПА Минюста России, член Научно-консультативного Совета при Верховном Суде РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва), uasenaum34@mail.ru

Пархоменко Дмитрий Александрович — преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Иркутского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (г. Иркутск), parkhomenkoda@mail.ru

Our Authors

Ibragimov Yakhya Magomedovich — the post-graduate of the Criminal Law Chair of Moscow State Open University by name of V.S. Chernomirdin (Moscow), yaxya@mail.ru

Kolesova Anastasia Sergeevna — the assistant professor of Criminal Procedure Law and Criminalities Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, PhD in law (Moscow), nas2481@yandex.ru

Kozaev Nodar Shotaevich — the assistant professor of Criminal Law Chair of Law Faculty North-Ossetian State University, PhD in law (Vladikavkaz), nkosaev@mail.ru

Krasnov Sergey Yuryevich — the assistant professor of Civil Law and Procedure Chair of the Volgograd state university, PhD in law (Volgograd), stanichnik2011@yandex.ru

Morozov Andrei Vitalyevich — the head of the Informational Law, Information and Mathematics Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, the doctor of laws, the professor (Moscow), av_morozov@list.ru

Naumov Anatoly Valentinovich — the professor of the Criminal Law and Criminology of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, member of the scientific advisory board of the supreme court of the Russian Federation, the doctor of law, professor (Moscow), yasenaum34@mail.ru

Parkhomenko Dmitriy Aleksandrovich — the lecturer of the Criminal Law Chair of Irkutsk Legal Institute (the Branch) to the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Irkutsk), parkhomenkoda@mail.ru

Вышли из печати

Каменева, З. В.

Здоровье человека — основаная цель правовой охраны окружающей среды: монография / З. В. Каменева; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2013. — 124 с. — 1 000 экз. — ISBN 978-5-89172-467-9.

Монография представляет собой изложение основных проблем, связанных с обеспечением комплексной правовой охраны здоровья граждан, подвергающихся негативному воздействию экологически неблагоприятной окружающей среды. Кроме того, рассматриваются юридические виды ответственности за экологические правонарушения, предусмотренные нормами уголовного, административного, гражданского и трудового права. Проводится расширенный анализ соответствующих статей действующих УК РФ и КоАП РФ.

Издание предназначено научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам высших юридических учебных заведений, а также практическим работникам.

Браташова, Ю. А.

Государственное управление в условиях административной реформы : учеб. пособие / Ю. А. Браташова ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2013. — 88 с. — 100 экз. — ISBN 978-5-89172-469-3.

В учебном пособии освещаются основные вопросы теории и организации государственного управления в Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу соотношения исполнительной власти и государственного управления в условиях административной реформы. Отдельно рассмотрены основные направления и механизмы административной реформы, реализуемой в современной России.

Издание адресовано студентам, преподавателям, аспирантам, магистрам, юристам, государственным служащим и другим специалистам административного права.

Прокопьев, Е. В.

Международное частное право. Ч. III : Международный гражданский процесс : учеб. пособие / Е. В. Прокопьев ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2013. — 162 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-89172-461-7.

В пособии рассмотрены важнейшие вопросы международного гражданского процесса, а также исследованы основания и процедуры исполнения поручений иностранных судов, признания и исполнения иностранных судебных решений.

Издание предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов.

Правила приема и требования, предъявляемые к рукописям, направляемым в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии»

Приглашая к сотрудничеству, обращаем внимание авторов на то, что к рассмотрению для публикации в журнале «Вестник Российской правовой академии» принимаются рукописи в случае: 1) соблюдения Порядка рецензирования рукописей, поступающих в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии»; 2) соответствия представленных материалов общей тематике журнала, актуальности и научной новизне; 3) соблюдения Требований, предъявляемых к рукописям, направляемым в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии».

Решение о включении рукописи в очередной номер журнала принимает редакционная коллегия.

Редакция оставляет за собой право производить сокращение и редакционные изменения рукописей.

Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения редакционной коллегии.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, социологических, криминологических и иных данных, имен собственных и прочих сведений, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Плата с аспирантов и авторов других категорий за публикацию рукописей не взимается; гонорары за статью не выплачиваются. Автору, проживающему в Москве, полагается один авторский экземпляр, за которым он приезжает самостоятельно. Иногородним авторам один авторский экземпляр высылается по почте.

Рукописи со всей соответствующей документацией можно представлять в редакцию лично, а также направлять по почте: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, редакция журнала «Вестник Российской правовой академии».

Необходимый комплект документов:

- экземпляр рукописи на бумажном носителе (белая бумага формата А4);
- экземпляр рукописи на электронном носителе (дискета или диск CD-RW, CD-R);
- решение (рекомендация) редакционного совета региона (или вуза); письменная рецензия на рукопись статьи, подготовленная доктором наук, работающим с автором в одном регионе (или вузе) и не являющимся его научным руководителем (консультантом), — для статей, поступающих от вузов, с которыми у редакции журнала имеются договорные отношения;

- выписка из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию статьи к публикации в журнале, с подписью заведующего кафедрой (руководителя научного подразделения) или его заместителя, заверенной соответствующей кадровой структурой; оформленный и заверенный отзыв специалиста доктора наук, содержащий рекомендацию статьи к публикации в журнале, — для статей, поступающих в редакцию журнала в инициативном порядке;

- письменное представление — для статей, рекомендуемых к печати членами Российской академии естественных наук или членами редакционной коллегии журнала.

*По всем возникающим вопросам обращаться к ответственному секретарю журнала **Геннадиию Асафовичу Насимову** по электронной почте **vestnik-rpa@mail.ru** или по телефону **969-16-82**.*

Направление материалов для рассмотрения редакционной коллегией на указанные электронные адреса возможно при представлении в электронном (отсканированном) виде всей необходимой документации со всеми необходимыми подписями и с обязательным последующим направлением всех необходимых материалов (оригиналов) в адрес редакции.

Напоминаем авторам: одно из требований Высшей аттестационной комиссии — включение издания в систему Российского индекса научного цитирования, что сопряжено с размещением предоставленных материалов статей в открытом доступе в сети Интернет. Направляя материалы в редакцию журнала, автор заведомо соглашается на размещение своих материалов в открытом доступе в сети Интернет.

Тексты статей принимаются исключительно в том случае, если они соответствуют следующим **техническим требованиям:**

- объем — не менее 6 и не более 10 страниц формата А4;
- шрифт — Times New Roman, кегль 14;
- междустрочный интервал — 1,5;
- поля — по 2 см со всех сторон;
- абзацный отступ — 1 см;
- все аббревиатуры и сокращения расшифрованы при первом их употреблении в тексте.

Автор **в обязательном порядке**, помимо документов, перечисленных в Порядке приема рукописей, направляемых в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии», **должен представить:**

- 1) сведения о себе: фамилия, имя (полностью), отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, почетное звание, должность (полностью, без сокращений и аббревиатур), основное место работы (учебы), e-mail, город, корреспондентская контактная информация (почтовый адрес для связи с научной общественностью, который может быть размещен в открытом доступе), контактные телефоны;
- 2) перевод сведений о себе (всего перечисленного в п. 1) на английский язык;
- 3) аннотацию статьи;
- 4) ключевые слова статьи;
- 5) пристатейный библиографический список, составленный согласно ГОСТ 7.0.5—2008;
- 6) перевод аннотации, ключевых слов и заглавия статьи на английский язык.

**Подписку на журнал
«Вестник Российской правовой академии»
можно оформить по каталогу
«Газеты, журналы»
Агентства «Роспечать»**

46834

в любом почтовом отделении.



**РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ АКАДЕМИЯ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,**

**входящая в число ведущих юридических вузов России
(основана в 1970 году),**

**проводит обучение по программам магистратуры
(заочная форма обучения):**

- **«ЮРИСТ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОВЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор В. В. Гушин);
- **«ЮРИДИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ БИЗНЕСА»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Е. А. Чефранова);
- **«ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор В. А. Виноградов);
 - **«ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор В. Г. Татарян);
 - **«ФИНАНСОВЫЙ ЮРИСТ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Б. В. Россинский);
 - **«ЭКСПЕРТ ПО ПРОБЛЕМАМ ТЕОРИИ ПРАВА И ЮРИДИЧЕСКИМ ПРОЦЕДУРАМ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор М. М. Рассолов);
- **«ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор А. В. Морозов);
 - **«МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Г. С. Стародубцев);
 - **«ЮРИСТ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Н. Г. Иванов);
 - **«ДОКАЗЫВАНИЕ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Ю. Г. Торбин).

Занятия проводят ведущие ученые и практические работники органов государственной власти, судьи судов общей юрисдикции, арбитражных судов, практикующие юристы крупных юридических компаний.

Удобный график обучения.

Срок обучения — до 2 лет 5 месяцев.

Набор производится на места с оплатой обучения.

**Наш адрес:
г. Москва, Большой Каретный пер., д. 10а, стр. 1
Тел.: (495) 609-06-35
Сайт: www.rpa-mu.ru**