

ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ № 3/2005

Учредитель издания:
Российская правовая академия
Министерства юстиции
Российской Федерации

Редакционный совет:
А.Б. Карлин (председатель)
В.А. Гейхман
И.Э. Звечаровский
Главный редактор:
И.Э. Звечаровский
Заместитель главного редактора:
Ю.А. Крохина
Ответственный секретарь:
Ю.Л. Смирникова
Редакционная коллегия:
Л.Б. Алексеева
В.В. Залесский
С.М. Иншаков
Ю.А. Крохина
Б.Н. Мальков
А.В. Морозов
С.И. Никулин
Н.В. Радутная
М.М. Рассолов
В.И. Серегин
Е.А. Чефранова

© Вестник Российской
правовой академии, 2005.
Журнал зарегистрирован в Ми-
нистерстве РФ по делам печат-
ной, телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации
№ 77-15470 от 20 мая 2003 г.
Журнал включен в перечень ВАК.
Адрес редакции:
117638, г. Москва, ул. Азовская,
д. 2, корп. 1.
Тел./факс: 113-4754, 113-7218.
E-mail: info@rio.ru. Подписанные
статьи выражают мнение авторов,
которое может не совпадать с точ-
кой зрения редакции журнала. Ре-
дакция оставляет за собой право
на внесение изменений и сокраще-
ний. Полная и частичная пере-
печатка материалов возможна с пись-
менного разрешения редакции.
Над номером работали:
В.А. Виноградова, Ю.С. Петрова.
Дизайн, верстка:
Ю.С. Петрова.
Формат 60x90 1/8. Печ. л. 10,7.
Подписано к печати 08.09.05.
Тираж 1000 экз.

СОДЕРЖАНИЕ

Навстречу юбилею

От прошлого к будущему 3

СТАТЬИ И КОММЕНТАРИИ

История и теория права и государства

Дзаганова М.К.
Правовая культура и законодательная техника 7

Петрушев В.А.
О понятии толкования права 9

Конституционное право

Котиева Л.И., Щепелина Н.А.
Обеспечение равенства прав граждан
Российской Федерации и Республики Беларусь
на территории Союзного государства 14

Административное право, финансовое право, информационное право

Балакирева М.И.
Механизм рассмотрения налоговых споров
в административном порядке 18

Орлов М.Ю.
Актуальные проблемы правового регулирования
налогового контроля 22

Симухин В.Д.
Понятие и значение квалификации административных
правонарушений 26

Тулская О.В.
Проблемы правового регулирования
противодействия терроризму
в информационной сфере 28

Гражданское право

Ибрагимов К.Х.
Правовые аспекты охраны
биоразнообразия на землях
сельскохозяйственного назначения 33

Курбанов Р.А.
Законодательное регулирование раздела
продукции на условиях соглашений
о разделе продукции 38

Свириденко О.М.
Институт несостоятельности
и рыночная экономика 41

Уголовное право, уголовно-процессуальное право

Алиев В.М.
Уголовно-правовые меры предупреждения
легализации (отмывания) денежных
средств или иного имущества,
приобретенных преступным путем 47

Варнаховская Е.М.
Насколько реальна защита прав
потерпевшего на первоначальном этапе
предварительного расследования
по Уголовно-процессуальному кодексу
Российской Федерации? 50

Давыдова М.В.
К вопросу о понятии взаимной правовой
помощи по уголовным делам 54

Кузнецова Н.В.
Особенности формулирования обвинения
по совокупности преступлений и отражения
ее в процессуальных документах
предварительного расследования 57

Кулешов Ю.И.
Пути и способы совершенствования
уголовно-правовых норм, обеспечивающих
исполнение судебного акта 60

Куликова Г.Л., Фирсова О.А.
Методика предъявления исковых заявлений
о возмещении вреда, причиненного
заведомо ложным сообщением об акте
терроризма (на примерах городов
Москвы, Санкт-Петербурга
и Иркутской области) 66

Зарубежное законодательство

Мошак Г.Г., Паламарчук А.В.
О программах противодействия
преступности
в Федеративной Республике Германия 70

Проблемы юридического образования

Соколов Н.Я.
Профессиональная культура юристов 74

Научная жизнь

Институту законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации – 80 лет 79

Росинский Б.В.
Рецензия на книгу В.В. Борискина,
Н.М. Поликарповой, С.Г. Тихомирова
«Государственное управление,
государственная служба и их
документационное обеспечение» 80

СОКРАЩЕНИЯ,
ПРИНЯТЫЕ В ЖУРНАЛЕ 82

НАШИ АВТОРЫ 83

ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ 84

От прошлого к будущему

30 июля исполнилось 35 лет со дня основания Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (РПА Минюста России).

Российская правовая академия Минюста России ведет свою историю от Всесоюзного института усовершенствования работников юстиции (ВИУРЮ), который был создан на основании Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30.07.1970 № 634. Институт сыграл большую роль в деле повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и ведущих специалистов органов юстиции, руководителей и судей вышестоящих судов. В общей сложности в те годы в ВИУРЮ ежегодно повышали квалификацию около 1 200 слушателей.

На основании Постановления Совета Министров СССР от 06.03.1990 № 250 ВИУРЮ был преобразован в Правовую академию Минюста СССР с соответствующим расширением функций.

С тех пор основными направлениями деятельности Академии стали: повышение квалификации руководящих юридических кадров и правовая подготовка руководящих работников и специалистов различных отраслей народного хозяйства, проведение научных исследований по правовым вопросам совершенствования хозяйственного и социально-культурного строительства, осуществление научно-методического руководства и оказание помощи головным отраслевым и межотраслевым институтам повышения квалификации в вопросах правовой подготовки руководящих кадров.

В связи с упразднением Минюста СССР Постановлением Правительства РСФСР от 02.12.1991 № 28 была создана ныне действующая Российская правовая академия.

В сентябре 2004 г. ректором Академии избран заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор И.Э. Звечаровский, занимавший до этого в течение трех лет должность первого проректора (первого вице-президента).

35 лет для высшего учебного заведения – это срок небольшой, однако уже за это время

Академия приобрела не только свою историю, но и сформировала свои традиции, завоевала определенный авторитет среди других юридических образовательных учреждений, стала тем вузом, в который стремятся с целью получения качественного юридического образования и повышения квалификации.

В настоящее время Академия реализует программы среднего, высшего, послевузовского, дополнительного профессионального образования и осуществляет:

- подготовку специалистов со средним и высшим профессиональным юридическим образованием;
- профессиональную переподготовку и повышение квалификации работников органов и учреждений Минюста России и подведомственных ему федеральных служб; руководителей и специалистов других министерств и ведомств;
- правовую подготовку и повышение квалификации работников органов государственной власти, депутатского корпуса;
- подготовку научно-педагогических кадров высшей квалификации в аспирантуре и докторантуре или путем соискания ученой степени.

Целенаправленный процесс обучения и воспитания обучающихся осуществляется целым рядом структурных подразделений Академии. Среди них такие, как: Центр довузовской подготовки, Академический правовой колледж, юридический факультет, факультет повышения квалификации, кафедры и филиалы.

Центр довузовской подготовки (ЦДП) был образован в 1998 г. в целях повышения уровня общеобразовательной подготовки абитуриентов. С 2001 г. обучение в ЦДП велось с использованием программы «непрерывного» образования «Школа – Колледж – Академия», в системе которой объединены и согласованно работают постоянно действующие подготовительные курсы: очные и заочные, служба «Репетитор», профильная подготовка в базовых школах, подготовка по программе среднего профессионального образования.

22 августа 2001 г. был создан *Академический правовой колледж (АПК)* РПА Минюста России.

Колледж реализует программу среднего профессионального образования по специальности 030503 «Правоведение» 2-х уровней – базового и повышенного с углубленной подготовкой (по окончании базового уровня).

Обучение ведется по направлениям: предпринимательская деятельность; правоохранительная деятельность; уголовно-исполнительная деятельность.

По результатам успешного обучения в Колледже выпускникам выдаются дипломы государственного образца и присваиваются квалификации «Юрист» и «Юрист с углубленной подготовкой».

Выпускникам Колледжа предоставляется возможность продолжить обучение на юридическом факультете Академии по сокращенной программе.

Юридический факультет ведет свою историю с мая 1998 г. и на сегодняшний день обладает весомым потенциалом для решения актуальных образовательных задач.

В процессе обучения студенты факультета изучают теорию государства и права, историю политических и правовых учений, историю отечественного и зарубежного государства и права, конституционное право, административное право, муниципальное право, финансовое право, гражданское право, гражданский процесс, уголовное право и процесс, криминалистику, экологическое право, земельное право, трудовое право, международное право, государственное право зарубежных стран, криминологию, прокурорский надзор, правовую информатику, предпринимательское право, коммерческое право, семейное право, другие правовые дисциплины, а также иностранный язык, латинский язык, логику, социально-экономические и общественно-правовые дисциплины.

Выпускники юридического факультета работают в органах и учреждениях юстиции, в органах исполнительной власти, в судах, прокуратуре, адвокатуре, на государственных предприятиях и в учреждениях, в предпринимательских и коммерческих организациях, учебных заведениях, продолжают подготовку в аспирантуре.

Повышение квалификации – это направление образовательной деятельности, с которого начиналось становление Академии. В настоящее время *факультет повышения квалификации* предлагает образовательные программы, которые востребованы не только Минюстом России и подведомственными ему службами, но и нотариальным и адвокатским сообществами. На сегодняшний день таких программ около 30. Среди обучающихся на факультете повышения квалификации государственные служащие Федеральной

регистрационной службы, а также частнопрактикующие нотариусы, адвокаты региональных палат адвокатов Российской Федерации, руководители и специалисты органов ЗАГС, арбитражные управляющие, юрисконсульты, начальники кадровых служб и другие специалисты.

Дополнительное профессиональное образование на факультете включает: краткосрочные тематические семинары; среднесрочные тематические проблемные семинары; профессиональную переподготовку для выполнения нового вида профессиональной деятельности; профессиональную переподготовку для получения специалистами дополнительной квалификации; двух- и трехдневные семинары по актуальным проблемам права.

Кафедры Академии являются межфакультетскими структурными подразделениями, обеспечивающими учебный процесс на юридическом факультете, в Академическом правовом колледже и на факультете повышения квалификации.

В настоящее время в Академии 16 кафедр: теории и истории государства и права; государственного, международного и европейского права; гражданского права; гражданского и арбитражного процессуального права; трудового права и права социального обеспечения; уголовного права и криминологии; уголовно-процессуального права и криминалистики; административного права; финансового права; налогового права и процесса; информационного права, правовой информатики и математики; управления в области юстиции; организации службы судебных приставов и исполнительного производства; философии и социально-экономических дисциплин; иностранных языков; физической культуры и специальной подготовки. В ближайшей перспективе планируется создать самостоятельную кафедру организации деятельности службы Росрегистрации.

Возглавляют кафедры квалифицированные педагоги, имеющие большой опыт научно-педагогической и практической деятельности. Среди заведующих кафедрами 13 докторов наук, профессоров и 3 кандидата наук, доцента.

В составе Академии действует 14 филиалов: Иркутский (г. Иркутск) юридический институт (филиал), Уральский (г. Екатеринбург) филиал, Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал), Средне-Волжский (г. Саранск) филиал, Западно-Сибирский (г. Барнаул) филиал, Северо-Кавказский (г. Махачкала) филиал, Тульский региональный (г. Тула) филиал, Калужский (г. Калуга) филиал, Северо-Западный (г. Санкт-Петербург) филиал, Северный (г. Петрозаводск) филиал, Дальневосточный (г. Хабаровск) филиал, Ростовский (г. Ростов-на-Дону) юридический институт (филиал), Казанский (г. Казань) юридиче-

ский институт (филиал) и Ижевский (г. Ижевск) юридический институт (филиал). Филиалы Академии функционируют по всем основным направлениям образовательно-научной деятельности. В филиалах обучается около 13 тыс. студентов.

За время работы филиалов Академии в их стенах повысили квалификацию и прошли подготовку и переподготовку около 20 тыс. судей, судебных приставов, специалистов регистрационных служб, арбитражных управляющих, адвокатов, нотариусов. Получили высшее юридическое образование более 2 тыс. специалистов.

Предмет особой гордости Академии – ее профессорско-преподавательский состав, который значительно расширился в последние годы. Большинство педагогов, работающих в РПА Минюста России, имеют внушительный опыт не только научно-педагогической, но и практической работы. Среди преподавателей Академии двое имеют почетное звание «заслуженный деятель науки РСФСР» и 23 – почетное звание «заслуженный юрист Российской Федерации», четверо награждены орденами России и трое орденами СССР.

В настоящее время в штате филиалов работают 268 преподавателей, из них 38 докторов наук, профессоров, 150 кандидатов наук, доцентов, и все они обладают не только высокой квалификацией, но и огромным творческим потенциалом.

Академия активно осуществляет научную деятельность.

Только за последние пять лет профессорско-преподавательским составом Академии подготовлено 54 монографии, 69 учебников, 237 учебных пособий, свыше 400 научных статей, которые активно используются в учебном процессе не только РПА Минюста России, но и других образовательных учреждений.

Институт изучения эффективности законодательства (ИИЭЗ) – структурное научное подразделение Академии, созданное в январе 2005 г. по решению Ученого совета Академии после реорганизации научно-исследовательской части. В штате ИИЭЗ около 30 должностей научных сотрудников.

Институт состоит из 7 отделов: теоретико-правовых исследований эффективности законодательства; проблем конституционного и административного права; финансово-правовых проблем; проблем гражданского и международного частного права; проблем информационного права; проблем исполнительного производства, уголовно-правовых проблем, а также криминологической лаборатории.

Совместно с профессорско-преподавательским составом кафедр специалисты ИИЭЗ осуществляют научные исследования: актуальных проблем теории права и государства, развития

российской государственности и конституционного строя, проблем правотворчества и правоприменения; проблем гармонизации российского законодательства и законодательства зарубежных стран; защиты прав человека в соответствии с международными стандартами; вопросов формирования профессионального правосознания, проблем правового воспитания и правовой помощи гражданам; правовых проблем организации и функционирования федеральных органов власти и органов местного самоуправления; финансовой деятельности государства; проблем в области гражданского, гражданского процессуального, арбитражного процессуального права, исполнительного производства, трудового, жилищного, социального, экологического права; правовых проблем предпринимательской деятельности, менеджмента организации и функционирования рыночных структур, хозяйственного законодательства, юридических аспектов приватизации, банковского, налогового и страхового права, биржевой деятельности, маркетинга; правовых проблем внешнеэкономической деятельности, в том числе внешнеторговых сделок, зарубежных инвестиций, организации и функционирования совместных предприятий, таможенного дела; проблем в области административного, административного процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права и криминологии; правовых проблем информатизации в системе юстиции, информационного права.

Наличие высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава Академии, среди которых известные ученые-правоведы, непосредственно занимающиеся актуальными проблемами правовой политики и законотворчества, позволило открыть в составе Академии аспирантуру и докторантуру.

Аспирантура РПА Минюста России открыта в 1991 г. и осуществляет аспирантскую подготовку по очной и заочной формам обучения, а также подготовку соискателей по всем юридическим специальностям.

В 2004 г. в Академии открыта докторантура по специальностям: 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.14 – Административное право; финансовое право; информационное право.

При Академии работают два диссертационных совета: по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук; по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук.

В Академии осуществляется издательская деятельность, которая направлена на выпуск учебной и учебно-методической литературы по основным профессиональным образовательным про-

граммам, а также на выпуск научной литературы и других изданий в целях обеспечения образовательной и научной деятельности Академии и осуществляется в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов.

Ежегодно в Академии выходит более 100 изданий; ежеквартально издается научно-практический журнал «Вестник Российской правовой академии», включенный в Перечень ВАК. В целях освещения основных направлений деятельности Минюста России в его современном состоянии и находящихся в его ведении федеральных служб с 2005 г. с периодичностью шесть номеров в год издается научно-практический журнал «Юстиция».

Одним из важнейших структурных подразделений Академии является библиотека, фонд которой насчитывает свыше 70 тыс. единиц хранения.

В 1994 г. в Академии создан Центр международного правового сотрудничества, являющийся некоммерческой неправительственной организацией.

Академия непосредственно и через Центр осуществляет международное сотрудничество по следующим направлениям: организует подготовку и проведение международных научных семинаров и конференций; развивает сотрудничество с зарубежными научными и учебными учреждениями; участвует в программах двустороннего и многостороннего обмена студентами, слушателями, аспирантами, педагогическими и научными работниками; участвует в реализации программ межведомственного сотрудничества Минюста России с министерствами юстиции других стран; участвует в международных программах совершенствования дополнительного, высшего и послевузовского профессионального образования; организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации иностранных граждан в Академии.

В настоящее время Академия располагает всеми необходимыми условиями для подготовки квалифицированных юристов по специальности «Юриспруденция». Научный потенциал Академии составляют 43 профессора и доктора юридических наук, около 100 кандидатов наук и доцентов. Общий процент оспетованного профессорско-преподавательского состава составляет около 82 %. Для чтения отдельных курсов привлекаются известные ученые и практические работники из научных и государственных учреждений.

Год за годом Академия становится мудрее, краше, сильнее, шаг за шагом стремится к совершенству, расширяя свои функции и возможности.

Перспективы развития РПА Минюста России неразрывно связаны с завершением формирования структуры Академии, исходя из принципов единства научного и образовательного процессов, их направленности на правотворческую и правоприменительную деятельность Минюста России и подведомственных ему федеральных служб.

Мероприятия, посвященные празднованию юбилея, пройдут в октябре.

Главными событиями, посвященными празднованию юбилея, станут Первые Всероссийские Державинские чтения (12 октября), Международная конференция «35 лет Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации и ее роль в развитии юридического образования» (13 октября) и торжественное заседание расширенного состава Ученого совета (14 октября). Принимать участие в названных мероприятиях будут не только студенты, аспиранты и соискатели, преподаватели, руководящий состав РПА Минюста России, но и гости из других высших юридических образовательных учреждений, органов государственной власти, судебной системы, люди, сыгравшие немаловажную роль в развитии и становлении Академии.

Редколлегия

Правовая культура и законодательная техника

М.К. Дзаганова

В последнее десятилетие наблюдается небывалый всплеск законодательной техники в нашей стране. Это связано с деятельностью не только Федерального Собрания РФ, но и региональных законодательных собраний. Так, Парламент Республики Северная Осетия – Алания рассмотрел в 2003–2004 г. порядка 30 законопроектов. Но далеко не всегда количество законов говорит об их эффективности, которая в значительной степени зависит от их качества, от действенного использования законодательной техники. Недооценка же и упрощение последней приводит к многочисленным законодательным и правоприменительным ошибкам, что, соответственно, снижает эффективность действия законов. Ведь именно точность и ясность правовых формулировок, их логическая связь и последовательность, использование единых приемов изложения юридических предписаний и структурных элементов нормативных актов во многом определяют эффективность их действия.

Создание законов – дело творческое и, как любой творческий процесс, предполагает серьезное, вдумчивое и ответственное отношение, требует багажа определенных знаний, овладения искусством использования этих знаний для создания нужных обществу законов. Такому использованию знаний в законотворчестве содействие оказывают правовая культура и законодательная техника, которые призваны помочь законодателю в правильном, юридическом, строгом формулировании законодательных актов, конструировании законов, систематизации законодательства¹.

На сегодняшний день в юридической литературе нет единого понятия законодательной техники. Этот вопрос до сих пор остается дискуссионным. Сам термин носит относительно условный характер, так как под ним понимается техника составления не только законопроектов, но и проектов иных нормативных актов.

Д.А. Керимов под законодательной техникой понимает определенную систему специальных знаний, навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов, необходимых при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации². Критикуя предложенную трактовку, Ю.А. Тихомиров отмечает, что в ней отражены «природа закона, и нормы, и структура, и логика, и стиль закона, что в какой-то степени «растворяет» интересующее понятие», и предлагает свою: «Законодательная техника – это система правил, предназначенных и используемых для познавательного-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона»³.

Существуют и другие определения законодательной техники. Например, А. Нашиц рассматривает законодательную технику в широком и узком смыслах. Законодательная техника в широком смысле – это вся деятельность по разработке решений, при помощи которой подготавливаются средства, необходимые для проведения в жизнь принципов и установок законодательной политики. Законодательная техника в этом смысле охватывает собой и операции по подготовке правовых норм с точки зрения их существа, содержания и операции, при помощи которых решения по существу приобретают свою специфическую форму выражения.

В узком смысле А. Нашиц связывает законодательную технику со стадией собственно технического построения норм и присущими ей техническими средствами и приемами⁴.

А.Ф. Черданцев под законодательной техникой понимает совокупность правил и требований подготовки законопроектов, подразделяя ее

¹ См.: Керимов Д.А. *Законодательная техника*. М., 1998. С. 16.

² См.: Там же. С. 3.

³ *Законодательная техника: Научно-практическое пособие* / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 7.

⁴ См.: Нашиц А. *Правотворчество: Теория и законодательная техника*. М., 1974. С. 138.

на три группы: 1) правила, относящиеся к внешнему оформлению нормативных актов; 2) правила, относящиеся к содержанию и структуре нормативного акта; 3) правила и приемы изложения норм права (язык нормативного акта)⁵.

Однако, на наш взгляд, нельзя расширять понятие законодательной техники за счет включения в него положений организационно-процессуального характера, а также необоснованно ограничивать его словесно-документальной формой нормативно-правового предписания либо же структурой нормативного акта или его составляющих.

Полагаем, что законодательная техника – это система основанных на практике правотворчества правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре нормативных актов. Эти правила и приемы обеспечивают более полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность и простоту.

Чем лучше изложен нормативно-правовой акт, чем тщательнее он готовился, чем последовательнее выполнялись все требования техники правотворчества, тем лучше условия для его эффективного применения. Неверное употребление термина, неправильная ссылка, неудачная формулировка все это порождает вопросы и споры, требует дополнительного толкования.

Бесспорно, успешная деятельность депутатов по созданию законов зависит прежде всего от их правовой культуры, подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения приемами юридической техники.

Общество с высоким уровнем правовой культуры отличается совершенным законодательством, лишенным пробелов и противоречий, нечетких и неясных правовых предписаний, норм, закрепляющих произвол государства. Высокий уровень правовой культуры, особенно тех, кто занимается законотворчеством, является одним из признаков правового государства. Разумеет-

ся, правовая культура законодателя непосредственно связана с общей культурой. Ее мощное благотворное влияние на правовое сознание, мышление, мировоззрение творящих законы, на их ценностные правовые установки непосредственно определяет характер законодательства, отвечающего историческому и национальному духу народа, его чаяниям, потребностям и интересам. Вместе с тем правовая культура законодателя влияет на общую культуру, защищает и создает условия для ее свободного развития путем выработки прогрессивных законов, установления режима правовой стабильности, последовательного проведения в жизнь требований законности и установления режима правопорядка.

В культуре законодателя аккумулируются разносторонние знания действительности, ее истории и перспектив развития, специальные знания о праве, законе и законодательной технике, умелое их использование в практической деятельности по созданию законов и их реализации. Овладение этими знаниями и их использование в процессе законотворчества позволяют создать научно обоснованные и технически совершенные законодательные акты, в полной мере отвечающие потребностям общества. Законодатель, следовательно, должен обладать всесторонними и глубокими знаниями, постоянно пополнять их. И для того чтобы переложить все эти знания, народную мудрость и свой собственный жизненный опыт на язык закона, ему следует овладеть мастерством законотворчества, профессионально использовать приемы законодательной техники⁶.

Все это говорит о том, что законодательная деятельность депутатов парламента требует определенных знаний и их использования для создания необходимых обществу нормативно-правовых актов. От соблюдения правил законодательной техники во многом зависит степень совершенства законодательства, эффективность его действия, а также его понимание и правильное применение.

⁵ См.: Черданцев А.Ф. Юридические документы и юридическая техника // Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2. С. 368.

⁶ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 6–7.

О понятии толкования права

В.А. Петрушев

Понятие толкования права является, как известно, одним из важнейших юридических понятий. Однако в литературе высказываются разные суждения о содержании и объеме этого понятия. Соответственно, ему даются неодинаковые определения, а для его обозначения используются разнообразные наименования.

Если обратиться к дореволюционным исследованиям, то для Е.Н. Трубецкого толкованием является уяснение (установление) точного смысла той нормы, которую требуется применить¹. Н.С. Таганцев называет толкованием «разъяснение содержания и смысла закона, уразумение его для применения к отдельным случаям»². Характеризуя позицию Е.В. Васьковского по данному вопросу, необходимо сказать, что толкование, по его мнению, есть «выяснение мысли и воли законодателя»³. Однако он пишет и об обязательном разъяснении нормы, наличие которого приводит к тому, что «задача юриста упрощается: ему незачем утруждать себя разысканием действительного смысла нормы, а остается только принять к руководству готовое разъяснение»⁴.

По-разному относятся к понятию толкования права и современные авторы. А.Ф. Черданцев выделяет уже четыре аспекта толкования. Толкование, по его мнению, это прежде всего «определенный мыслительный процесс, направленный на установление смысла (содержания) норм права»⁵. Другим аспектом толкования у него является результат познавательной деятельности, выраженный «в совокупности суждений о смыс-

ле, содержанию правовых норм, заключенных в грамматических предложениях»⁶. В качестве аспекта толкования он называет также «процесс соотнесения результата толкования с правовым текстом и... итог такого соотнесения – выявление отношений между их объемами»⁷. Наконец, аспектом толкования А.Ф. Черданцев считает и разъяснение содержания норм права⁸. Причем он исходит из того, что каждый из этих аспектов толкования является хотя и взаимосвязанным с другими, но все же отдельным понятием.

Иной позиции придерживается С.С. Алексеев. По его мнению, «толкование (интерпретация) – это не само познание, а деятельность по установлению содержания нормативных предписаний»⁹, причем эта деятельность, как считает С.С. Алексеев, охватывает собой и уяснение, и разъяснение содержания нормативных предписаний¹⁰.

Необходимо указать на то, что исследователи, различающие два элемента толкования – уяснение и разъяснение, по-разному оценивают их место в толковании¹¹. Одни авторы считают, что «толкование норм права представляет собой сложное явление, имеющее две хотя и тесно связанные, но все же самостоятельные стороны»¹². Последовательно отстаивает такую точку зрения, например, А.С. Пиголкин. По его утверждению, «уяснение и разъяснение норм нельзя рассматривать как часть единого процесса тол-

¹ См.: Трубецкой Е.Н. *Энциклопедия права*. СПб., 1998. С. 136.

² Таганцев Н.С. *Русское уголовное право: Лекции: В 2 т.* М., 1994. Т. 1. С. 87.

³ Васьковский Е.В. *Руководство к толкованию и применению законов*. М., 1997. С. 30.

⁴ Там же.

⁵ *Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т.* 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М., 2001. С. 473.

⁶ Черданцев А.Ф. *Толкование права и договора*. М., 2003. С. 57.

⁷ Там же.

⁸ См.: Там же. С. 57–59.

⁹ Алексеев С.С. *Общая теория права: В 2 т.* М., 1982. Т. 2. С. 290.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ Об этом см.: *Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право* / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1973. С. 470–472.

¹² Там же. С. 470.

кования, тем более, что за уяснением вовсе не обязательно должно следовать разъяснение и иногда, чтобы вынести решение по делу, достаточно лишь уяснить смысл применяемой нормы»¹³. Другие же ученые склонны полагать, что «процесс уяснения нормы и ее разъяснение составляют единый процесс»¹⁴. К их числу относятся, в частности, М.Д. Шаргородский, А.С. Шляпочников, П.С. Элькин¹⁵.

Ряд авторов, в целом придерживающихся той или иной из приведенных выше точек зрения на понятие толкования права, делает, характеризуя его, акцент на тех или иных сторонах данного понятия. Приведем высказывания только некоторых исследователей, относящихся к этому ряду: «Толкование права – это интеллектуально-волевая деятельность по установлению подлинного содержания правовых актов в целях их реализации и совершенствования» (А.С. Шабуров)¹⁶; «Толкование нормы права – это уяснение и разъяснение ее подлинного содержания, подлежащего реализации в данных конкретных условиях ее действия» (В.С. Нерсесянц)¹⁷; «Толкование норм права – процесс, который имеет место, когда необходимо установить смысл нормативных установлений» (Т.Я. Хабриева)¹⁸; «Толкование права – это сложная и многогранная деятельность различных субъектов, представляющая собой интеллектуальный процесс, направленный на познание и разъяснение смысла правовых норм» (А.В. Осипов)¹⁹; «Толкование – это познавательная деятельность, осуществляемая с целью установления содержания нормы права, изложенной в тексте нормативно-правового акта» (В.М. Сырых)²⁰; «Толкование – это выяснение содержания нормы, ее целей, связей с иными нормами и ее юридических характеристик» (И.И. Лукашук)²¹.

Как видно из приведенных точек зрения о понятии толкования права, разные авторы трактуют его неодинаково. Одни авторы признают толкованием только уяснение правовых предписаний. Другие авторы считают толкованием и уяснение, и разъяснение норм права, по-разному

понимая соотношение между ними. Некоторые авторы называют толкованием лишь разъяснение смысла правовых норм. При этом если для группы исследователей толкование права представляет собой прежде всего определенный мыслительный процесс, то для их оппонентов это вид деятельности, имеющей сугубо практическую направленность. Тем самым, последние познавательную сторону толкования оттесняют на второй план. Познание норм права в ходе их толкования для них не самоцель, а необходимость, вызванная потребностями юридической практики. Характеризуя толкование права как мыслительный процесс или вид деятельности, отдельные исследователи исходят из того, что за термином «толкование права» стоят разные понятия. Помимо собственно толкования (уяснения и разъяснения) права он может обозначать у них результаты, полученные в ходе толкования права, а также процесс и итог толкования права по объему.

Обратим внимание и на следующее обстоятельство: большинство ученых пишет либо об уяснении смысла норм права, либо об уяснении их содержания, однако отдельные авторы используют оба этих выражения, считая их синонимами.

Нельзя не указать и на то, что расхождение между исследователями начинаются уже с вопроса о том, какой термин нужно употреблять для обозначения того, что в юриспруденции признается толкованием нормативных юридических документов. Одни авторы используют термин «толкование права». Другие исследователи оперируют термином «толкование норм права». Наконец, некоторые теоретики права предпочитают термин «толкование закона» («нормативного правового акта»). Сторонником такой точки зрения является, например, болгарский исследователь Б.П. Спасов: «Иногда... в литературе, – рассуждает он, – употребляется выражение – «толкование права». Оно не очень удачно. В сущности толкуется не право как система, а соответствующий нормативный акт, или... соответствующая часть конкретного нормативного акта. Поэтому

¹³ Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 68.

¹⁴ Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / Отв. ред. Е.А. Лукашева. С. 470.

¹⁵ См.: Шаргородский М.Д. Уголовный закон. М., 1948. С. 176; Шляпочников А.С. Толкование советского уголовного закона. М., 1960. С. 76; Элькин П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 76.

¹⁶ Теория государства и права. 2-е изд., изм. и доп. / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2000. С. 370.

¹⁷ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 491.

¹⁸ Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2001. С. 457.

¹⁹ Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 478.

²⁰ Сырых В. М. Теория государства и права. М., 1998. С. 224.

²¹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. 2-е изд. М., 2000. С. 212.

правильнее было бы говорить о толковании закона, нормативного указа...»²².

Неопределенность в понимании толкования права создает проблемы для правотолковательной практики. Ведь неодинаковое восприятие данного понятия может привести к разным результатам толкования одних и тех же норм права, что недопустимо. Поэтому существует потребность в преодолении этой неопределенности.

Приступая к изложению нашей позиции по проблеме понятия толкования права, вспомним сначала о некоторых общеизвестных положениях философской науки, без учета которых, как мы думаем, невозможно правильно решить проблему не только данного, но и любого иного научного понятия.

Понятие вообще, как определяется это слово в философской литературе, – это форма мышления, посредством которой отражаются общие и существенные признаки предмета познания, взятые в их единстве²³. Любое понятие имеет содержание, объем и наименование. Кроме того, ему может быть дано определение. Содержание понятия – это общие и существенные признаки соответствующего предмета, а его объем – охват им предметов мысли. Наименованием понятия является слово (словосочетание), выступающее в качестве материального носителя понятия и имеющее определенное значение (объем) и определенный смысл (содержание). Определение же (дефиниция) понятия – это «понятие, по содержанию и объему отграниченное от других понятий»²⁴.

Теперь последовательно выскажем наши представления о содержании, объеме, наименовании и определении понятия толкования права и сделаем это применительно к праву не в его широком понимании, а в смысле того, что принято именовать позитивным (положительным) правом. Стремление некоторых авторов рассуждать и о том и о другом одновременно не кажется нам продуктивным.

Характеризуя содержание понятия толкования права, необходимо указать на то, что толкование права в нашем понимании – это определенный вид юридической деятельности. Прежде всего данная деятельность связана с реализацией правовых предписаний. Кроме того, правотолковательная деятельность осуществляется и при правотворчестве, и при систематизации нормативных правовых актов. Наконец, толкование

права может совершаться как в ходе научных исследований в области права, так и при преподавании права. В этих случаях толкование права имеет своими целями выработку рекомендаций по его реализации, формирование представлений о действительном содержании норм права, а также внесение предложений по совершенствованию действующего законодательства. Итак, толкование права представляет собой одну из разновидностей юридической деятельности, которая в свою очередь является видом человеческой деятельности вообще. Именно это и является, как мы считаем, одним из отличительных признаков понятия толкования права.

Теперь нужно сказать о том, что если рассмотреть правотолковательную деятельность сквозь призму выработанной в философской науке классификации видов деятельности, то можно утверждать, что она представляет собой познавательную деятельность, что также является специфическим признаком понятия толкования права. В связи с этим заметим, что в ходе познания «деятельность субъекта, – как утверждается в философской литературе, – не затрагивает реального бытия объекта, а если и изменяет его идеально, то лишь затем, чтобы мысленно запечатлеть его подлинное бытие, проникнуть в его глубины, постичь его суть»²⁵. Таким образом, «активность субъекта, направленная на объект, не модифицирует его, не разрушает и не реконструирует, а отражается им и возвращается к субъекту в виде знания об этом объекте»²⁶.

В качестве объектов познавательной деятельности философы называют «природу, общество, человека или саму познающую личность»²⁷. При этом в первых трех случаях различаются два уровня познания – практическое (неотрывное от практической деятельности) и научное (отделившееся от практики). Толкование права является, несомненно, практическим познанием. Именно поэтому мы и высказываемся за вытеснение познавательного аспекта толкования на второй план, а на первый план выдвигаем его практическую сторону. Нужно обратить внимание на то, что даже тогда, когда дается доктринальное толкование норм позитивного права, все равно познавательная сторона толкования не может быть признана доминирующей, поскольку и в этом случае толкование обеспечивает нужды юридической практики. Как вытекает из всего сказанного выше, тол-

²² Спасов Б.П. Закон и его толкование. М., 1986. С. 161.

²³ См.: Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 354.

²⁴ Там же. С. 319.

²⁵ Каган М.С. Человеческая деятельность: (Опыт системного анализа). М., 1974. С. 58.

²⁶ Там же. С. 58–59.

²⁷ Там же. С. 59.

кование права осуществляется для решения тех или иных практических задач. Поэтому есть все основания для того, чтобы утверждать, что толкование права является деятельностью, которая в конечном итоге всегда имеет практическую направленность, что также составляет содержательную сторону понятия толкования права, является признаком данного понятия.

Анализируя правотолковательную деятельность с точки зрения иных классификаций видов деятельности, известных в философии, нужно сказать, что она, по-видимому, является не производящей, а потребляющей деятельностью (поскольку в ходе толкования права главной целью является адекватное отражение субъектом толкования содержания толкуемых правовых предписаний), не продуктивной, а репродуктивной деятельностью (поскольку толкование права не ведет к появлению принципиально новых знаний о праве, а лишь выявляет то, что закреплено в нормативных правовых актах их создателями). Это, однако, ни в коей мере не умаляет значения и роли толкования права как вида юридической деятельности. Более того, следует сказать, что с помощью данной деятельности решается и целый ряд иных задач. Так, выявленные в ходе толкования права правотворческие ошибки впоследствии нередко исправляются, обнаруженные в праве коллизии устраняются, а установленные в нем пробелы восполняются. Соответственно, в известных пределах деятельность по толкованию права выходит за рамки непродуцирующей и непродуктивной деятельности.

В связи с этим следует отметить, что далеко не всегда, о чем иногда забывается, толкование права осуществляется непосредственно при реализации права самим субъектом толкования или другими лицами, в интересах которых осуществлялось толкование права. Данная деятельность совершается также в ходе правотворчества, систематизации нормативных правовых актов, а также в процессе преподавания права и его научного исследования. Правда, и во всех этих случаях толкование права связано с его практическим применением или обучением этому, а также направлено на выработку рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

В литературе обращается внимание на одну специфическую разновидность правотолковательной деятельности – так называемое «перспективное» толкование. В ходе такого толкования «осу-

ществляются толкование, интерпретация, мысленная «обкатка» норм права на стадии их разработки»²⁸. Речь идет о ситуации, когда толкуются правовые нормы, которые еще не приобрели юридическую силу. Такое толкование в немалой степени может способствовать предупреждению правотворческих, а затем и правотолковательных ошибок.

Высказывая свою позицию по поводу того, что подлежит выявлению в ходе толкования правовых предписаний – содержание или их смысл, вспомним о значениях этих выражений. Содержание – это «единство всех основных элементов целого, его свойств и связей, существующее и выражаемое в форме... и неотделимое от нее»²⁹ или «основная суть изложения...»³⁰. Смысл же представляет собой «содержание, сущность, суть, значение чего-нибудь»³¹ или «цель, разумное основание чего-нибудь»³². Как нам кажется, оба эти выражения обозначают одно и то же. Поэтому они равноценны, а значит могут быть использованы как синонимы.

Теперь выскажем наше мнение об объеме понятия толкования права. Здесь мы присоединяемся к тем авторам, которые охватывают этим понятием и уяснение, и разъяснение правовых предписаний.

Нельзя, правда, не обратить внимание на то, что различие двух аспектов толкования – уяснения и разъяснения – создает определенные трудности при формировании теории толкования права, придании ей целостности, внутренней непротиворечивости. Это связано с тем, что при таком понимании толкования права, на что обращают внимание противники выделения этих аспектов, по сути дела, два явления – уяснение и разъяснение – имеют одно название – «толкование»³³. Это, как пишет, например, Ю.Г. Ткаченко, «привело к тому, что при употреблении термина «толкование» приходится в скобках или сносках пояснять, о чем идет в данном случае речь — об уяснении или разъяснении, либо создавать двойные термины «толкование-уяснение», «толкование-разъяснение»³⁴.

Сказанное, как мы считаем, ни в коей мере не свидетельствует против различия двух аспектов понятия толкования права. В любой науке, в том числе и в юридической, встречается немало терминов, которые в зависимости от контекста могут в той или иной ситуации восприниматься неодинаково. Так, например, в одном случае мы

²⁸ Теория государства и права. 2-е изд., изм. и доп. / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. С. 386.

²⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 743.

³⁰ Там же.

³¹ Там же. С. 737.

³² Там же.

³³ См.: Теория государства и права. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. А.М. Васильева. М., 1983. С. 348.

³⁴ Там же.

воспринимаем термин «закон» в значении любого нормативного правового акта (когда, предположим, размышляем о проблеме соотношения права и закона). В другом же случае мы воспринимаем его как только нормативный правовой акт представительного (законодательного) органа государственной власти. И ни у кого не возникает возражений против использования данного термина в двух смыслах. Почему же тогда это недопустимо в теории толкования права применительно к термину «толкование права», тем более если учесть еще и то, что речь идет даже не о разных значениях одного и того же термина, а об обозначении им разных аспектов одного и того же понятия, наименованием которого он является? Если толкование права – это и его уяснение, и его разъяснение, то вполне правомерно называть толкованием как его уяснение, так и его разъяснение. Каких-либо больших неудобств, связанных с этим, мы не видим. Из контекста обычно бывает ясно, идет ли речь о толковании-уяснении или о толковании-разъяснении. Отказ же от различения двух аспектов толкования, на чем настаивают сторонники оспариваемой нами точки зрения, неизбежно приведет, по нашему мнению, к еще большим сложностям при формировании и практическом применении теории толкования права.

Вообще нужно заметить, что при употреблении термина «толкование» чаще всего имеется в виду либо только толкование-уяснение, либо только толкование-разъяснение. Так, например, когда речь идет об объекте, способах, стадиях, результатах толкования права, то обычно имеется в виду толкование-уяснение. Когда же рассуждают об официальном толковании права или о его актах, то чаще всего имеют в виду толкование-разъяснение.

Высказывая свою точку зрения по вопросу о наименовании рассматриваемого нами вида юридической деятельности, необходимо заметить,

что в принципе для обозначения того, что является в юридической науке толкованием, можно использовать и термин «толкование права», и термин «толкование норм права», и термин «толкование закона». Выбор в том или ином случае одного из этих терминов зависит от того оттенка смысла этого понятия, который передается с помощью соответствующего термина. Если речь идет о толковании какой-либо конкретной нормы права, то используется термин «толкование нормы права». Когда же имеется в виду определенный закон, то применяется термин «толкование закона». Можно, наверно, говорить и о толковании определенного правового положения, являющегося составной частью нормы права, когда вся норма права интерпретатора не интересует. Тогда следует использовать термин «толкование правового положения». Наконец, в ходе рассуждений о толковании вообще (например, о способах, стадиях, результатах толкования) востребованным должен быть термин «толкование права». Таким образом, выражения «толкование правового положения», «толкование нормы права» и «толкование закона» тождественны выражению «толкование права». Поэтому все они имеют право на существование. Причем в одном случае уместно говорить о толковании правового положения, в другом – о толковании нормы права, в третьем – о толковании закона, а в четвертом – о толковании права. Однако и в первых трех случаях фактически имеет место толкование права.

Подводя итог всему сказанному о понятии толкования права, сформулируем его определение. Толкование права – это вид юридической деятельности, осуществляемой при реализации права, а также в ходе правотворчества, систематизации нормативных правовых актов, научного осмысления и преподавания права, заключающейся в уяснении и разъяснении содержания (смысла) правовых предписаний.

Обеспечение равенства прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на территории Союзного государства

Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства установлено: «Союзное государство является светским, демократическим, социальным, правовым государством...»¹ (далее – Договор о создании Союзного государства). Любое демократическое правовое государство характеризуется предоставляемым и гарантированным им объемом прав и свобод человека и гражданина, степенью их реализации и защиты. В Союзном государстве обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина осуществляются двумя уровнями власти, поскольку их защита – особая задача и органов государственной власти Союзного государства и органов государственной власти и управления государств – участников Союзного государства.

Принципы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Союзного государства закреплены Договором о создании Союзного государства, положения которого направлены на повышение уровня жизни, развитие и единение народов Союзного государства, неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. При этом основные направления деятельности России и Беларуси в сфере обеспечения фактического равенства гражданских, социальных и иных прав и свобод их граждан конкретизированы Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан².

Данным договором гражданам России и Беларуси гарантируются равные права в получении образования, предоставлении социального обеспечения, трудоустройстве и осуществлении трудовой деятельности, предоставлении медицинской помощи, а также в других жизненно важных областях их деятельности.

Вместе с тем на сегодняшний день равенство соответствующих прав и свобод граждан Союзного государства не обеспечивается в полной мере в силу ряда обстоятельств. Такое поло-

**Л.И. Котиева,
Н.А. Щепелина**

жение дел прежде всего связано с тем, что и само Союзное государство, и его правовые институты и правовая система находятся на стадии становления. Несомненно, многие вопросы, связанные с обеспечением равенства прав его граждан, могут быть решены после принятия Конституционного акта Союзного государства.

На сегодняшний день основной проблемой на пути обеспечения равенства в правах и единения народов России и Беларуси остается их различный правовой статус в государствах – участниках Союзного государства. Граждане Республики Беларусь на территории Российской Федерации, так же как и граждане Российской Федерации на территории Республики Беларусь, обладают статусом иностранных граждан и обязаны соблюдать ограничения на осуществление ими своих прав и свобод. При этом согласно Договору о создании Союзного государства права и свободы граждан государств – участников Союзного государства равны лишь в той мере, в которой это допустимо нормами их национальных законодательств.

Детальный анализ норм национальных законодательств государств – участников Союзного государства, развивающих положения Договора о равных правах граждан, показывает, что лишь в ряде областей государства – участники Союзного государства добились правового закрепления и соблюдения определенного равенства прав и свобод своих граждан.

В частности, в соответствии со ст. 2 названного договора граждане России и Беларуси имеют равные права на участие в хозяйственной деятельности на территориях договаривающихся сторон.

Каких-либо особенностей осуществления хозяйственной деятельности для граждан России в Беларуси и граждан Беларуси в России в национальных законодательствах не имеется. Установленные госу-

¹ См.: *СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.*

² См.: *СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5625.*

дарствами – участниками Союзного государства правила, в том числе регламентирующие договорные и иные гражданско-правовые отношения между хозяйствующими субъектами, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено их конституциями, законами или международными договорами.

Таким образом, иностранные граждане и иностранные юридические лица осуществляют на территориях государств – участников Союзного государства хозяйственную деятельность, регулируемую гражданским законодательством, по правилам их национального законодательства. При этом на иностранных граждан и иностранных юридических лиц, принимающих участие в хозяйственной деятельности на территории государства – участника Союзного государства, распространяются нормы национального налогового, валютного, таможенного и иного законодательства, связанного с осуществлением хозяйственной деятельности.

Вместе с тем, несмотря на ст. 20 Договора о создании Союзного государства, согласно которой в Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство, в законодательствах государств – участников Союзного государства на сегодняшний день имеются существенные различия. В частности, нуждаются в согласовании нормы, термины и понятия гражданского права, связанные с регламентацией отношений собственности; положения налогового, инвестиционного, таможенного и иных норм права.

Согласно ст. 3 данного договора граждане России и Беларуси пользуются равными гражданскими правами и свободами, как это предусмотрено законодательствами договаривающихся сторон. Учитывая, что Российская Федерация и Республика Беларусь являются государствами – участниками Международного пакта о гражданских и политических правах³, законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в сфере обеспечения гражданских прав и свобод человека в целом соответствуют указанному пакту и одинаково гарантируют гражданам государств – участников Союзного государства соответствующие права и свободы.

Конституциями государств – участников Союзного государства и их законодательствами закреплены гарантии реализации прав граждан на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на судебную защиту, свободу мысли, слова, совести и религии, на мирные собрания, на свободу передвижения и свободу выбора места

жительства граждан, законно находящихся на территории другого государства.

Вместе с тем нуждается в определенной унификации механизм предоставления и осуществления соответствующих гражданских прав и свобод граждан государств – участников Союзного государства на территории Союзного государства, реальное наполнение содержания указанных прав.

В настоящее время в соответствии с национальными законодательными актами государств – участников Союзного государства граждане Республики Беларусь на территории Российской Федерации, так же как и граждане Российской Федерации на территории Республики Беларусь, обладают статусом иностранных граждан. При этом национальными законодательными актами государств – участников Союзного государства предусмотрен ряд ограничений на осуществление прав и свобод на территориях Российской Федерации и Республики Беларусь иностранными гражданами.

Закрепление указанных ограничений в целом соответствует нормам конституций государств – участников Союзного государства, согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с их гражданами, кроме случаев, установленных национальными законодательными актами или международными договорами. Кроме того, в соответствии с п. 5 ст. 14 Договора о создании Союзного государства граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено национальным законодательством государств-участников.

Вместе с тем в соответствии с Договором о создании Союзного государства на его территории должно быть создано единое экономическое пространство при объединении материального и интеллектуального потенциалов государств – участников Союзного государства, установлены правовые основы общего рынка, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы в пределах территорий государств – участников Союзного государства.

Важная роль в реализации указанных целей и задач должна быть отведена реальному обеспечению свободы передвижения граждан Союзного государства на территориях государств – участников Союзного государства, выбора ими места пребывания и жительства на соответствующих территориях, их беспрепятственной трудовой миграции.

Совершенно очевидно, что ограничения, установленные национальными законодательствами государств – участников Союзного государства

³ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

на реализацию прав и свобод в сфере миграционных отношений иностранными гражданами, не должны распространяться на граждан Союзного государства. Предположительно, ряд ограничений на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства граждан Союзного государства мог бы быть сохранен для территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, а также объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют право быть принятыми на работу. Указанные ограничения соответствуют ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, государствами-участниками которого являются Российская Федерация и Республика Беларусь. Такие ограничения допустимы в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц.

До принятия Конституционного акта Союзного государства важную роль в достижении равенства соответствующих прав граждан России и Беларуси могло бы сыграть заключение Российской Федерацией и Республикой Беларусь соглашения, направленного на установление единых для государств – участников Союзного государства обязательных и подлежащих непосредственному применению правил осуществления миграционных процессов с участием граждан Союзного государства без каких-либо ограничений.

Предметом регулирования такого соглашения могло бы стать предоставление гражданам России и Беларуси возможности реализовывать свои права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, осуществление трудовой, предпринимательской и иной деятельности по месту пребывания (проживания) на территории Союзного государства на общих основаниях с учетом предусмотренной национальными законодательствами России и Беларуси обязательной регистрации по месту их пребывания и жительства без получения каких-либо специальных разрешений, предусмотренных для всех иных иностранных граждан.

Кроме того, практика урегулирования миграционных потоков и преодоления негативных последствий развивающихся процессов миграции подтверждает необходимость разработки миграционной программы Союзного государства, определяющей приоритетные направления миграционной политики Союзного государства.

Таким образом, в настоящее время граждане Республики Беларусь вынуждены участвовать в процедурах подтверждения законности своего нахождения на территории Российской Федерации,

так же как и граждане России на территории Беларуси. При этом внутренние законодательные нормы государств – участников Союзного государства, закрепляющие механизм предоставления иностранным гражданам соответствующих прав и свобод и порядок их реализации, весьма рассогласованы по своему содержанию. Отсутствует какое-либо единообразное регулирование в нормах, затрагивающих порядок предоставления иностранным гражданам права на временное и постоянное проживание на территориях государств – участников Союзного государства, а также сроки, установленные для возникновения у них соответствующих прав; имеются существенные разночтения в терминах и понятиях, применяемых в сфере миграционных отношений.

Так, согласно российскому законодательству временное пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина, в том числе гражданина Республики Беларусь, подтверждается его регистрацией по месту пребывания и не может превышать 90 суток, а при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ или оказание услуг – не более чем на 1 год. При этом временно проживающие и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане обязаны ежегодно проходить перерегистрацию по месту своего жительства.

Право иностранного гражданина на временное проживание подтверждается разрешением на временное проживание, оформленным в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина. Данное разрешение сроком на 3 года может быть выдано в пределах утвержденной Правительством РФ квоты. При этом Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴ определена категория лиц, не попадающих под установленный порядок квотирования.

Право иностранного гражданина на постоянное проживание в Российской Федерации подтверждается видом на жительство сроком на 5 лет, выданным гражданину, прожившему на территории Российской Федерации не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание.

Согласно положениям законодательства Республики Беларусь временное пребывание иностранных граждан, в том числе граждан Российской Федерации, на территории страны подтверждается регистрацией на срок не более 90 суток или разрешением на временное пребывание на срок более 90 суток.

Правом на получение разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь обладает строго определенная категория граждан, уста-

⁴ См.: *СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.*

новленная законами Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и «Об иммиграции», в пределах иммиграционной квоты, определенной для каждого государства отдельно. При этом срок проживания указанных лиц на территории Республики Беларусь, необходимый для получения разрешения на постоянное жительство, может достигать 7 лет. Кроме того, граждане, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, подлежат прописке по месту жительства.

Вид на жительство в Республике Беларусь выдается иностранцам, получившим разрешение на постоянное жительство, первоначально сроком только на 2 года, в дальнейшем (при наличии у иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь) – на 5 лет. При этом основания аннулирования соответствующих разрешений в законодательстве Республики Беларусь точно не определены.

В сфере привлечения иностранных граждан к ответственности за нарушения законодательства о правовом положении иностранных граждан также существует определенная несогласованность. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено привлечение к ответственности (наложение административного штрафа, административное выдворение) за ряд нарушений законодательства о правовом положении иностранных граждан, в том числе за нарушение режима пребывания в Российской Федерации, правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, иммиграционных правил. За нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа.

Кроме того, в случае неисполнения иностранным гражданином обязанности выехать из Российской Федерации в случаях, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен или если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин подлежит депортации.

Таким образом, депортация и административное выдворение – это две различных по процедуре их осуществления меры, применяемые к нарушившему определенные правила иностранному гражданину.

В законодательстве Республики Беларусь такой градации не прослеживается. Депортация – это и есть административное выдворение иностранных граждан за пределы Республики Беларусь, применяемое за различные нарушения режима пребывания

на территории Республики Беларусь иностранных граждан. Нарушения беженцами правил пребывания на территории Республики Беларусь в отдельную категорию правонарушений также не выделены.

Столь неединообразное регулирование внутренними законодательными актами вопросов нахождения иностранных граждан на территории Союзного государства позволяет сделать вывод о необходимости активизации процесса, направленного на сближение законодательств государств – участников Союзного государства в области миграционной политики, которые будут более полно соответствовать реалиям современной ситуации путем четкого построения системы миграционных отношений и контроля за миграционными процессами.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что на территории Союзного государства должна проводится единая миграционная политика, включающая закрепление более жестких мер по контролю за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства. Унифицированное российское и белорусское законодательство, в том числе закрепление в белорусском законодательстве положений об использовании миграционных карт, ведении единой базы данных иностранных граждан, находящихся на территории Союзного государства, уточнении порядка привлечения иностранной рабочей силы на территорию Республики Беларусь, позволит обеспечить реальный контроль в сфере регулирования миграционных потоков.

Такая работа уже проводится МВД Беларуси и России. Так, в соответствии с решением, принятым на заседании Совета Министров Союзного государства 2 апреля 2003 г., МВД России и МВД Беларуси с участием заинтересованных министерств и ведомств было поручено представить предложения по созданию межгосударственной межведомственной рабочей группы по выработке рекомендаций руководству государств – участников Союзного государства в проведении согласованной миграционной политики и осуществлении скоординированных мер в области борьбы с незаконной миграцией и иными связанными с ней проявлениями противоправной деятельности.

Состав межгосударственной межведомственной рабочей группы утвержден на заседании Совета Министров Союзного государства 1 октября 2003 г. В настоящее время подготовлен проект соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством РФ об использовании миграционных карт единого образца. Кроме того, на заседании Совета Министров Союзного государства принято решение о выпуске миграционной карты и создании единой региональной базы учета иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Союзного государства через пункты пропуска Республики Беларусь.

Механизм рассмотрения налоговых споров в административном порядке

М.И. Балакирева

Несовершенство регламентации досудебной процедуры рассмотрения налоговых споров в НК РФ порождает множество вопросов не только в части непосредственной реализации норм гл.гл. 19 и 20 НК РФ в практической деятельности налоговых органов, но и вызывает споры в определении процедуры рассмотрения налоговых споров в административном порядке как стадии налогового процесса, а также в понимании налогового спора как правового явления в целом.

В последнее время интерес к проблеме налогового спора как к одному из видов административного спора возрастает, что связано не только с повышением внимания к проблеме правовой защиты прав налогоплательщиков, увеличением количества возникающих споров в сфере налогообложения и отношений с налоговой администрацией, но и с необходимостью поиска путей эффективного и быстрого разрешения конфликтных ситуаций по вопросам налогового администрирования и налогообложения.

Изучению проблемы административного спора, возникающего из экономических отношений, уделяется значительное внимание. При этом необходимо учитывать, что административный спор в контексте действующего законодательства охватывает споры, возникающие не только непосредственно из административно-правовых отношений, но также из публично-правовых отношений (финансовых, налоговых, таможенных, избирательных и т.д.). Совокупность этих споров в научной литературе вполне обоснованно обозначается как публично-правовые споры¹.

В научной литературе встречается множество определений административного спора. Так, Н.В. Сухарева под административно-правовым спором в сфере экономики понимает отрицательное отношение одного из субъектов конкретного административного правоотношения, осуществляющего предпринимательскую деятельность, к юри-

дическому факту, послужившему основанием для возникновения, изменения или прекращения административного правоотношения. Специфика административно-правового спора такова, что в материальном смысле административно-правовые отношения основаны на юридическом неравенстве сторон: одна из сторон наделена властными полномочиями для осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных функций, а другая является лишь объектом управления. В процессуальном смысле стороны в споре равны. Административно-правовой спор – это спор о правах и обязанностях субъектов права².

Также нельзя не согласиться с позицией А.Б. Зеленцова и Ф.Ф. Яхина, которые определяют административно-правовой спор как выраженное в юридически значимых действиях разногласие между субъектами права по вопросу различно понимаемых прав и обязанностей и (или) закономерности правовых актов управления. Данное определение позволяет охватить две основные разновидности административных споров: споры об объективном административном праве – споры, предметом которых является только законность правовых актов управления, и споры о субъективном праве, необходимым элементом предмета которых является вопрос о субъективных правах и обязанностях участников публичных правоотношений³.

Таким образом, можно сделать вывод, что налоговый спор – это возникшее разногласие между налоговым органом (его должностным лицом), наделенным контрольными функциями, и иными участниками налоговых правоотношений по поводу неправомерности актов налогового органа ненормативного характера, действий или бездействия его должностных лиц, затрагивающих их пра-

¹ См.: Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. № 11.

² См.: Сухарева Н.В. Административно-правовые споры в сфере экономики // Право и экономика. 2001. № 4.

³ См.: Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. Указ. соч.

ва или законные интересы, выражающееся в совершении юридически значимых действий, направленных на защиту нарушенных прав. Следует особо отметить, что разногласие между налоговым органом (его должностными лицами) и субъектом предпринимательской деятельности может признаваться налоговым спором только в том случае, если имеется юридически выраженное действие одной из сторон, облеченное в форму, установленную НК РФ.

Содержание административно-правового спора составляют: стороны, предмет и основание спора.

Говоря о сторонах или субъектах спора, необходимо сказать о наличии обязательного субъекта административного спора – органа исполнительной власти, наделенного определенными контрольными функциями.

Споры с участием субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями, могут возникать независимо от того, какие функции выполняет этот субъект. Сущность контрольных функций властного субъекта выражается в его возможности контролировать деятельность подконтрольного участника административных отношений, осуществляющего предпринимательскую деятельность, и устанавливать для него правила, обязательные для исполнения⁴.

В налоговом споре обязательным субъектом выступает налоговый орган или его должностное лицо, чьи действия или бездействие вызвали негативную реакцию со стороны другого субъекта налогового спора – налогоплательщика (плательщика сбора) или налогового агента. Законный или уполномоченный представитель указанных участников налоговых правоотношений может выступать как инициатор налогового спора, однако, учитывая, что он выступает лишь «посредником» в отношениях с уполномоченным государственным органом по представлению интересов и исполнению возложенных обязанностей участников налоговых правоотношений, представитель не может рассматриваться как сторона налогового спора, так как правовые последствия по результатам рассмотрения налогового спора наступают в отношении налогоплательщика (плательщика сбора) или налогового агента.

Данный подход подтверждается выводом Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенного в п. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части 1 Налогового кодек-

са Российской Федерации»⁵, что по смыслу гл. 4 НК РФ, в том числе п. 1 ст. 26 НК РФ, субъектом налогового правоотношения является сам налогоплательщик, независимо от того, лично он участвует в этом правоотношении либо через законного или уполномоченного представителя. В связи с этим при решении вопроса о привлечении налогоплательщика к ответственности за то или иное нарушение законодательства о налогах и сборах действия (бездействие) его представителя расцениваются как действия (бездействие) самого налогоплательщика.

Стороной налогового спора может выступать не только налогоплательщик (плательщик сбора) или налоговый агент, но и иное лицо, на которое НК РФ возложены обязанности, не связанные с исчислением и уплатой налогов или сборов (банки, кредитные учреждения, нотариусы и другие лица).

Основанием административного спора является юридический факт, послуживший поводом для возникновения, изменения или прекращения административного правоотношения. Исходя из этого, основанием налогового спора является издание актов ненормативного характера, действия или бездействие должностных лиц налоговых органов, которые нарушают права или законные интересы участников налоговых правоотношений. Предмет спора – это вопрос о правомерности или неправомерности основания спора, который решает орган, рассматривающий спор. Применительно к налоговому спору – это решение налоговым органом, рассматривающим жалобу, вопроса о правомерности актов ненормативного характера, действий или бездействия должностных лиц налоговых органов и об установлении фактов нарушения ими прав и законных интересов участников налоговых правоотношений.

Как правильно отмечает Н.В. Сухарева, причина любого спора лежит в убеждении одной из спорящих сторон, что поведение другой стороны неправомерно.

Следовательно, цель процесса рассмотрения индивидуального налогового спора в административном порядке – это установление правомерности или неправомерности юридического факта, послужившего основанием возникновения налогового спора. Поэтому изучение механизма рассмотрения налоговых споров, его процессуальных особенностей, а также специфики налогового производства по рассмотрению жалоб являет-

⁴ См.: Сухарева Н.В. Административно-правовые споры в сфере экономики // Право и экономика. 2001. № 4.

⁵ См.: Хозяйство и право. 2001. № 6.

ся необходимым условием для повышения эффективности досудебного обжалования и принятия обоснованных и правомерных решений по жалобам налогоплательщиков.

Под механизмом разрешения налоговых споров следует понимать систему государственных органов, уполномоченных рассматривать налоговые споры. Деятельность государственных органов в рамках механизма разрешения налоговых споров определяется соответствующими правовыми нормами, что позволяет охарактеризовать сам механизм как государственно-правовой⁶.

В то же время нельзя не согласиться с К.В. Шундиковым, что правовые механизмы – это объективно существующие регулятивные явления, достаточно распространенные в правовой системе. Они есть во многих отраслях законодательства. Любой правовой механизм – это комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно заданной схеме. Все элементы правового механизма находятся в логической взаимосвязи⁷.

Таким образом, применительно к предмету исследования механизм рассмотрения налоговых споров можно также определить как систему взаимосвязанных этапов разрешения налогового спора в соответствии с НК РФ.

Исходя из процессуальных норм НК РФ обжалование актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц является самостоятельной стадией налогового производства. Так, В.Н. Иванова выделяет следующие стадии налогового производства: 1) возбуждение дела в ходе налоговой проверки; 2) рассмотрение дела; 3) вынесение решения по делу; 4) исполнение принятого решения; 5) обжалование и пересмотр принятого решения⁸. В комментарии к НК РФ под редакцией А.В. Брызгалова налоговое производство состоит из следующих стадий: 1) налоговое расследование; 2) рассмотрение дела; 3) пересмотр решения; 4) исполнение решения⁹.

В то же время такое выделение обжалования и пересмотра принятого решения в самостоятельную стадию налогового производства не охватывает в полном объеме предмет налогового спора. Говоря о пересмотре только решения,

сознательно сужается объем права на обжалование, установленного в ст. 138 НК РФ, которое позволяет подавать жалобу не только на решение как на акт ненормативного характера, но и на иные акты налогового органа и действий или бездействия их должностных лиц, осуществляемых в рамках мероприятий налогового контроля. Например, может быть обжалован протокол выемки документов (ст. 94 НК РФ), решение о приостановлении операций по счетам в банках (ст. 76 НК РФ).

Исходя из этого, необходимо выделять обжалование актов ненормативного характера налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц в целом как одну из самостоятельных стадий налогового производства.

Стадия административного обжалования состоит из ряда взаимосвязанных действий:

- 1) подача жалобы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу);
- 2) рассмотрение жалобы вышестоящим налоговым органом (вышестоящим должностным лицом);
- 3) вынесение решения по жалобе вышестоящим налоговым органом (вышестоящим должностным лицом);
- 4) исполнение решения по жалобе.

Для начала процедуры рассмотрения налогового спора в административном порядке необходимо совершение лицом, чьи права и законные интересы нарушены, юридически выраженного действия, облеченного в форму, установленную НК РФ, а именно направление жалобы в письменной форме в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу). При этом это действие должно быть совершено не позднее трех месяцев со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав.

При получении жалобы налоговый орган (должностное лицо) должен рассмотреть ее и вынести решение. Рассмотрение жалобы является внутренней процедурой, которая регламентируется приказами ФНС России, и заключается в поэтапном рассмотрении жалобы и подготовке решения по ней структурными подразделениями налогового органа.

Несмотря на то что регламент рассмотрения налоговых споров, утвержденный приказом

⁶ См.: Гончаренко И.А. Механизм разрешения налоговых споров в Великобритании и ЕС: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 15.

⁷ Шундиков К.В. Правовые механизмы: постановка проблемы // Проблема теории государства и права. 2002. № 3. С. 83.

⁸ Иванова В.И. Соотношение правовых категорий «налоговый процесс» и «налоговое производство» и особенности их реализации в НК РФ // Юрист. 2001. № 2.

⁹ См.: Комментарий к НК РФ, части первой (постатейный) / Отв. ред. А.В. Брызгалов. М., Аналитика-пресс. С. 285.

МНС России, является закрытым, этот этап разрешения налогового спора имеет важнейшее значение, так как именно от эффективности процедуры рассмотрения жалобы внутренними подразделениями налогового органа зависят всестороннее и объективное рассмотрение жалобы налогоплательщика по существу заявленных требований и вынесение правомерного решения.

Следует также отметить, что в настоящее время НК РФ устанавливает лишь общие требования к порядку рассмотрения жалобы налоговыми органами (их должностными лицами): месячный срок рассмотрения жалобы, виды решений, которые могут быть приняты по ней (оставление жалобы без удовлетворения; отмена акта и назначение дополнительной проверки; отмена решения и прекращение производства по делу; изменение решения или вынесение нового решения), и порядок доведения решения до заявителя (в письменной форме в течение трех дней со дня вынесения).

Однако именно на данном этапе рассмотрения налогового спора возникают процессуаль-

ные вопросы, требующие серьезного изучения, так как без рассмотрения указанных проблем досудебное рассмотрение налогового спора не сможет стать эффективным «рычагом» разрешения конфликтных ситуаций в налоговой сфере.

Процессуальные трудности возникают из-за отсутствия в НК РФ четко установленного регламента рассмотрения жалоб заявителей, а также единообразного процессуального подхода к разрешению возникающих процедурных пробелов на этапе рассмотрения жалобы и принятия решения по ней.

Для повышения эффективности рассмотрения налоговых споров в административном порядке необходимо внесение соответствующих изменений в гл.гл. 19 и 20 НК РФ о правах и обязанностях заявителя и налогового органа (должностного лица), рассматривающего жалобу, о регламентации процедуры рассмотрения жалобы подразделениями налогового органа, а также о механизме участия заявителя в процессе рассмотрения жалобы.

Актуальные проблемы правового регулирования налогового контроля

М.Ю. Орлов

Становление рыночной экономики в России сопровождается повышением значения позитивного права как инструмента социальной регуляции. Налоговая система России в данном случае не является исключением, и именно право способно наиболее эффективно управлять поведением субъектов в процессе сбора налогов.

В Российской Федерации сложилась достаточно разветвленная система государственного контроля, обеспечивающая соблюдение законов и иных нормативных правовых актов. Значительное количество государственных и муниципальных органов общей и специальной компетенции вовлечены в работу по контролированию правильности применения нормативных правовых актов. Немалое число органов государственного контроля занимается проблемами применения налогового законодательства.

Значительная часть налоговых отношений, прежде всего отношений, возникающих в связи с уплатой налогов, может эффективно реализовываться только при наличии особой формы государственного контроля – налогового контроля. Что же такое налоговый контроль?

Реализация государством функции налогового контроля заключается в осуществлении на постоянной основе специализированными органами контроля за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов требований законодательства о налогах и сборах. Согласно ст. 2 НК РФ отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, относятся к предмету регулирования законодательства о налогах и сборах. Несмотря на то что сам Кодекс не содержит определения налогового контроля, анализ его норм позволяет выявить отличительные особенности этого вида государственного контроля.

Сущность налогового контроля заключается в том, что при его проведении в тех формах, которые предписаны НК РФ, проверяется соблюде-

ние налогоплательщиками, налоговыми агентами, плательщиками сборов налогового законодательства. С помощью налогового контроля отслеживается правильность уплаты налогоплательщиками и плательщиками сборов налогов и сборов в централизованные государственные фонды (бюджет, государственные внебюджетные фонды), то есть правильность отчуждения налогоплательщиками (плательщиками сборов) в пользу публичных субъектов части своего имущества, соответствующей размеру налогового платежа, а также правильность удержания и перечисления в бюджет финансовых ресурсов налоговыми агентами. Объектом налогового контроля являются только те отношения, которые регулируются законодательством о налогах и сборах, поскольку законность в процессе собирания налогов (сборов) является целью налогового контроля. В этой связи достаточно трудно согласиться с позицией некоторых ученых¹, относящих к формам налогового контроля истребование от государственных служащих сведений о доходах и имуществе, осуществляемое на основании Указа Президента РФ от 15.05.1997 № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе»² (в редакции от 25.07.2000). Согласно названному Указу Президента РФ сбор сведений о доходах и имуществе государственных и муниципальных служащих осуществляется «в целях создания действенных механизмов предотвращения коррупции и злоупотреблений в стране». Иными словами, контроль за исполнением декларантом требований законодательства о налогах и сборах не является целью данной меры, а, следовательно, сбор этих сведений нельзя отнести к мероприятиям на-

¹ См.: *Финансовый контроль: Учебное пособие* / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. М.: Издательский дом «Камерон», 2004. С. 170.

² См.: *СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2239.*

логового контроля. Таким образом, специфический объект налогового контроля – отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах, – является первой отличительной чертой налогового контроля.

Контролировать законность в налоговой сфере государство поручает специализированным органам, которые именуются органами налогового контроля. Система органов налогового контроля не очень обширна. По сути, НК РФ называет две группы органов налогового контроля: налоговые органы и таможенные органы. Объединяет названные органы то, что, вступая в отношения по проведению налогового контроля, они всегда выступают от имени государства. *De jure* существует и третья группа налоговых контролеров – органы внебюджетных фондов, однако с момента принятия гл. 24 НК РФ «Единый социальный налог» эти органы фактически утратили свои полномочия по контролю за платежами, относящимися к числу налогов. Специфический субъектный состав является другим признаком, позволяющим выделить налоговый контроль в системе государственного контроля.

Специфика налогового контроля проявляется также и в том, что контроль за соблюдением налогового законодательства в рамках своей компетенции в той или иной мере осуществляет множество государственных органов – от Прокуратуры РФ и Счетной палаты РФ до органов внутренних дел. Все эти органы, осуществляя контрольные полномочия, так или иначе вовлечены в работу по контролю за соблюдением налогового законодательства. Однако утверждать, что их деятельность связана с осуществлением налогового контроля, нельзя. И проблема заключается даже не в том, что эти органы обладают общей компетенцией, не ограничивающейся только лишь контролем за налоговым законодательством (в последнее время неудержимый рост полномочий ФНС России уже не позволяет говорить о контроле за соблюдением налогового законодательства как об исключительной задаче этого ведомства), а в том, что реализация функций налогового контроля осуществляется специализированными органами в тех формах, которые предписаны НК РФ. В этой связи можно утверждать, что налоговый контроль и контроль за соблюдением налогового законодательства по сути своей два разных понятия: последнее более широкое и включает в себя деятельность любых государственных органов, осуществляющих контрольные функции в области налогообложения.

На основании выявленных признаков можно попытаться понять волю законодателя и дать опре-

деление термину «налоговый контроль». Итак, **налоговый контроль** – это осуществляемая на постоянной основе и в тех формах, которые предусмотрены НК РФ, деятельность специализированных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов требований налогово-правовых норм.

Как уже отмечалось, основной целью налогового контроля является контроль за соблюдением законодательства, регулирующего процесс поступления финансовых ресурсов в специальные централизованные фонды публичных субъектов, необходимые последним для выполнения возложенных на них функций. Учитывая, что денежные отношения, возникающие при формировании и использовании финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы, являются объектом финансового контроля³, следует предположить, что налоговый контроль является составной частью финансового контроля государства. Органы, осуществляющие налоговый контроль, всегда выступают от имени государства (что, например, отличает налоговый контроль от аудита), и это также свидетельствует о принадлежности налогового контроля к финансовому контролю. Таким образом, сопоставив цели налогового и финансового контроля, а также статус контролируемых субъектов, можно утверждать, что налоговый контроль является составной частью финансового контроля.

Налоговый контроль осуществляется путем реализации государственными органами специальных мероприятий, именуемых формами налогового контроля. Набор мероприятий или форм налогового контроля достаточно обширен. Примерный перечень форм налогового контроля указан в гл. 14 НК РФ. В соответствии со ст. 82 НК РФ налоговый контроль осуществляется посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных НК РФ. Следует обратить внимание, что перечень форм налогового контроля, по сути, является открытым. Этот перечень ограничен лишь указанием на то, что формы налогового контроля должны быть указаны в самом НК РФ, а не в каком-либо ином нормативном правовом акте. При этом для законодателя не принципиально, чтобы формы налогового контроля были закреплены в первой части НК РФ. Вторая часть НК РФ несколько не ущем-

³ См.: Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. *Налоговый контроль и ответственность законодательства о налогах и сборах* / Под ред. И.И. Кучерова. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. С.11.

лена в своем праве на конструирование новых форм налогового контроля. Так, например, в гл. 22 «Акцизы» поименованы такие формы контроля, как «акцизные склады» и «налоговые посты». Представляется, что столь либеральный подход, избранный законодателем при определении разделов НК РФ, «уполномоченных» конструировать формы налогового контроля, не совсем оправдан. При подготовке глав НК РФ, посвященных отдельным налогам, законодатель настолько увлекается «повышением эффективности контроля за уплатой конкретного налога», что не обращает внимания на логику правовой регламентации контрольных мероприятий, содержащейся в первой части НК РФ, а часто и совсем утрачивает некую логику изложения нормативного материала. Полагаем, что нормативно-правовая регламентация налоговых отношений, возникающих в процессе осуществления налогового контроля, должна осуществляться только в рамках первой части НК РФ, а именно в его гл. 14. Только такой подход сможет обеспечить целостное и последовательное нормативное регулирование всех контрольных мероприятий.

Несмотря на достаточно непродолжительный срок существования полноценного, осуществляемого на постоянной основе налогового контроля, уже сегодня можно с уверенностью утверждать, что в Российской Федерации накоплен значительный опыт осуществления налогово-контрольных мероприятий и набор используемых форм налогового контроля в целом является оптимальным. Думается, что многочисленные нарекания со стороны хозяйствующих субъектов по поводу проводимых в настоящее время мероприятий налогового контроля объясняются не столько несовершенным набором форм налогового контроля, сколько недостаточно четкой регламентацией всех процедур налогового контроля НК РФ, что позволяет налоговым органам достаточно агрессивно использовать свои властные полномочия.

Отношения по осуществлению налогового контроля, являясь разновидностью налоговых отношений, должны в наибольшей степени согласовываться с требованиями, предъявляемыми к системе налогообложения в целом. В этой связи следует признать, что реформирование налоговой системы должно сопровождаться улучшением си-

стемы правового регулирования деятельности контролирующих органов, повышением эффективности контрольных функций специализированных органов, сведением к необходимому минимуму мер текущего налогового контроля, сосредоточением ресурсов контролирующих органов на ключевых сферах, исключением возможного дублирования контрольных полномочий различными государственными органами.

Одной из серьезных проблем, которые мешают созданию эффективной системы налогового контроля, является проблема постепенной трансформации функций налоговых органов из контрольных в фискальные. Введение сначала в обиход, а затем и в правовые акты странного наукообразного термина «налоговое администрирование»⁴ позволяет государственным органам провести эту трансформацию наименее заметно. При формулировании сегодня задач, стоящих перед налоговыми органами, происходит плавная подмена задачи по контролю за правильностью соблюдения законодательства о налогах и сборах задачей по обеспечению поступлений финансовых средств в бюджет в определенном объеме. При всей видимой схожести названных задач очевидно, что эти задачи отнюдь не тождественны. Как финансовый контролер налоговый орган должен быть дистанцирован от решения задач по наполнению бюджета финансовыми ресурсами. Нельзя требовать от финансового контролера объективности при осуществлении мероприятий налогового контроля, если эффективность его деятельности оценивается исходя из объема поступлений, а иногда и «доначислений» в бюджет. В соответствии с Законом РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (в редакции от 29.06.2004) «налоговые органы Российской Федерации – единая система контроля за соблюдением налогового законодательства Российской Федерации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет платежей при пользовании недрами, установленных законодательством Российской Федерации, а также контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов»⁵. В этой связи при реформировании системы налогового

⁴ См., напр.: Приказ ФНС России от 14.10.2004 № САЭ-3-15/1 «О преобразовании Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Федеральную налоговую службу» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2004. № 22; Приказ МНС России от 16.04.2004 № САЭ-3-30/290 «Об организации работы по налоговому администрированию крупнейших налогоплательщиков и утверждении критериев отнесения российских организаций – юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, подлежащим налоговому администрированию на федеральном и региональном уровнях» // Налогообложение. 2004. № 3.

⁵ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1912; № 34. Ст. 1966; 1993. № 12. Ст. 429; СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3484; 2002. № 1. Ст. 2; 2003. № 21. Ст. 1957; 2004. № 27. Ст. 2711.

контроля необходимо пересмотреть сложившийся по факту статус налоговых органов как фискальных органов, ответственных за сбор налогов. Как следствие такого подхода следует рассматривать задачу по исключению из практики установления плановых заданий по сбору налогов для ФНС России. Что могло бы стать критерием эффективной контрольной работы налоговых органов, так это количество налогоплательщиков, охваченных выездными проверками, и количество вынесенных по итогам проверок и не отмененных впоследствии в судах решений налоговых органов.

Другой проблемой, мешающей, на наш взгляд, процессу повышения эффективности налогового контроля, является законодательное закрепление активного участия налоговых органов в процессе исчисления и уплаты налогов налогоплательщиками. Будучи органом финансового контроля, налоговый орган должен следить за соблюдением налогоплательщиками и налоговыми агентами норм налогового законодательства, не вмешиваясь при этом в сам процесс исчисления и уплаты налога. Проще говоря, идеальная модель исчисления и уплаты налога состоит в том, что она реализуется без какого-либо участия налоговых органов. Налоговые органы только надзирают за правильностью исчисления и уплаты налога, не предпринимая при этом каких-либо активных действий, за исключением контрольных. Единственным исключением из этой «идеальной модели» является участие налоговых органов при исчислении и уплате некоторых налогов налогоплательщиками – физическими лицами либо иностранными организациями, не имеющими постоянного представительства в России. Однако следует отметить, что, участвуя в процессе исчисления и уплаты, например, налога на имущество физических лиц или налога на наследование или дарение, налоговый орган осуществляет скорее не контрольные функции, а функции, помогающие этим лицам исполнить свои обязанности по уплате налога. Теоретически такую деятельность налоговых органов, которую, на наш взгляд, можно назвать «налоговым ассистированием», могли бы исполнить любые другие органы, обладающие соответствующими возможностями, однако вполне закономерно, что помощь физическим лицам по исчислению и уплате налога поручено осуществлять именно налоговым органам как специа-

лизированным органам в области налогообложения. При этом очевидно, что в таком случае налоговые органы выступают уже не как органы финансового и налогового контроля, а подобная деятельность не имеет никакого отношения к налоговому контролю.

Совсем другое дело, когда активное участие налоговых органов становится непременным условием порядка исчисления и уплаты налогов организациями. Так, например, порядок применения налогового вычета при исчислении акциза на нефтепродукты во многом зависит от деятельности налоговых органов, ставящих отметку на счетах-фактурах. А порядок применения вычетов по НДС при экспорте товаров зависит от того, насколько быстро налоговый орган проверит представленные документы и фактически «разрешит» применять вычет. И в том и в другом случае налоговые органы выступают не как контролирующие органы, а как органы, участвующие в процессе исчисления и уплаты налога. Представляется, что подобное активное участие налоговых органов не только не соответствует статусу этих органов как финансовых контролеров, но и затрудняет процесс проведения мероприятий налогового контроля, отвлекая значительные трудовые ресурсы налоговых органов. В этой связи полагаем, что в процессе совершенствования процедур налогового контроля следует пересмотреть порядок исчисления и уплаты тех налогов, в которых активное участие налоговых органов является непременным условием расчета налоговой базы по налогам с организаций (акцизы на нефтепродукты, расчет налоговой базы при обосновании нулевой ставки НДС и последующего возмещения налога). Налоговые органы должны только контролировать соблюдение законодательства, но не принимать участия в исчислении и уплате налогов организациями.

Названные проблемы могли бы быть решены в рамках реформы налогового контроля, что предполагает внесение изменений в первую часть НК РФ. Вместе с тем отсутствие в программных документах Правительства РФ четкой концепции реформирования налогового контроля не позволяет надеяться, что открытие в настоящее время дискуссии по совершенствованию первой части НК РФ не приведет к необоснованному расширению полномочий государственных органов в этой сфере в ущерб развитию налоговой системы России.

Понятие и значение квалификации административных правонарушений

В.Д. Симухин

Квалификация административных правонарушений имеет очень важное значение для правоприменителей – соответствующих судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В производстве по делам об административных правонарушениях участвуют не только юрисдикционные органы, но и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законные представители физического лица, законные представители юридического лица, защитник и представитель, свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик, прокурор.

Квалифицировать (лат.) – определять, устанавливать качество; в одном из значений относить – характеризовать, относить по признакам, качеству в какой-либо категории, группе; в области административных правонарушений и его родовых объектов – выбирать ту правовую норму, которая предусматривает непосредственный объект посягательств, относящихся именно к этому родовому объекту реальных посягательств.

Квалифицировать административное правонарушение – значит дать ему юридическую оценку, указать соответствующую административно-правовую норму, содержащую признаки административного деяния.

Квалификация административного правонарушения выражается прежде всего в законодательстве об административных правонарушениях, то есть в КоАП РФ и в принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора.

Данная правовая оценка появляется в результате сложной мыслительной деятельности судьи, должностного лица, органа. Она предполагает объективное изучение фактических обстоятельств административного дела, толкование смысла закона и отсылочных норм и правил, выбор и применение соответствующей нормы, сопоставление закрепленных в ней признаков состава административного право-

нарушения с признаками фактически совершенного деяния и, наконец, построение вывода, который закрепляется в возбуждении дела об административном правонарушении, в протоколе об административном правонарушении и иных нормативно-процессуальных документах, предусмотренных КоАП РФ.

В связи с этим можно указать, что понятие квалификации административного правонарушения имеет следующие правовые признаки:

1) **процесс** установления признаков того или иного административного правонарушения в действиях либо в бездействии физического либо юридического лица;

2) **результат** этой деятельности судебных органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, – официальное признание и закрепление в соответствующих юридических актах постановлений и определений по делу об административном правонарушении, обнаруженного соответствия признаков совершенного деяния административно-правовой норме КоАП РФ.

Рассматривая квалификацию административного правонарушения как процесс и как результат, необходимо иметь в виду их тесную взаимосвязь. Процесс выбора административно-правовой нормы завершается закреплением установленного соответствия в нормативно-правовом акте судьи, органа, должностного лица.

Поэтому в определении понятия квалификации целесообразно совместить оба его значения и определить **квалификацию административного правонарушения** как установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава административного правонарушения, предусмотренного административно-правовой нормой – КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

Безусловно, данное определение имеет юридическое значение и, рассматривая важнейшие из его правовых компонентов следует отметить, что 1) имеет место психология квалификации административного правонарушения, которая увязывается с мыслительной деятельно-

стью – поиском нормы, предусматривающим административную ответственность; 2) такую же цель преследует изучение логических форм квалификации административного правонарушения, которая производится по соответствующим правилам логики.

Для квалификации административного правонарушения обязательным условием является ссылка на нормы КоАП РФ или принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1 КоАП).

В квалификации административного правонарушения должен безусловно присутствовать принцип персональной ответственности конкретных лиц за конкретное совершенное деяние, предусмотренное законом.

Часть 1 ст. 1.7 КоАП РФ предусматривает, что «лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения».

Для того чтобы привлечь виновного к административной ответственности и применить соответствующий вид наказания, необходимо точно указать, какой закон нарушен, какая статья КоАП РФ предусматривает меры административного наказания. Эта задача и выполняется посредством квалификации административного правонарушения.

Когда лицо совершает административное правонарушение, то возникает определенное административно-правовое отношение, содержание которого заключается в том, что судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, вменяют лицу только то административное правонарушение, в отношении которого установлена его вина (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ) и назначают только тот вид наказания, за которое установлена административная ответственность.

Совершение административного правонарушения – это, безусловно, юридический факт, который порождает указанное правовое отношение. Прекращается же оно в результате исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях или освобождения от отдельных видов административных наказаний¹.

Возможность применения административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение, возникает с правовой точки зрения уже с момента совершения административного правонарушения. Чтобы практически применить соответствующий вид административного наказания, необходимо официально признать и зафиксировать это административно-деликтное

отношение, то есть установить юридический факт, его породивший (событие административного правонарушения), субъект административно-правового отношения (лицо (физическое, юридическое), виновное в совершении административного правонарушения), а также определить конкретное содержание данного отношения, то есть выяснить, какой нормой об административной ответственности оно предусмотрено.

Эти задачи выполняются судьей, органом, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях (гл. 23 КоАП РФ), либо должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ), которые в ряде юридических документов фиксируют выявленное административно-деликтное правонарушение в виде определенной квалификации совершенного деяния.

Квалификация административного правонарушения означает подведение его под норму того закона, который предусматривает признаки совершенного административного деликта в конкретной форме. Такой нормой, как известно, является норма Особенной части КоАП РФ.

Сказанное дает возможность сделать вывод, что при квалификации административного правонарушения должна быть указана соответствующая статья (часть статьи, пункт) Особенной части КоАП РФ, предусматривающая данный вид административного правонарушения.

Квалификация административных правонарушений может быть легальной и доктринальной. Официальный характер и юридическую силу по конкретному административному делу имеет лишь та квалификация административного правонарушения, которая производится судебными, прокурорскими органами, соответствующими должностными лицами, имеющими полномочия по рассмотрению дела об административных правонарушениях.

Существует доктринальная или научная квалификация, которая дается отдельными лицами в порядке выражения своего научного мнения по тому или иному административному деликту.

Говоря о квалификации административного правонарушения, мы имеем в виду только легальную квалификацию, то есть ту, которая производится в соответствии с гл. 23 КоАП РФ.

Таким образом, **квалификация административного правонарушения** есть лишь один из этапов применения нормы КоАП РФ, состоящий в принятии решения о том, какая именно административно-деликтная норма предусматривает совершенное административное правонарушение, и закрепляется в производстве по делам об административных правонарушениях.

¹ См.: Анисимов П.В., Симухин Д.В., Симухин А.В. Административная ответственность в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Ось-89, 2004.

Проблемы правового регулирования противодействия терроризму в информационной сфере

О.В. Тульская

В Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 10.01.2000 № 24¹, отмечается, что серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации представляет терроризм. В этой связи важнейшими составляющими национальных интересов России являются защита личности, общества и государства от терроризма, в том числе международного. Среди национальных интересов России интересы личности выделяются в качестве приоритетных.

Как справедливо отмечается в литературе, технический прогресс характеризуется возрастанием экономических потребностей над всеми иными потребностями общества с одновременным отставанием способности осознавать последствия использования технологических достижений. Одно из следствий такого отрыва состоит в том, что лучшие достижения цивилизации превращаются в средство шантажа людей с целью их порабощения и подчинения. Современные атомные и гидроэлектростанции, химические предприятия, микробиологические производства и т.д., являясь величайшими техническими достижениями, в то же время превращают всех жителей Земли в заложников фанатиков-террористов или рвущихся к власти лиц.

Это в равной степени может быть отнесено и к информационной деятельности. При доминировании технократического подхода в стратегических программах формирования глобального информационного общества и их конкретных проектах² игнорируются такие опасности, как психологические, биологические, экологические и социальные, в том числе терроризм.

Как отмечалось в принятом Международной академией информатизации документе по проблеме информационного противодействия тер-

роризму, «многократно возрастают угрозы развитию и самому существованию человеческого общества от неправомерного использования кибертеррористами интенсивно внедряемых информационных и коммуникационных технологий, а также из-за случайного синтеза опасных для генома биосферы и человека лексических и образных структур»³.

Терроризм – одно из наиболее опасных преступлений, посягающих не только на общественную безопасность, нормальное функционирование органов власти, но также на жизнь и здоровье граждан⁴, создающих угрозу физическому и духовному развитию человека.

Уголовный кодекс РФ и Федеральный закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»⁵ к преступлениям террористического характера, относят преступления, предусмотренные ст.ст. 205, 206–208, 277 и 360 УК РФ. Кроме того, к указанным преступлениям могут быть отнесены и другие преступления, если они совершены в террористических целях. Целью этих преступлений является нарушение общественной безопасности, устрашение населения либо оказание воздействия на принятие решений органами власти.

Выделяется отдельно такой вид терроризма, как информационный, под которым предлагается понимать использование информационных средств или совершение действий по дезорганизации автоматизированных информационных систем в террористических целях либо угрозу совершения этих действий⁶.

Терроризм – одна из форм преступного посягательства, в основе которого лежит стремление

¹ См.: *СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.*

² См.: *Там же. С. 51.*

³ *Там же. С. 57.*

⁴ См.: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М.: Норма, 2002. С. 528.*

⁵ См.: *СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.*

⁶ См.: *Алексеева И.Ю. и др. Информационные вызовы национальной и международной безопасности / Под общ. ред. А.В. Федорова, В.Н. Цыгичко. М.: ПИР-Центр, 2001. С. 242.*

субъекта посеять у окружающих страх, панику, парализовать деятельность граждан, нормальное функционирование органов власти и управления и тем самым достичь своих антиобщественных целей. Важным фактором природы и мотивации терроризма является то, что террористический акт предполагает эмоциональное воздействие на общественное мнение, порождает в обществе страх, панические настроения, ведет к потере доверия к власти и вызывает политическую нестабильность⁷.

Поэтому следует согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что терроризм и другие преступления с элементами терроризирования по своей природе носят информационный характер, поскольку в их структуре насилие играет информационную роль. Различие между этими видами преступлений состоит в том, что при совершении обычных преступлений с элементами терроризирования устрашающее воздействие направляется непосредственно в адрес тех, кому предъявляются требования, а при совершении терроризма воздействие на лиц, принимающих решения, осуществляется через устрашение населения и социальных групп, не имеющих прямого отношения ни к насильственным действиям, ни к адресатам воздействия⁸.

Информационному терроризму свойственны те же цели, что и политическому терроризму вообще. Средства осуществления террористических действий могут варьироваться в различных пределах и включать все виды современного информационного оружия.

В киберпространстве могут быть использованы различные приемы достижения террористических целей, в том числе:

захват каналов СМИ с целью распространения дезинформации, слухов, демонстрации мощи террористической организации, объявления своих требований;

воздействие на операторов, разработчиков, эксплуатационщиков информационных и телекоммуникационных систем путем насилия или угрозы насилия; шантаж; подкуп; введение наркотических средств; использование нейролингвистического программирования, гипноза, средств создания иллюзий, мультимедийных средств для ввода информации в подсознание или ухудшения здоровья человека и др.⁹.

Преступления в сфере компьютерной информации, предусмотренные гл. 28 УК РФ, могут быть также совершены в террористических целях.

Поэтому, кроме информационного терроризма в широком смысле, выделяется также информационный терроризм в узком правовом смысле, под которым понимается намеренное злоупотребление средствами информационной системы, информационной сети или их компонентом в целях поддержания или способствования террористической деятельности или отдельному такому действию. При этом злоупотребление системой не обязательно приводит к прямому насилию против людей, но может быть причиной катастроф или диверсий, в результате которых могут быть человеческие жертвы¹⁰.

Однако нельзя согласиться с мнением, что, если проникновение в сети из хулиганских побуждений повлекло наступление тяжких последствий, связанных, например, с гибелью людей, такие действия следует квалифицировать как террористический акт¹¹.

Хулиганство, предусмотренное ст. 213 УК РФ, представляет собой грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Обязательным элементом этого преступления является способ его совершения – с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия. Обязательным элементом терроризма является достижение следующих целей: нарушить общественную безопасность, устрашить население либо оказать воздействие на принятие решений органами власти. Поэтому действия лиц, проникающих в компьютерные сети, можно квалифицировать как терроризм только в том случае, если они были совершены именно в указанных целях.

В литературе широко обсуждается проблема распространения вредной информации в глобальных компьютерных сетях. Сеть Интернет и ее конкуренты могут служить средством распространения пропагандистских материалов разных террористических групп для организации политической поддержки своей деятельности, дезинформации, воздействия на общественное мнение, подрыва доверия граждан к правительству. Информационные технологии широко используются террористическими организациями для пропаганды своей деятельности, а также вовлечения в нее новых членов. В настоящее время в Интернете находятся сайты практически всех более или менее крупных исламских организаций, в том числе радикального толка («Международ-

⁷ См.: Алексеева И.Ю. и др. Указ. соч. С. 31.

⁸ См.: Емельянов В. Разграничение терроризма и посягательств с элементами терроризирования // Российская юстиция. 2001. № 4.

⁹ См.: Алексеева И.Ю. и др. Указ. соч. С. 31–32.

¹⁰ См.: Там же. С. 242.

¹¹ См.: Там же. С. 35.

ный исламский фронт», «Армия освобождения Косово», «Исламская группа» и др.). Большинство таких сайтов образует специфическую подсеть в Интернете, главная цель которой – пропагандистское воздействие и организационная деятельность. Интернет используется радикальными группировками и в качестве средства связи. Специалисты говорят о возможности создания международной исламской организации нового типа, основа которой не четкие функциональные связи, а единая информационная среда.

Довольно активно возможности сети Интернет используются и различного рода прочеченскими организациями экстремистского толка. По сообщениям СМИ, в ряде стран ближнего зарубежья продолжают действовать информационные центры террористов, занимающиеся тенденциозным подбором информации о ситуации на Северном Кавказе в целях манипулирования международным общественным мнением. В Интернете находится целый ряд связанных с этим центром сайтов, размещающих подготавливаемую им информацию.

Особую озабоченность вызывает также распространение в компьютерных сетях и на электронных носителях сведений и практических рекомендаций по подрывной деятельности и созданию оружия, включая оружие массового уничтожения¹².

Однако действующим уголовным законодательством ответственность за распространение сведений и практических рекомендаций по подрывной деятельности и созданию оружия, в том числе оружия массового поражения, не предусмотрена. Вероятно, считается, что распространение такого рода сведений охватывается понятием «разглашение государственной тайны» (ст. 283 УК РФ). Статья 280 УК РФ предусматривает ответственность за публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации, в том числе совершенные с использованием СМИ (ч. 2). Объективно преступление образуют следующие виды деяний: публичные призывы к насильственному захвату власти; публичные призывы к насильственному удержанию власти; публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации. Статья 355 УК РФ предусматривает ответственность за разработку, производство, накопление, приобретение или сбыт оружия массового поражения.

Поэтому важное значение приобретает разработка и принятие законодательства, направленного на противодействие вышеуказанным явлениям.

Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» устанавливает особенности информирования общественности о террористической акции (ст. 15). В частности, информирование общественности о террористической акции осуществляется в формах и объеме, определяемых руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией или представителем указанного штаба, ответственным за поддержание связи с общественностью. Не допускается распространение информации, раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции; способной затруднить проведение операции и создать угрозу жизни и здоровью людей; служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма; о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией при ее проведении, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции.

Заслуживает также внимания предложение о запрете давать информацию о террористических актах в СМИ без разрешения правоохранительных органов.

Средства массовой информации всегда играли важную роль в борьбе с терроризмом, а сегодня, когда информационные технологии приобрели глобальный характер, их значение в организации антитеррористической деятельности становится приоритетным. Террористы всегда стремятся получить доступ к СМИ, используя их для достижения своих амбициозных преступных целей. Уже при планировании преступления террористы просчитывают вероятную реакцию на него со стороны СМИ. Мало того, зачастую они захватывают заложников только для того, чтобы в обмен на их жизни получить доступ к радиои телеэфир¹³.

Еще в 1986 г. в докладе специальной правительственной группы по борьбе с терроризмом США говорилось, что среди факторов, способствующих росту инцидентов, следует отметить успехи террористов в получении широкой рекламы и оказании влияния на более широкую аудиторию. Террористы видят роль СМИ в распространении их заявлений по всему миру как одну из главных для достижения своих целей¹⁴.

Кроме того, прямая трансляция с места происшествия, как это имело место на примере «Норд-Оста», как общей обстановки, так места

¹² См.: Алексеева И.Ю. и др. Указ. соч. С. 33–40.

¹³ См.: Петришев В.Е. Защита объектов террористических посягательств и проблемы информационного противоборства // Организованный терроризм и организованная преступность: Сборник / Под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2002. С. 42–43.

¹⁴ См.: Петришев В.Е. Указ. соч. С. 43.

расположения и действий противоборствующих сторон может значительно затруднить проведение контртеррористической операции и привести к значительным человеческим жертвам.

В Мерах по борьбе с международным терроризмом, принятых VIII Конгрессом ООН 27.08.1990–07.09.1990, подчеркивалось, что государствам следует рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов для СМИ в целях недопущения: создания сенсаций и оправдания террористического насилия; распространения стратегической информации о потенциальных целях; распространения тактической информации в тот период, когда продолжаются террористические акты, поскольку это может поставить под угрозу жизнь невинного гражданского населения и сотрудников правоохранительных органов или помешать принятию эффективных правоохранительных мер в целях предотвращения таких актов или борьбы с ними.

Актуальной также является проблема освещения СМИ террористических актов.

В проект новой редакции федерального закона «О борьбе с терроризмом» было предложено ввести главу «Информационное противодействие терроризму»¹⁵. Однако в настоящее время в проекте данного федерального закона содержится только одна статья – ст. 15, посвященная информированию общественности о террористических акциях.

В ней определено, что такое информирование осуществляется в соответствии с Законом РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹⁶.

Большинство положений указанной статьи повторяют положения ст. 15 действующего Федерального закона «О борьбе с терроризмом».

Новыми нормами являются установление обязанности СМИ избегать распространения информации, могущей создать угрозу жизни, здоровью и безопасности людей, причинить моральный вред жертвам террористической акции, их родственникам и иным заинтересованным лицам, оказать содействие террористам, а также помешать принятию эффективных решений по пресечению террористической акции; наложение запрета на распространение информации, способной затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоро-

вью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны.

Поэтому встает и проблема профессиональной этики журналиста при освещении террористических актов и других экстремальных ситуаций. Так, во время последних событий в г. Беслане при передаче сообщений с места событий одни и те же кадры с натуралистическим изображением страданий людей повторялись многократно в течение небольшого промежутка времени, а в качестве заставки между передачами давалось изображение одного из детей, находившегося в спортивном зале среди заложников. Эта же заставка использовалась при демонстрации документального фильма о зверских экспериментах над людьми, проводимых во время Второй мировой войны японскими военными врачами в одном из концлагерей, где демонстрировались проводимые изуверские опыты, сцены расчленения и кремации трупов.

В качестве одного из основных аспектов критики СМИ выделяется доминанта коммерческих интересов при использовании сенсационных материалов (неумышленная поддержка информационной компоненты террористических актов, в частности пролонгирование теракта; необдуманная демонстрация «зрелишных» сюжетов, например из горячих точек, без учета широкого спектра социальных последствий и др.)¹⁷.

Совершенно справедливо отмечается, что СМИ могут использоваться в качестве малозатратного, но чрезвычайно эффективного средства управления поведением масс со стороны широкого круга заинтересованных в этом лиц, быть средой для доставки информационного оружия массового поражения фанатиками, террористами, хулиганствующими элементами и просто психически нездоровыми людьми¹⁸.

В Рекомендации Комитета Министров Совета Европы № R (97) от 30.10.1997 «Об изображении насилия в электронных средствах массовой информации»¹⁹ подчеркивается, что свобода выражения мнений может быть правомерно ограничена ради поддержания баланса между осуществлением этого права и уважением других прав, свобод и интересов, охраняемых Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод²⁰. Отмечается также, что увеличение избоб-

¹⁵ См.: Петришев В.Е. Указ. соч. С. 42.

¹⁶ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

¹⁷ См.: Лепский В.Е. Субъектно-ориентированная парадигма СМИ: гармония информационной безопасности и развития России // Информационная и психологическая безопасность в СМИ. Телевизионные и рекламные коммуникации: Коллективная монография / Под ред. А.И. Донцова, Я.Н. Засурского и др. Т. 1. С. 20.

¹⁸ См.: Там же. С. 50.

¹⁹ См.: Совет Европы и Россия: Сборник документов. М.: Юрид. лит., 2004. С. 851–857.

²⁰ См.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

ражения насилия в электронных СМИ делает его вопросом, имеющим большое общественное значение. Иногда насилие превращается в банальность или используется для большего привлечения публики, его изображение достигает неприемлемого уровня, а также чрезмерных масштабов, что может наносить вред физическому, психическому или моральному развитию общества.

Однако такой подход к определению критериев того, является ли изображение насилия оправданным, представляется чрезмерно мягким. Так, демонстрация подлинных изображений резни считается оправданной в контексте телевизионных информационных программ. Мы же считаем, что показ подобных сцен является неэтичным даже в указанных программах, тем более когда эти изображения повторяются постоянно в течение большей части эфирного времени. При освещении таких событий, думается, целесообразно давать информацию преимущественно в словесной форме.

В названной рекомендации говорится о необходимости принятия отраслевых кодексов поведения и внутренних основополагающих принципов (включая стандарты оценки содержания), а также подходящих консультационных и контрольных механизмов для мониторинга реализации стандартов саморегулирования.

В сфере национальной политики в области СМИ предусматриваются такие меры, как создание независимых распорядительных органов, наделенных соответствующей компетенцией для регулирования изображения насилия; включение соответствующих обязательств в условия выдачи лицензии, а также возможность отказа в продлении лицензии при нарушении обязательств; возможность применения гражданских, уголовных или административных санкций при неоправданном изображении насилия.

Проблема изображения насилия в электронных СМИ могла бы явиться одной из сфер регулирования разрабатываемого федерального закона «Об информационно-психологической безо-

пасности», на основании которого возможно внесение изменений в законодательство о СМИ, в уголовное, административное законодательство. В данном законе можно было бы предусмотреть необходимость создания этических советов на телевидении и в других СМИ.

В Законе РФ «О средствах массовой информации» необходимо установить ответственность редакций СМИ за нарушение положений федерального законодательства о борьбе с терроризмом.

В проекте федерального закона «Об информационно-психологической безопасности» предусматривается возможность применения при проведении антитеррористических операций специальных средств и методов информационно-психологического воздействия без согласия объекта воздействия. Однако неясно, каким нормативным правовым актом определяются виды указанных средств и методов, в отношении каких групп лиц они могут применяться, как обеспечивается безопасность иных лиц.

В проекте данного закона можно предусмотреть также систему мер по обеспечению эффективной защиты от распространения вредных для психического и физического здоровья населения и запрещенных законодательством форм предоставления и передачи информации в глобальных информационных сетях общего пользования, в том числе в Интернете, эфирном, спутниковом и кабельном телерадиовещании, компьютерных играх, программах, видео-, аудио- и мультимедийной продукции, по пресечению угроз применения «информационного оружия», в том числе компьютерных вирусов, недопустимых спецэффектов и скрытых приемов воздействия на пользователей, психофизических вирусов, семантических речевых обращений, моделирующих волновые свойства генетического аппарата, как это предлагается в итоговом документе Международной академии информатизации по проблеме «Информационное противодействие терроризму»²¹.

²¹ См.: Севастьянов В.А. Указ. соч. С. 58.

Правовые аспекты охраны биоразнообразия на землях сельскохозяйственного назначения

Исследование проблемы правового регулирования охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в России, к сожалению, осуществляется изолированно от изучения проблемы охраны биологического многообразия, населяющего земли данной категории и сопредельные территории.

Земли сельскохозяйственного назначения России занимают огромную площадь – 398 млн га, или почти 1/4 часть территории страны. Главным предназначением данных земель является обеспечение населения страны продовольствием и занятостью. Выполнение землями этих важнейших дарованных природой функций возможно при наличии у них плодородия.

Однако плодородие сельскохозяйственных угодий в России из года в год снижается. В Постановлении Правительства РФ от 08.11.2001 № 780 «О Федеральной целевой программе «Повышение плодородия почв России на 2002–2005 годы»¹ подчеркивается, что тенденция снижения плодородия почв и ухудшения общей экологической обстановки в агропромышленном комплексе сохраняется и может привести к возникновению кризисной ситуации в сфере агропромышленного комплекса.

Плодородие земель обеспечивается комплексом природно-климатических факторов, и в первую очередь биологическим разнообразием. Вместе с тем на этом огромном массиве сельскохозяйственных земель и прилегающих к нему землях других категорий обитает множество практически незащищенных биологических видов и даже целых экологических систем. Механизация и химизация, электрификация и мелиорация сельского хозяйства на протяжении многих десятилетий оказывают вредное воздействие на биологическое разнообразие сельскохозяйственных земель.

Значительное снижение плодородия сельскохозяйственных угодий и, соответственно, урожайности сельскохозяйственных культур в России в последнее время во многом обусловлено широкомасштабным сокращением биологического раз-

К.Х. Ибрагимов

нообразия на пахотных землях. Дальнейшее уничтожение биологических видов может привести к необратимым процессам деградации и даже опустынивания данных земель.

К факторам уничтожения биологического разнообразия в современной пореформенной России относятся:

- акционирование земель бывших совхозов и колхозов и связанная с ним фрагментация (деление) некогда крупных земельных массивов на миллионы мелких земельных долей с их территориальной изоляцией друг от друга изгородями и канавами, создающими помехи для свободной миграции и кормления диких животных;
- бессменное возделывание одних и тех же зерновых культур на сельскохозяйственных угодьях, приводящее к засилью агроландшафтов специфическими для этих возделываемых растений биологическими видами;
- экспансия в Россию сортов зарубежной селекции вместе с ранее не известными вредными насекомыми и растениями, сопутствующими посевным и посадочным материалам;
- уничтожение мест обитания биологических видов при ежегодном значительном отведении сельскохозяйственных земель под города, дороги, свалки отходов производства и потребления, прокладку водо-, газо- и нефтепроводов, линий электропередач и других коммуникаций;
- выжигание стерни с остатками соломы на сельскохозяйственных полях после уборки зерновых культур;
- выпадение кислотных дождей, загрязнение земель газообразными выбросами предприятий и транспорта;
- загрязнение наносами при наводнениях и с возвышенностей;
- значительное загрязнение водных источников химикатами с полей и предприятий, приводящее к отравлению диких животных.

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 48. Ст. 4515.

Состояние биоразнообразия на землях сельскохозяйственного назначения является крайне неудовлетворительным. На смену механизации, химизации и мелиорации, наносившим вред биоразнообразию в советский период, пришло время экстенсивного ведения сельского хозяйства с нарушением многих природоохранных требований. Главным недостатком современной системы земледелия является отсутствие севооборотов. Из года в год в основном на одних и тех же полях сеют озимую пшеницу по озимой пшенице без применения органических удобрений. Это приводит к сильному истощению пахотных угодий и значительному прессингу на биоразнообразии полей (развиваются специфические организмы, происходит деградация почв, сплошная уборка полей комбайнами «вычесывает» все живое биоразнообразие). Поля от бессменного возделывания пшеницы подвержены сильным нагрузкам. Они находятся под гнетом человека почти весь год – с августа предыдущего года, когда начинается вспашка, и до июля следующего, когда заканчивается уборка. Другое дело – возделывание, например, овощей, зернобобовых, картофеля и других яровых культур, которые занимают поля всего несколько месяцев.

Взаимное влияние биологического разнообразия и состояния земель велико и многогранно. Между тем проблема важности охраны биоразнообразия на землях сельскохозяйственного назначения, к сожалению, недостаточно учитывается в правовых и хозяйственных документах.

В то же время состояние биологического разнообразия на землях сельскохозяйственного назначения стало настолько критическим, что явилось предметом обсуждения на Панъевропейской конференции высокого уровня по сельскому хозяйству и биоразнообразию (Париж, июнь 2002). В докладе, подготовленном представителем природоохранной неправительственной организации И.Э. Смелянским, в частности, сообщается: «Спецификой России является особая правовая уязвимость биоразнообразия сельскохозяйственных угодий по сравнению со всеми прочими категориями земель. Причина в том, что сам факт существования биоразнообразия на сельскохозяйственных угодьях остается в России неосознанным и даже практически неизвестным, тогда как биоразнообразие лесов, водоемов и т.п. более или менее осознано и защищено как специальными нормами закона, так и особым порядком управления. Российское законодательство обнаруживает почти полное отсутствие понимания того, что

сельскохозяйственные угодья представляют собой сложное комплексное явление, включающее элементы природного разнообразия, в т.ч. в качестве необходимого условия успешного развития устойчивого сельского хозяйства»².

Трудно не согласиться с таким мнением. Например, ни в ЗК РФ, ни в иных земельных законодательных актах, ни даже в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³ ни словом не упоминается биологическое разнообразие. Исключение составляет лишь ст. 1 названного федерального закона, где приводится это словосочетание при формулировании понятия «нормативы в области охраны окружающей среды». Ссылки на биологическое разнообразие (хотя и редко) приводятся в некоторых подзаконных актах. Так, в Экологической доктрине РФ, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р, одним из важнейших стратегических направлений государственной политики в области экологии признано сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества. В этом же документе одной из основных задач научного обеспечения в сфере защиты окружающей среды устанавливается разработка эффективных методов сохранения биологического разнообразия. Однако предлагаемые методы, к сожалению, распространяются не на все биологические виды, а ограничиваются главным образом развитием сети особо охраняемых природных территорий, сохранением редких и ценных видов животных и растений, отдельных природных сообществ и систем. Естественно, о биологическом разнообразии, населяющем земли сельскохозяйственного назначения, не говорится ни слова.

Другим очевидным примером игнорирования проблемы сохранения биоразнообразия на землях сельскохозяйственного назначения являются результаты реализации Проекта Глобального экологического фонда «Сохранение биоразнообразия в России: результаты и перспективы» (1997–2003 гг.) (далее – Проект), выполненного под непосредственным контролем Минприроды России. В кратком отчете о результатах Проекта отмечено, что Проект достиг всех основных поставленных целей в сохранении и укреплении базовых элементов охраны природы и в развитии современных механизмов сохранения биоразнообразия на 1/8 части суши Земли. По мнению составителей отчета А.А. Аверченкова, А.А. Тишкова и

² Смелянский И.Э. Биоразнообразие сельскохозяйственных земель: современное состояние и тенденции. М.: МСОП, 2003. С. 56.

³ См.: Российская газета. 2002. 12 янв.

др., «Проект беспрецедентен по использованию имевшегося в стране научного и технического потенциала, по его укреплению и развитию и не имеет аналогов по масштабу участия граждан (более 110 тысяч человек) в практических действиях по сохранению и восстановлению биоразнообразия»⁴. На реализацию Проекта международными организациями и государствами были предоставлены финансовые средства в размере 21,2 млн долларов и российской стороной – 4,8 млн долларов. Главной целью Проекта было оказание содействия Российской Федерации в поддержании оптимального уровня биоразнообразия, обеспечивая при этом усиленную защиту биоразнообразия внутри и за пределами охраняемых территорий в соответствии с обязательствами Правительства РФ по Конвенции о биологическом разнообразии⁵ (далее – Конвенция).

Удивительным в этом «беспрецедентном» Проекте было то, что из фактически использованных средств в сумме 17 млн 640 тыс. долларов на охрану экосистем, то есть на реальное сохранение биоразнообразия, потрачено всего лишь 699,2 тыс. долларов США⁶, или около 4 %. Приветствуя намерение участников Проекта заботиться о биоразнообразии не только внутри охраняемых территорий, но и за их пределами, остается опять же сожалеть, что авторы Проекта ни словом не обмолвились о сохранении биоразнообразия сельскохозяйственных земель, занимающих почти 1/4 часть территории России. Очевидным слабым местом Проекта также является в целом игнорирование проблемы совершенствования экологического законодательства Российской Федерации в области сохранения биоразнообразия.

Приведенные примеры со всей очевидностью свидетельствуют о том, что современное природоохранное законодательство России ориентировано сугубо на охрану редких и исчезающих биологических видов, что является необоснованным ни с научных природоохранных, ни с практических позиций. Во-первых, все живые организмы имеют равное право на существование. Во-вторых, указанные редкие виды организмов функционируют не сами по себе, а в тесном взаимодействии со всем окружающим их биологическим миром, и поэтому сокращение численности биологического разнообразия означало бы адекватное сокращение численности «заповедных» организмов.

Между тем недостаточно внимательное отношение к биоразнообразию земель сельскохозяйственного назначения не является случайным, а исторически сформировалось под ложным представлением о безграничности наших просторов и природных богатств. Современной России досталось тяжелое экологическое наследие от советского прошлого. Достаточно вспомнить выдвинутую в первые послереволюционные годы партийную установку Л.Б. Троцкого: «Социалистический человек хочет и будет командовать природой во всем ее объеме, с тетеревами и осетрами, через машину. Он укажет, где быть горам, а где расступиться. Изменит направление рек и создаст правила для океанов... Стремление победить нужду, голод, недостаток во всех его видах, т.е. покорить природу, станет господствующей тенденцией на ряд лет»⁷.

Однако такое господское отношение к природе сохранилось на долгие годы. В стремлении достойно противостоять Западу путем создания мощной военной техники СССР не ограничивал себя в способах и методах разрушения природной среды. М.Л. Ямпольский так описывает состояние природы того периода (что было весьма смелым шагом для периода репрессий): «Громадные районы центральной части РСФСР и Украины являют картину сильного опустошения. Это опустошение является следствием беспорядочного, хищнического использования природных ресурсов»⁸. Цитируемый автор в то сравнительно далекое время предвидел равнодушное отношение к природе некоторых соотечественников, утверждая: «...Но еще далеко то время, когда эта мысль (мысль о необходимости охраны природы. – К.И.) укоренится настолько крепко, что само население будет заботиться об этой охране»⁹. Интересным является также предсказание, сделанное в 1926 г. Н.Н. Подьяпольским: «Без охраны природы, в связи с ростом населения, развитием техники, мы лишимся многих природных богатств, что стало бы не только не в интересах современников, но и во вред грядущим поколениям, перед которыми мы, несомненно, ответственны»¹⁰.

Недостаточно бережное отношение к биоразнообразию, к сожалению, проявляется и в некоторых нормативных правовых актах России. Подтверждением тому, например, является отсутствие уголовно-правовых средств защиты биораз-

⁴ Проект Глобального экологического фонда «Сохранение биоразнообразия в России: результаты и перспективы». М., 2003. С. 5.

⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

⁶ См.: Там же. С. 37.

⁷ Троцкий Л.Б. Литература и революция. М., 1991. С. 194.

⁸ Ямпольский М.Л. Охрана природы и школа. Ростов н/Д, 1939. С. 7.

⁹ Там же. С. 10–11.

¹⁰ Подьяпольский Н.Н. Что дает природа трудовому народу. М., 1926. С. 55.

нообразия в УК РФ. Справедливости ради следует отметить, что ст. 259 УК РФ предусматривает наказание за уничтожение критических мест обитания для организмов, занесенных в Красную книгу РФ, повлекшее гибель популяций только этих организмов. Однако иное огромное разнообразие живых организмов осталось вне уголовно-правовой защиты.

Некомплексный экологический подход четко прослеживается и в разработке современного земельного законодательства России. Так, в ст. 6 ЗК РФ приводится перечень объектов земельных отношений: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки и части земельных участков. Как видно, биологическое разнообразие и другие компоненты природы, органично вовлеченные в почвообразовательный процесс, вновь исключены. Такая правовая конструкция объектов земельных отношений не является случайной, поскольку согласно подп. 1 п. 1 ЗК РФ одним из главных принципов земельного законодательства России является учет значения земли как основы жизни и деятельности именно человека, а не всех населяющих землю живых организмов.

Узкоэкологизированный подход в земельном праве находится в серьезном противоречии не только с интересами населения Российской Федерации, но и противоречит нормам Конституции РФ и принципам международного права, в частности, Конвенции, в которой провозглашается непреходящая ценность биоразнообразия для всей планеты Земля. В Конвенции подчеркивается, что биоразнообразие имеет решающее значение в удовлетворении потребностей в продовольствии и здравоохранении, а также других потребностей растущего населения Земли. В Конвенции подтверждается также, что государства несут ответственность за сохранение своего биоразнообразия и устойчивое использование своих биологических ресурсов не только на заповедных территориях, но и на всех своих территориях, включая земли сельскохозяйственного назначения.

Между тем узкоэкологизированный подход к охране биоразнообразия не является характерным только для России. Например, в США биологические виды подпадают под защиту основного закона по охране биоразнообразия – Акта по исчезающим видам, принятого в 1973 г., только если они официально включены в список исчезающих или находятся под угрозой исчезновения¹¹. Однако следует отметить, что уж если какой-то биологический вид попал под защиту Акта по исчезаю-

щим видам США, то для его сохранения выделяются значительные финансовые средства и деятельность в этой сфере разворачивается весьма серьезная. Можно отнести к высоким достижениям США последних 32 лет сохранение 21 вида животных и исключение их из списка исчезающих, в частности, американского аллигатора.

От законодательства России и США об охране биоразнообразия кардинально отличается законодательство Германии. В отличие от ЗК РФ, признающего в подп. 1 п. 1 ст. 1 значение земли только как основы жизни и деятельности человека, Федеральный закон Германии «О почвах» исходит с позиций глобальных экологических соображений и провозглашает естественные функции почвы в качестве:

- основы жизни и жизненного пространства для человека, животных, растений и почвенных организмов;
- компонента природного баланса со свойственным ему круговоротом воды и питательных веществ;
- деструктурирующей, усредняющей и создающей среды для материального развития на основе ее фильтрующих, аккумулирующих и массообменных свойств, в частности, среды для защиты подземных вод от загрязнений¹².

В Федеральной целевой научно-технической программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 21.08.2001 № 605 (с изменениями от 14.11.2002), предусмотрено «развитие... методов мониторинга окружающей среды для уменьшения влияния антропогенных факторов на... биологическое разнообразие»¹³. В этой норме следовало бы, на наш взгляд, перед словом «антропогенных» добавить слово «негативных». Ведь сильно притесненное биоразнообразие сегодня как никогда нуждается в помощи человека.

Серьезным недостатком в области охраны биоразнообразия на землях сельскохозяйственного назначения является то обстоятельство, что деятельность по контролю в этой сфере поручена Минсельхозу России. Это противоречит п. 5 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», запрещающему совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

¹¹ См.: Примак Р.Б. Основы сохранения биоразнообразия / Пер. с англ. М., 2002. С. 166.

¹² См.: Правовые вопросы охраны окружающей среды. 2000. № 5. С. 28.

¹³ СЗ РФ. 2001. № 36. Ст. 3564.

Необходимо отметить, что некоторыми исследователями, например И.Э. Смелянским, допускается вольное обращение с терминологией. Так, для удобства введено понятие «агробιοразнообразие». Такое название, на наш взгляд, является неверным по следующим основаниям: с одной стороны, не может быть аграрного биоразнообразия, как не бывает лесного, водного, почвенного, поскольку в природе существует многообразие видов животных и растений, обитающих как на сельскохозяйственных землях, так и на сопредельных природных территориях; с другой – термин «агробιοразнообразие» ограничивает охрану биоразнообразия границами сельскохозяйственных земель, что противоречит состоянию естественного обитания живых организмов.

Другим недостатком современного земельного законодательства России в охране биоразнообразия сельскохозяйственных земель является свободный допуск к использованию данных земель любых лиц, независимо от того, имеют ли они соответствующие знания в области охраны природы или нет. В Федеральном законе Германии «О почвах» в этом аспекте предусмотрены специальные ограничения. В разд. 2.4 данного закона, посвященном использованию почв на землях сельскохозяйственного назначения, констатируется, что долг предотвращения возможных негативных воздействий на сельскохозяйственные земли успешно выполняется за счет их квалифицированного использования. При этом к основным принципам такого профессионального использования земель сельскохозяйственного назначения, гарантирующим устойчивую продуктивность и высокое плодородие почв, названный закон относит следующие предписания:

- технология возделывания сельскохозяйственных культур приспособляется к местным особенностям и погодным условиям;
- структура почвы поддерживается и улучшается;
- уплотнение почвы не допускается;
- эрозия почвы предотвращается;
- естественная структура сельскохозяйственных угодий сохраняется с ее живыми изгородями, перелесками и т.д.;
- биологическая активность почвы поддерживается и повышается;
- сохраняется типичная для данной местности степень гумификации почв.

Неудовлетворительное состояние биоразнообразия земель сельскохозяйственного назначения

со всей очевидностью свидетельствует о крайней необходимости разработки и принятия в России федерального закона «Об охране почв», призванного положить начало переходу законотворческой деятельности в области охраны окружающей среды с принципа «частной экологии» на принцип «глубокой экологии». Данный принцип, введенный в науку сравнительно недавно, означает, что раз человеческая деятельность разрушает биоразнообразие, то существующие политические, экономические, технологические и идеологические структуры должны изменяться. Эти изменения повлекут улучшение качества жизни людей, что отразится в улучшении качества окружающей среды, в этике, культуре, религии в большей степени, чем в материальном потреблении¹⁴.

Таким образом, подводя итоги сказанному, считаем необходимым в разрабатываемый федеральный закон «О почвах» ввести следующие обязанности земледельцев по сохранению биоразнообразия:

- не применять способы и методы хозяйственной деятельности, негативно влияющие на состояние биоразнообразия;
- не создавать препятствия, ограничивающие возможность миграции объектов биоразнообразия и их доступ к источникам корма и воде;
- повышать продуктивность полей не за счет увеличения распаханности сельскохозяйственных угодий, а за счет повышения интенсификации производства;
- соблюдать рекомендованные зональными аграрными научными учреждениями севообороты;
- не допускать сжигание стерни и соломы после уборки хлебов, а измельчать и запахивать их в почву;
- бережно относиться к находящимся на земельных участках лесным насаждениям, древесно-кустарниковой растительности, болотам, водным и иным природным объектам;
- ограничить применение агрохимикатов и по возможности максимально использовать биологические методы воспроизводства плодородия почв и борьбы с вредителями и болезнями растений;
- использовать в культуре сорта сельскохозяйственных растений, иммунные к вредителям и болезням.
- допускать к использованию сельскохозяйственных земель только лиц, имеющих соответствующие знания в области охраны биоразнообразия, плодородия земель и окружающей среды в целом.

¹⁴ См.: Примак Р.Б. Указ. соч. С. 55; Sessions G. *Deep ecology for 21-st century*. Boston. Shambala books, 1995. P. 79.

Законодательное регулирование раздела продукции на условиях соглашений о разделе продукции

Р.А. Курбанов

Мировой практике известны различные правовые формы привлечения инвестиций в нефтегазовую промышленность. Среди них выдача лицензий на право недропользования, концессионные соглашения, слияния и присоединения и др. Особая роль в привлечении иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор экономики отводится соглашениям о разделе продукции. Данный механизм используется и в Российской Федерации.

Законодательное оформление правового института соглашений о разделе продукции произошло в 1995 г., когда был принят Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»¹ (далее – Закон о соглашениях о разделе продукции).

Однако практика показала, что многие положения названного закона оказались недостаточно проработанными. В них неоднократно вносились изменения и дополнения. Затронули эти изменения и ст. 8 Закона о соглашениях о разделе продукции, регулиющую один из важнейших элементов механизма соглашений о разделе продукции – порядок раздела продукции.

Напомним, как происходила эволюция законодательства по данному вопросу.

В первоначальной редакции Закона о соглашениях о разделе продукции упомянутая статья звучала следующим образом:

«Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок:

- определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости;
- определения части произведенной продукции (в том числе ее предельного уровня), которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению (далее – компенсационная продукция). При этом состав затрат, подлежащих возмещению инвестору за счет компенсационной продук-

ции, определяется соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- раздела между государством и инвестором прибыльной продукции, под которой понимается произведенная продукция за вычетом части этой продукции, используемой для уплаты платежей за пользование недрами в соответствии с положениями настоящего Федерального закона, и компенсационной продукции;

- передачи государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента;

- получения инвестором произведенной продукции, принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения».

Анализ приведенной законодательной нормы показывает, что в редакции 1995 г. Закона о соглашениях о разделе продукции был предусмотрен лишь один способ раздела продукции. При этом способе фактически происходит раздел только прибыльной части продукции, которая остается после возмещения инвестору всех затрат на выполненные работы по соглашению и вычета платежей за пользование недрами.

Возникает масса вопросов, в частности: почему стоимость продукции, идущая на возмещение платежей инвестора государству, фактически уменьшает прибыльную часть продукции и, следовательно, ту долю, которая причитается государству по итогам раздела продукции?

Кроме того, первоначальная редакция ст. 8 рассматриваемого закона допускала вариант, в силу которого прибыльной части вообще могло и не оказаться, ведь Закон о соглашениях о разделе продукции не предусматривал предельного уровня компенсационной части. Состав затрат, которые могли быть включены в компенсационную часть продукции определялся Положением о

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18 (с изменениями от 07.01.1999, 18.06.2001, 06.07.2003, 29.06.2004, 29.12.2004).

составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 03.07.1999 № 740². Заметим, что указанное постановление появилось на свет гораздо позже самого закона, да и нормы его позволяли практически бесконтрольно наращивать эту самую «компенсационную» часть продукции.

Так, например³, платформу «Моликпак» для проекта «Сахалин-2» купили в Канаде за 29,7 млн долларов, отбуксировали в Южную Корею и более чем 70 млн долларов потратили там на ее ремонт. Из японского металла за 53 млн долларов сделали для нее подставку. Затем группа иностранных компаний отбуксировала ее в Охотское море – еще 50 млн долларов. Около 200 млн долларов израсходовано на строительство плавучего нефтехранилища «Оха». Стоимость строительства «американской деревни» для представителей инвесторов оценивается в 60 млн долларов, офиса компании – в 50 млн долларов. Эти и другие затраты включены в компенсационную часть продукции. Комментарии излишни.

Нельзя не обратить внимания и на то обстоятельство, что состав затрат, подлежащих возмещению, в силу Закона должен был определяться в соответствии с законодательством Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ «гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов...». Данная норма части первой ГК РФ вступила в силу с 1 января 1995 г. Следовательно, принятие в 1999 г. указанного ранее Постановления Правительства РФ шло вразрез с требованиями Закона о соглашениях о разделе продукции. Однако Постановление Правительства РФ от 03.07.1999 № 740 просуществовало вплоть до 9 июня 2003 г., когда была введена в действие гл. 26.4 НК РФ «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции», которая и определила состав возмещаемых расходов.

Надо заметить, что описанный механизм раздела прибыльной части продукции наиболее часто используется в мировой практике. При этом пропорции раздела продукции могут меняться в зависимости от месторождения, плотности нефти, уровня рентабельности инвестора до вычета налогов и др.

Существенные изменения в ст. 8 анализируемого закона были внесены Федеральным законом от 18.06.2001 № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»⁴.

Суть внесенных изменений (а фактически – дополнений) сводилась к тому, что в Законе о соглашениях о разделе продукции появился еще один вариант раздела продукции. Теперь в отдельных случаях раздел произведенной продукции между государством и инвестором в соответствии с соглашением может осуществляться в ином порядке, чем в том, который был установлен ранее. При этом соглашение должно предусматривать условия и порядок:

- определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости;
- раздела между государством и инвестором произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента и определения принадлежащих государству и инвестору долей произведенной продукции. Пропорции указанного раздела определяются соглашением в зависимости от геолого-экономической и стоимостной оценок участка недр, технического проекта, показателей технико-экономического обоснования соглашения о разделе продукции;
- передачи государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента;
- получения инвестором части произведенной продукции принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения.

При данном варианте происходит прямой раздел произведенной продукции без определения ее компенсационной и прибыльной частей.

Применение того или иного порядка раздела продукции должно быть предусмотрено условиями конкурса или аукциона (в настоящее время – только аукциона) на право заключения соглашения о разделе продукции.

Следует отметить, что модель с прямым разделом добычи значительно реже применяется в мировой практике, чем модель раздела прибыльной части продукции.

При описываемом варианте раздел продукции может быть:

- двухступенчатым, когда принимающая страна устанавливает более благоприятные для инвестора пропорции раздела, но вводит налог на долю инвестора;
- одноступенчатым, когда государство сразу устанавливает повышенные в свою пользу пропорции раздела, но освобождает инвестора от уплаты подоходного налога.

Кардинальные изменения ст. 8 Закона о соглашениях о разделе продукции претерпела в

² См.: СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3729.

³ См.: Михайлова Т. СРП – делим, а что в остатке? // Российская газета. 2003. 29 янв.

⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2579.

2003 г. Эти изменения внесены Федеральным законом от 06.06.2003 № 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»⁵.

Не ставя перед собой цели анализа всех изменений, остановимся на главном. Статья 8 в редакции 2003 г. (являющейся действующей в настоящее время) впервые на законодательном уровне предусмотрела предельные уровни, которые должны применяться при разделе продукции.

При первом варианте раздела продукции максимальный уровень определен в отношении компенсационной части продукции, которая передается в собственность инвестора. Теперь предельный уровень компенсационной продукции не должен превышать 75 %, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации – 90 % от общего объема произведенной продукции.

При втором варианте – прямом разделе продукции – доля инвестора в произведенной продукции не должна превышать 68 %.

Кроме того, в 2001 г. в Закон о соглашениях о разделе продукции была внесена норма, в силу которой соглашение может предусматривать только один предусмотренный названным законом способ раздела продукции. Соглашение не может предусматривать переход с одного способа раздела продукции на другой, а также замену одного способа раздела продукции другим.

Давая оценку изменениям, которые претерпели нормы о порядке раздела продукции, можно с уверенностью охарактеризовать их как положительные и направленные на защиту интересов государства. Однако частота этих изменений свидетельствует о том, что изначально у государства не было выработано политики в отношении привлечения иностранных инвестиций на основе правового механизма соглашений о разделе продукции.

Кроме того, в силу п. 7 ст. 2 Закона о соглашениях о разделе продукции, «соглашения, заключенные до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями. При этом положения настоящего Федерального закона применяются к указанным соглашениям в той мере, в какой его применение не противоречит условиям таких соглашений и не ограничивает права, приобретенные и осуществляемые инвесторами в соответствии с этими соглашениями».

Три соглашения, реализуемые в настоящее время, были подписаны до вступления в силу Закона о соглашениях о разделе продукции. Так, Соглашение «Сахалин-1» подписано 30 июня 1995 г.; «Сахалин-2» – 22 июня 1994 г. Что же касается Соглашения «Харьяга», то оно было подписано через день после одобрения Закона о соглашениях о разделе продукции в Совете Федерации и за 10 дней до его подписания Президентом РФ – 20 декабря 1995 г. Будут ли на инвесторов в такой ситуации распространяться ограничения, введенные Законом о соглашениях о разделе продукции? Ответ очевиден. Заметим, предельный уровень годовой компенсационной продукции – *cost stop* – в указанных соглашениях установлен только в проекте «Сахалин-1». Он составляет 85 %. По проектам «Сахалин-2» и «Харьяга» *cost stop* не установлен, поэтому исчисление прибыльной продукции может быть отложено до того срока, пока инвестором не будут компенсированы все его затраты на выполнение работ по соглашениям. Соответственно, на неопределенный срок откладывается получение государством своей доли прибыльной части продукции и уплачиваемого инвестором налога на прибыль.

Для того чтобы в будущем избежать подобных умалений интересов Российской Федерации, необходимо формирование общегосударственной доктрины привлечения иностранных инвестиций в экономику России. Основопологающим принципом этой доктрины призван стать принцип баланса интересов – частных интересов инвесторов и публичных интересов Российской Федерации.

⁵ См.: СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2174.

Институт несостоятельности и рыночная экономика

О.М. Свириденко

Институт банкротства – одно из тех правовых явлений, которое наиболее ярко демонстрирует факт соотношения и взаимовлияния права и экономики. При этом необходимо отметить, что проблема взаимосвязи этих двух социальных явлений пробуждает все больший интерес как в экономической, так и в правовой науке, предстает в последние годы в новых интересных аспектах¹.

Устойчивая экономическая система – это обеспечение роста экономики и стабильности государства. Однако при этом необходимо иметь в виду, что одним из важнейших элементов регулирования экономической системы в условиях рыночной экономики является законодательство о несостоятельности (банкротстве).

Рыночная экономика не может эффективно функционировать при отсутствии законодательства, регулирующего экономический оборот, в том числе защищающего его от последствий неэффективной деятельности участников, проявляющейся в неисполнении или ненадлежащем исполнении принятых на себя обязательств.

Мировая практика юридических и экономических исследований показывает, что банкротство различных хозяйствующих субъектов – широко распространенное и даже в определенной степени закономерное явление в странах с рыночной экономикой – является неотъемлемой частью рыночных отношений и координации экономической деятельности субъектов этих отношений.

Устойчивая тенденция к возникновению новых и ликвидации старых субъектов без ущерба для экономики в целом говорит о том, что процесс банкротства естествен для рыночной экономики в той степени, в какой он является необходимым².

Кроме того, эффективность действия института банкротства в странах с рыночной экономи-

кой также обусловлена тем, что процедуры банкротства направлены не только на ликвидацию несостоятельного субъекта, но и на сохранение и поддержку производственного потенциала страны.

Статистика свидетельствует о том, что в странах с относительно эффективной рыночной экономикой, обладающей развитой институциональной структурой, в частности хорошо юридико-технически разработанным и экономически эффективным механизмом признания банкротом, уровень процессов банкротства достаточно высок.

В США, например, в 1995 г. было 58 898 случаев банкротства, в Российской Федерации же первые три года после возрождения института несостоятельности в отечественном законодательстве, то есть с 1992 по 1995 гг. было возбуждено лишь 1 280 дел о несостоятельности. По количеству возбужденных процедур банкротства Россия в то время уступала даже таким небольшим странам, как Испания и Греция³. Однако с 1995 по 1998 гг. количество дел о банкротстве увеличилось более чем в 10 раз, а если сравнить статистику возбуждения дел о несостоятельности, введения отдельных процедур и принятия решений о признании должников банкротами, например, в 1998 и в 2003 гг.⁴, то можно констатировать резкое увеличение как количества поступивших заявлений о признании несостоятельными (12 781 – в 1998 г. и 106 647 – в 2002 г.), в том числе заявлений, принятых к производству арбитражным судом (8 337 – в 1998 г. и 94 531 – в 2002 г.), так и количества принятых решений о признании несостоятельным (4 747 – в 1998 г. и 82 341 – в 2002 г.). Однако в 2003 г. наблюдалось достаточно значитель-

¹ Относительно новым интересным направлением в данной области является экономический анализ, применяемый в различных отраслях права. См., например, одно из последних исследований в области гражданского права: Hans-Bernd Schaefer and Claus Ott, *The Economic Analysis of Civil Law*. Berlin, 2004.

² См.: Гаврилова В.Е. Банкротство как институт рыночного хозяйства. М., 1997. С. 35.

³ См.: Никологорский Д. От плана к рынку: институциональные изменения в экономике России. М., 1997. С. 49.

⁴ См.: Более подробно о статистике рассмотрения дел о несостоятельности см.: Вестник ВАС РФ. 2004. № 4. С. 35.

ное уменьшение вышеуказанных показателей, что, на наш взгляд, связано с принятием Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁵ (далее – Закон от 2002 г.).

Приведенные статистические данные подтверждают, помимо всего прочего, также и то, что более высокий уровень использования института банкротства свидетельствует о более прочном состоянии экономики государства.

Использование института банкротства в рыночной среде является своего рода средством «естественного отбора», когда развитие новых хозяйствующих субъектов происходит за счет вытеснения из экономического пространства неплатежеспособных, низкорентабельных предприятий⁶. Однако в случае переходного этапа экономики данный процесс носит достаточно противоречивый характер: новые предприятия, в том числе со значительным инновационным потенциалом, в большей степени подвержены риску банкротства, чем уже давно работающие субъекты.

Однако для понимания сущности банкротства как института рыночной экономики необходимо остановиться на исходном значении банкротства как экономического явления, определить его основные функции в экономических отношениях.

Один из способов раскрытия содержания института банкротства, который в экономическом смысле является внешним проявлением несостоятельности, можно раскрыть с помощью введения категорий неплатежеспособности и неоплатности.

Статья 3 Закона от 2002 г. устанавливает следующие признаки банкротства:

1) гражданин считается не способным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены, и если сумма его обязательств превышает стоимость принадлежащего ему имущества;

2) юридическое лицо считается не способным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены.

Таким образом, для определения признаков банкротства гражданина Закон от 2002 г. использует принцип «неоплатности», суть которого состоит в том, что должник может быть признан банкротом лишь в том случае, если общая сумма кредиторской задолженности и задолженности по обязательным платежам превысит стоимость его имущества.

До недавнего времени такой подход применялся при определении признаков банкротства всякого должника, однако в действующем в настоящее время Законе от 2002 г. в основу определения признаков банкротства юридических лиц положен принцип неплатежеспособности, состоящий в презумпции того, что если должник в течение длительного времени (в данном случае свыше трех месяцев) не осуществляет расчетов с кредиторами по обязательствам и не вносит обязательные платежи в бюджет и во внебюджетные фонды, то предполагается, что он не в состоянии осуществить расчеты с кредиторами, следовательно, является неплатежеспособным.

С экономической же точки зрения неплатежеспособность представляет собой отсутствие или нехватку денежных средств в результате превышения уровня заемного капитала по сравнению с собственным капиталом.

В этом случае при составлении баланса будет выявлено преобладание актива над пассивом, что в экономической литературе называется «практической неплатежеспособностью»⁷. Однако при условии продолжения должником своей деятельности он может получить необходимые средства, и в таком случае проблема разрешения практической неплатежеспособности будет являться только вопросом времени. При устойчивом преобладании пассива над активом в течение длительного времени у должника возникает так называемая «абсолютная неплатежеспособность», которая в экономическом смысле и называется несостоятельностью (банкротством) хозяйствующего субъекта⁸.

Таким образом, понимание несостоятельности как экономического явления возможно, если рассматривать его как устойчивое нарушение производственных и иных процессов на уровне всех его экономических звеньев.

При этом юридическое понятие несостоятельности (банкротства), содержащееся в ст. 2 Закона от 2002 г., как признанной арбитражным

⁵ См.: СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

⁶ См.: Маевский В., Рогова О. Об активизации кредитования промышленного производства // Вопросы экономики. 1996. № 11. С. 41.

⁷ См., напр.: Гаврилова Н.В. Формирование института банкротства и его роль в экономике переходного периода: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2000. С. 11.

⁸ См.: Там же.

судом неспособности должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей не раскрывает в полной мере экономической сущности этого явления.

Связывая банкротство с финансово-экономическим состоянием субъекта нельзя упускать из виду тот факт, что его ухудшение является предметом недооценки многих параметров деятельности данного субъекта с внешними требованиями рыночной среды.

При этом, выступая как характеристика микроэкономического порядка, банкротство как экономическое явление тесно связано с макроэкономическими процессами.

В результате такого понимания банкротства можно говорить о том, что данное явление в условиях рыночной экономики выступает своеобразным индикатором, с одной стороны, уровня производительности труда в данном секторе экономики по сравнению со средним уровнем по стране, с другой – индикатором уровня финансово-экономического состояния хозяйствующего субъекта.

Рассматривая экономические характеристики хозяйствующих структур, деятельность которых основана на принципах рыночной экономики, необходимо отметить, что в данном случае деградация процесса деятельности внешне проявляется в форме устойчивого сокращения дохода от реализации продукции, производства работ или оказания услуг ниже уровня, обеспечивающего субъекту нормальную прибыль и самофинансирование его развития на основе стабильных финансовых потоков. Такая несостоятельность будет идентифицироваться с ухудшением финансового положения субъекта и усугублением его неплатежеспособности, что ставит под вопрос существование данного субъекта, во всяком случае существование его в прежнем виде.

При любых сложившихся обстоятельствах с экономической точки зрения несостоятельность – не просто особое внутреннее состояние хозяйственной подсистемы, а ухудшение ее внутреннего состояния, которое влечет за собой изменение ее положения в системе более высокого порядка.

В условиях рыночной экономики функции хозяйственной подсистемы неоднородны, несмотря на то что не могут осуществляться одна без другой, то есть отдельно выделяются как производственно-технические функции, так и финансово-управленческие (максимальная рентабельность).

Понимание связи несостоятельности как экономического явления с функциями экономи-

ческих подсистем имеет большое значение, поскольку позволяет дать определение несостоятельности как такого состояния, при котором возникает нарушение функций экономической подсистемы, влекущее за собой неспособность поддерживать воспроизводство.

Такое понимание позволяет с экономической точки зрения определить две формы несостоятельности, присущие рыночным отношениям: экономическая форма несостоятельности, которая предполагает неспособность подсистемы извлекать из экономического оборота доходы, превышающие издержки, и технологическая несостоятельность, которая отражает неспособность устойчиво реализовывать конкретный технологический способ производства товаров и оказания услуг и создавать результат, соответствующий по форме техническим и иным качественным параметрам общественных потребностей, сложившихся на определенном этапе.

Что касается характеристики института несостоятельности в России, этап развития экономической системы которой характеризуется как переходный, а не как рыночный, то после длительного господства планово-распределительного типа экономической системы выступает в совершенно новом для нее качестве и является, по сути, совершенно новым явлением в области экономических отношений. В связи с этим требуется определенное время для адаптации этого института к условиям трансформационной экономики.

Развитие рыночной экономики и, как следствие, рост конкуренции как на внутренних, так и на внешних рынках выявило два объективных требования по отношению к хозяйствующим субъектам: необходимость банкротства нерентабельных хозяйств с устаревшими принципами руководства; необходимость смены собственника на многих хозяйствующих субъектах.

В результате указанных экономических процессов уже в самом начале экономических реформ в России возникла необходимость принятия одного из основных законов, регламентирующей деятельность субъектов в условиях рыночного хозяйства, – закона о несостоятельности.

Тот факт, что первые попытки правового регулирования несостоятельности были осуществлены уже в самом начале проведения экономических реформ (14 июня 1992 г. был принят Указ Президента РФ № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применении к ним специальных процедур»⁹), очень четко иллюстрирует тесную связь между экономическим явлением

⁹ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1419.

банкротства, значимостью этого института в экономической системе государства и его отражением в правовой сфере – законодательным институтом несостоятельности (банкротства).

Упомянутый указ имел весьма ограниченное применение на практике, поскольку содержал множество недостатков с точки зрения юридической техники (что также в определенной степени объясняется фактическим отсутствием экономического явления банкротства в течение нескольких десятилетий и, как следствие, отсутствием необходимости его правового регулирования, а следовательно, неразвитостью юридической техники в данной сфере отношений) и ограниченного срока действия (действие названного указа прекратилось принятием Закона РФ от 19.11.1992 № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁰ (далее – Закон от 1992 г.)).

Однако важным показателем того, насколько сильно этап развития экономики требовал правового регулирования института несостоятельности, является тот факт, что данный указ был принят за три месяца до принятия соответствующего закона, в то время, когда уже велась разработка закона, и был принят на три месяца, поскольку требовалось незамедлительное правовое регулирование несостоятельности.

Переход экономики России на рыночный тип объективно требует исследования сущностных основ функционирования рыночной экономики и отражения этих основ в правовом регулировании.

При этом одной из важнейших характеристик рыночной экономики является циклический характер ее развития, чередование различных фаз экономического цикла: подъем, кризис, депрессия и оживление.

Анализ экономического развития многих стран мира свидетельствует о том, что, чем сильнее развиты рыночные отношения, тем более ярко выражено государственное влияние на формирование рыночных механизмов и регуляторов: государство становится центром формирования рыночной среды, оно также обеспечивает динамизм и устойчивость экономического роста.

Что касается России, то переход системы хозяйствования к рыночным отношениям сопровождается как позитивными, так и негативными изменениями.

С одной стороны, формируются основы будущей полноценной рыночной экономики, основанной на законном владении собственностью и свободой предпринимательской деятельности; с другой – в связи с распадом хозяйственных свя-

зей и потерей управляемости наблюдается неопределенность и нестабильность экономической ситуации, что неизбежно сказывается на правовом регулировании соответствующих экономических отношений.

В указанной ситуации одной из наиболее важных экономических задач законодательства о несостоятельности является определение наиболее эффективных путей преодоления кризисного состояния, в котором оказалось большинство производственных предприятий и отраслей реального сектора экономики.

Исследование экономической стороны института несостоятельности представляет собой проблему функционирования микроэкономической системы, находящейся в условиях экономического кризиса.

Как справедливо указал Г.Б. Юн, банкротство предприятия с точки зрения несоответствия его элементной базы рыночной системе – явление вполне понятное и объяснимое, однако социально-экономические последствия от ликвидации предприятия могут быть чрезмерными¹¹.

В связи с этим принципиально важным представляется комплексное юридико-экономическое исследование различных состояний находящегося в состоянии кризиса предприятия, чтобы при правильной оценке, структурировании и анализе учитывать их при решении различных стратегических и тактических вопросов, в том числе на уровне законодательного регулирования.

Необходимость указанного исследования связана также с тем, что проходящий в настоящее время этап экономических преобразований в России требует разработки оптимальных действенных механизмов оздоровления промышленного сектора экономики и профилактики банкротств, принимающих массовый характер и служащих в современных экономических реалиях прежде всего инструментом передела собственности, а не эффективным инструментом законодательно закрепленной структурной перестройки экономики.

С социально-экономической точки зрения крайне нежелательно, если даже не сказать невозможно, возбуждение процедур банкротства в полной мере в отношении крупных промышленных предприятий, прежде всего градообразующих, поскольку это влечет за собой серьезные негативные социально-экономические последствия.

Если задуматься о проблеме обеспечения интересов России в области обороны и безопасности, становится очевидной необходимость раз-

¹⁰ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 6.

¹¹ См.: Юн Г.Б. Формирование механизма антикризисного управления в российской экономике: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2002. С. 4.

работки специального комплекса превентивных мер, препятствующих признанию банкротами стратегически важных предприятий. В условиях отсутствия специального превентивного регулирования данного вопроса существует угроза создания условий для фиктивных и преднамеренных банкротств данного рода предприятий, что создает угрозу безопасности государства.

Кроме того, неплатежеспособность, и тем более банкротство крупных налогоплательщиков, одновременно являющихся также крупными недоимщиками по налогам, приводит к недопоступлению средств в государственный и местный бюджеты.

Указанный экономико-социальный аспект проблемы крупных стратегически важных организаций нашел отражение в правовом регулировании данного вопроса, что очередной раз подчеркивает тесную органическую связь между социально-экономическими и правовыми институтами. Закон от 2002 г. содержит два специализированных параграфа в гл. IX об особенностях банкротства отдельных категорий должников – юридических лиц: параграф об особенностях банкротства градообразующих организаций и параграф об особенностях банкротства стратегических предприятий и организаций.

Федеральный закон от 08.01.1998 № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹² также содержит в гл. VIII отдельный параграф об особенностях банкротства градообразующих организаций.

Что же касается Закона от 1992 г., то данный закон еще не устанавливал особенностей процедур банкротства стратегически важных предприятий.

К сожалению, не такой оптимистичной является картина правового регулирования отношений по предупреждению несостоятельности стратегически важных предприятий и организаций. В этой области целый комплекс правовых и экономических мер еще должен быть разработан и реализован.

Еще один важный вопрос, который неизбежно встает при рассмотрении несостоятельности как института рыночной экономики, – вопрос о степени допустимости государственного регулирования этих отношений.

Если обратиться к истории формирования мирового хозяйства в XX в., то необходимо отметить, что растущее обобществление производства в национальном и международном масштабах обнаружили известный кризис традиционной рыночной системы хозяйства. Наиболее часто встречающаяся тенденция преодоления этого кризиса оказалась связанной с необходимостью вме-

шательства в стихийные рыночные процессы известной регулирующей силы – государства, что выразилось в усилении сознательного, прежде всего государственного регулирования экономики, преодолевающего объективные недостатки рыночного механизма.

Реализация указанной тенденции на практике привела к своеобразной «мутации» рыночного хозяйства, что проявилось в таких формах, как: 1) опосредованное действие государственного регулирования, подчиненное рыночному механизму, и 2) непосредственное государственное регулирование, в той или иной степени подчиняющее себе рыночные отношения.

В связи с этим при рассмотрении прежде всего экономического аспекта института банкротства в условиях рыночных отношений необходимо указать на существование дискутируемой до настоящего времени проблемы государственного регулирования (или дерегулирования) экономики, в том числе и того пласта экономических отношений, который представляет собой институт банкротства. Во многих странах эта проблема превратилась в ключевой пункт дискуссий о путях и средствах сохранения и упрочения экономических позиций в меняющемся мире.

Юридический аспект указанной проблемы проявляется прежде всего в способах и степени законодательного регулирования отношений, связанных с банкротством. Говоря о правовой стороне государственной политики в области регулирования отношений несостоятельности, необходимо отметить, что ее составляют не только непосредственно тексты законов и подзаконных актов, регулирующих соответствующие отношения, но и система государственных органов, наделяемых государством определенными функциями при проведении процедур банкротства, а также объем и состав компетенции этих органов.

Сторонники государственного невмешательства считают, что дерегулирование экономики откроет перед бизнесом новые перспективы, расширит занятость населения, даст большой выбор потребителю, послужит сокращению разрыва цен на внутреннем и внешнем рынках, будет способствовать усилению конкуренции. Более того, по мнению сторонников указанного направления, по мере интернационализации экономики всем сторонам придется намного чаще и более тщательно взвешивать все плюсы и минусы государственного вмешательства в частный бизнес.

Наиболее благоприятные условия, искусственно создаваемые правительством для тех или иных отраслей, не только отрицательно сказыва-

¹² См.: *СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 222.*

ются на проявлении инициативы и повышении эффективности производства, но и с необходимостью увеличивают то бремя, которое ложится на предприятия других отраслей, не защищенных от набирающей рост международной конкуренции.

Сторонники же государственного регулирования экономических процессов, в том числе и в сфере несостоятельности, наоборот, утверждают, что рыночный механизм сам по себе не позволяет выявлять преимущества субъектов в конкурентной борьбе, причем как на микроэкономическом (отдельный хозяйствующий субъект), так и на макроэкономическом (государство) уровне, быстро концентрировать ресурсы для приоритетного развития соответствующих отраслей, ускоренной структурной перестройки промышленности. Решение указанных проблем как раз и является задачей государственного регулирования.

По нашему мнению, соотношение государственного регулирования и дерегулирования экономических процессов, в том числе и связанных с несостоятельностью, в каждом государстве индивидуально и зависит от множества различных факторов, к которым, в частности, относятся: уровень экономического и промышленного развития, стадия экономического цикла, комбинация наличных и потенциальных факторов производства, национальные, социальные, политические предпочтения и т.д. Определенным индикатором этих процессов в правовом срезе, на наш взгляд, является уровень развития законодательства, регулирующего экономические отношения субъектов, а также общий уровень правовой культуры в стране.

По нашему мнению, при современном экономическом положении России, где далеко не во всех отраслях и сферах господствуют современные экономические уклады, принципиально необходимо в значительной степени задействовать

государственное регулирование при управлении экономическими процессами, в том числе и в сфере несостоятельности (банкротства).

Изложенная позиция, на наш взгляд, становится еще более актуальной, если принимать во внимание тот факт, что экономика России находится в состоянии транзитивности¹³. Не наблюдавшийся ранее масштаб переходности и сложность ее форм позволяют говорить о качественно новом явлении в мировой экономике. В данном случае речь идет о возвращении к частным формам собственности и предпринимательства в странах, где в течение длительного времени существовала государственная собственность как единственная возможная и допустимая.

В экономической литературе транзитивность обычно связывают с кризисом, при этом не однозначно оценивая его природу¹⁴.

Однако применительно к рассмотрению института несостоятельности достаточно интересной является точка зрения, разделяемая автором данной статьи, в соответствии с которой кризис представляет собой специфическую закономерность начального этапа переходного периода. Обладая признаками как циклического, так и структурного кризисов, свойственных рыночной экономике, этот кризис отличается от них и причинами, и функциональной ролью. Причиной этого является не просто текущее несоответствие, обнаружившееся в экономике, а огромный потенциал макроэкономических «несоответствий», которые были накоплены в годы плановой экономики и содержались в ней в скрытой форме. По сути своей этот кризис связан не просто с восстановлением в экономике нарушенного равновесия, а именно с преодолением упомянутых выше макроэкономических несоответствий, с коренной перестройкой экономической системы.

¹³ Тезис о транзитивности (переходности) экономических систем получил в настоящее время общее признание для обозначения специфического состояния большой группы постсоциалистических и развивающихся стран.

¹⁴ Указанную позицию и ее критику см.: Юн Г.Б. Формирование механизма антикризисного управления в российской экономике: Дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2002. С. 18–20.

Уголовно-правовые меры предупреждения легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем

В.М. Алиев

Как известно, в 2001 г. в УК РФ внесены изменения, связанные с ответственностью за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст. 174). Кроме того, установлена ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1)¹. Безусловно, наличие этих уголовно-правовых норм само по себе не обеспечит решение проблемы предупреждения и пресечения такой деятельности. Международный опыт показывает, что для этого необходима система мер государственного контроля за операциями юридических и физических лиц с денежными средствами и другим имуществом, ограничению в этих целях институтов банковской и коммерческой тайны.

Положения российского законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, также, как и вопросы правового регулирования основания уголовной ответственности за такую деятельность, вызывают острые дискуссии в научной литературе.

Следует признать, что упреки в адрес законодателя относительно недостаточно точной редакции диспозиций ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ во многом справедливы. В частности, определение составов этих преступлений все еще не вполне соответствует положениям Конвенции Совета Европы от 08.11.1990 «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (Страсбургская конвенция)², так как предусматривает ответственность только за совершение финансовых операций и иных сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенными преступным путем.

Совершение других трансакций или операций с денежными средствами и иным имуществом остается вне сферы действия данных норм.

Представляется, что изначальное введение ст. 174 в УК РФ и последующее ее совершенствование явилось объективной необходимостью в связи с развитием рыночных отношений в России. Легализация по своему смыслу в контексте данной статьи означает выведение доходов, полученных в результате совершения преступления, из сферы «теневой» экономики, придание денежным средствам или иному имуществу действительного или мнимого статуса законности. Особую опасность представляют рассматриваемые действия, направленные на введение незаконно добытых денег и имущества в гражданский оборот и предпринимательскую деятельность, поскольку этим укрепляется экономическая основа преступности. Известно, что, используя незаконно нажитые средства, отмываемые путем вложения в легальную деятельность, многие криминальные группировки заняли ключевые позиции в экономике страны. В значительной степени именно таким образом произошло слияние криминального и законного предпринимательства. Таким образом, цель рассматриваемой нормы состоит в охране экономической системы российского государства от поступления больших объемов неконтролируемых денежных средств или иного имущества, а также в предупреждении преступной деятельности, направленной на незаконное извлечение прибыли.

С учетом результатов правоприменительной практики приходится констатировать, что до настоящего времени цель пресечения легализации преступных доходов путем введения в УК РФ ст. 174 и дополнения его ст. 174.1 достигнута не в полной мере. Более того, эффективность уголовно-правовых мер после вступления в силу упомянутых выше изменений и дополнений в 2002 г. оказалась весьма низкой. Об этом свидетельствуют не только многочисленные исследова-

¹ В редакции Федерального закона от 07.08.2001 № 121-ФЗ, вступившего в силу с 1 февраля 2002 г. См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3424.

² См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 168–184.

дования³, но и статистические данные. Так, если в 2001 г. было зарегистрировано 1 826 уголовных дел по ст. 174 УК РФ, из них направлено в суд 1 213 дел и привлечено к уголовной ответственности 75 лиц, то уже в 2002 г. эти показатели составили соответственно 464 преступления, 260 уголовных дел и всего 7 лиц. В следующем 2003 г. количество выявленных фактов легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, сократилось более чем в два раза по сравнению с предыдущим периодом и составило 211 выявленных преступлений, по которым только 127 уголовных дел было направлено в суды, а число лиц, привлеченных к ответственности, составило 9 человек⁴.

Следует, однако, заметить, что указанная динамика преступности данного вида свидетельствует не только и не столько о низкой результативности деятельности правоохранительных органов, сколько о серьезнейших проблемах в правовом регулировании рассматриваемых отношений.

Зарубежный опыт показывает, что применение уголовно-правовых мер в предупреждении легализации (отмывания) незаконных доходов основывается прежде всего на хорошо разработанной нормативной базе, регулирующей отношения в банковской и коммерческой сфере. Законодательными актами предусматривается, в частности, обязанность банков и иных кредитных учреждений незамедлительно информировать правоохранительные органы обо всех подозрительных сделках, вкладах наличных средств, как правило, на сумму свыше 10 тыс. долларов. Кроме того, урегулировано применение иных правовых и организационных мер, направленных на отслеживание движения денежных средств, позволяющих эффективно пресекать незаконную деятельность, связанную с отмыванием незаконно полученных доходов.

До середины 2001 г. аналогичная правовая база в российском законодательстве отсутствовала, что отрицательно сказывалось на профилактике преступлений данного вида и методике их раскрытия. Вместе с тем существующие в настоящее время в России механизмы контроля за соответствием крупных расходов физических лиц их доходам, в частности декларирование доходов, по-прежнему не работают в полной мере. Так, практически отсутствует действенный финансовый контроль за денежными вкладами и их движением по банковским счетам. В конечном счете именно эти обстоятельства не дают возможность правоохранительным органам эффективно применять нормы, предусмотренные ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ.

Выход из этой ситуации видится в ином подходе к организации борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Помимо названных статей УК РФ требуется развить взаимосвязанные процедуры финансово-экономического контроля за операциями и иными сделками с имуществом, сообщения о фактах возможной легализации компетентным правоохранительным органам, что обусловит механизм применения наряду с уголовной гражданско-правовой и административной ответственности.

Хотя Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» вступил в силу с 1 февраля 2002 г.⁵, он не позволяет утверждать, что его нормы достаточны для осуществления такого подхода. Этот вывод обусловлен в первую очередь с тем, что в названном федеральном законе так же, как и в ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ, используется понятие «доходы, полученные преступным путем». Тем самым, доходами, полученными преступным путем, признаются объекты гражданских прав, то есть вещи, включая деньги, ценные бумаги и иное имущество, в том числе имущественные права, приобретенные именно в результате совершения преступления. Таким образом, легализуемые (отмываемые) доходы, полученные в результате иных правонарушений, выводятся из сферы действия положений указанного федерального закона и УК РФ.

Вместе с тем полученные нами данные и экспертные оценки других специалистов, правоприменительная практика свидетельствуют о том, что в более чем 2/3 случаях (около 70 %) всех возбужденных по ст. 174 УК РФ дел имущество было получено в результате административно-правовых нарушений и гражданско-правовых деликтов.

Представляется, что общественная опасность деяний, предусмотренных новыми редакциями ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ, по мнению законодателя, состоит не в сущности самих этих деяний, а во взаимосвязи с предшествовавшими им другими преступлениями, которые с необходимостью не влекут последующую легализацию приобретенных при их совершении доходов (например, в случаях личного потребления без совершения действий, указанных в ч. 1 ст. 174 и в ч. 1 ст. 174.1 УК РФ). Полагаем, что такая позиция противоречит понятию преступления, общественная опасность которого выражается в объективных и субъективных характеристиках конкретного деяния, предусмотренного уголовным законом, а не связанного с ним другого пове-

³ См., напр.: Голованов Н.М., Перекислов В.Е., Фадеев В.А. *Теневая экономика и легализация преступных доходов*. СПб., 2003. С. 202–207; Молчанова Т.В. *Криминологическая характеристика и профилактика легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3418.

⁵ См.: *Состояние преступности в России: (2001–2003) / Главный информационный центр МВД России*. М., 2003. С. 7–8.

дения. По нашему мнению, общественная опасность легализации доходов обусловлена не только характером противоправности их происхождения, но и характером действий по использованию легальных механизмов осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности для придания вводимым в оборот денежным средствам или иному имуществу видимости законных.

Вследствие этого нарушается одно из основных условий нормального функционирования экономики – осуществление экономической деятельности в рамках, определенных законом, искажаются социальные функции экономической деятельности, получают развитие «теневой» сектор и процессы криминализации экономики. Исходя из этого общественная опасность легализации незаконных доходов обусловлена самим по себе разрушительным воздействием на экономику действий, связанных с вводом в легальный оборот денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем.

Существует точка зрения, что криминализация действий с доходами, полученными иным, помимо преступления, незаконным путем, противоречит конституционным нормам и нарушает систему ответственности в российском праве. Нельзя криминализировать деяние с предметом преступления (доход, имущество), который является продуктом неуголовно-правового правонарушения. Нельзя не отметить, что в большинстве развитых зарубежных стран, в частности в США, Великобритании, Франции, Германии, Швейцарии и др., приняты и действуют специальные законодательные акты об ответственности за легализацию (отмывание) доходов. Как правило, в них предусмотрен перечень уголовно наказуемых деяний, доходы от которых могут в дальнейшем быть предметом отмывания. Согласно ст. 261 УК ФРГ предметом легализации (отмывания) могут быть только доходы от уголовных правонарушений (преступлений всех видов и ряда уголовно-правовых проступков), число которых весьма ограничено. Отмывание денежных средств и имущества, полученных в результате совершения гражданско-правовых и налоговых нарушений, выпадает из сферы уголовно-правового регулирования. В то же время, как отмечается рядом исследователей, такой подход, с одной стороны, является существенным сужением принципов Совета Европы в этом вопросе, а с другой – ведет к созданию законодательных пробелов, которые используются криминальным миром.

Однако мы полагаем, что наша точка зрения не противоречит общепризнанным нормам международного права, а следовательно, не нарушает

ст. 15 Конституции РФ. Нельзя также согласиться с неосновательным переносом общественной опасности легализации (отмывания) доходов с оценки деяния на характеристику предмета преступления.

Уголовная ответственность должна наступать не только за легализацию (отмывание) имущества, добытого преступным путем, но и за введение в легальный оборот любого незаконно полученного имущества, то есть за нарушение предусмотренного ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ «абсолютного» уголовно-правового запрета совершать данного рода действия. В этом случае уголовная ответственность за легализацию (отмывание) доходов обусловлена уголовно-правовыми отношениями, но никак не административно-правовым и тем более гражданскими правоотношениями.

Предусмотренное диспозициями ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ понятие происхождения денежных средств или иного имущества как приобретенных в результате совершения преступления, на наш взгляд, во многом затрудняет практическое применение этих уголовно-правовых норм. При такой формулировке согласно ст. 49 Конституции РФ применение ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ становится возможным только при наличии уголовной преюдиции, то есть при условии предварительного признания вступившим в законную силу приговором суда факта совершения преступления, посредством которого приобретены денежные средства или иное имущество, ставшие предметом легализации. Как представляется, при таком подходе к применению этих статей установление уголовно-правовой ответственности за легализацию доходов излишне, так как обвинительным приговором должен быть разрешен вопрос и о судьбе имущества, полученного в результате совершения предшествующего преступления (п. 4 ч. 3 ст. 81 УПК РФ).

К сожалению, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, рассмотревшего правоприменительную практику по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, эти и другие актуальные вопросы, связанные с применением ст.ст. 174 и 174.1 УК РФ, не нашли достаточно полного отражения⁶. Так, одна из важнейших проблем, возникающих при квалификации данных деяний, – определение финансовой операции с денежными средствами или иным имуществом – в постановлении решается путем приведения дефиниции, содержащейся в ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», что явно недостаточно для раскрытия смысла нормы уголовного закона.

⁶ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» // Российская газета. 2004. 7 дек.

Насколько реальна защита прав потерпевшего на первоначальном этапе предварительного расследования по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации?

Е.М. Варпаховская

С конца XX в. в Российской Федерации была провозглашена идея создания правового государства и начата судебная реформа. С учетом конституционных положений назрела необходимость принятия конкретных мер по защите прав и законных интересов граждан, в том числе и в сфере уголовного судопроизводства. Практики и ученые были вовлечены в длительный процесс обсуждения различных проектов Уголовно-процессуального кодекса. И вот наконец в 2001 г. был принят новый УПК РФ. Новый не только потому, что очередной. Новый и по содержанию, поскольку в его основу легла новая для Российского государства англо-саксонская (американская) модель уголовного судопроизводства с одновременным сохранением элементов континентальной системы права.

Бесспорно, в УПК РФ многое изменилось в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Иначе и не могло быть, поскольку Россия вступила в Совет Европы, следовательно, ее правовая система должна соответствовать международным стандартам, в том числе в области защиты прав человека в уголовном судопроизводстве.

Сторонников защиты прав жертв преступлений должны порадовать новые положения о назначении уголовного судопроизводства, а также расширение объема процессуальных прав потерпевшего, указанных в ст. 42 УПК РФ. Так, п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ провозгласил, что уголовное судопроизводство своим назначением имеет защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений. Однако при детальном изучении конкретных норм уголовно-процессуального законодательства приходится констатировать, что на самом деле положения п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ нередко оказываются декларативными, поскольку в УПК РФ не указан механизм защиты прав жертв преступлений.

Начнем с того, что появление процессуальной фигуры потерпевшего в российском уголовном судопроизводстве связано с вынесением специального постановления, которое возможно только после возбуждения уголовного дела. А, как известно, получение процессуального статуса влечет наделение участников уголовного судопроизводства процессуальными правами по отстаиванию своих интересов. Однако законодатель не предусмотрел нормы, указывающей на момент признания потерпевшим, отдав принятие столь важного для жертвы преступления решения на усмотрение следователя. В результате соответствующие должностные лица признают пострадавшего потерпевшим по своему усмотрению в любой момент расследования по делу, и до сих пор бывают случаи, что происходит это перед окончанием предварительного расследования. Очевидно, что при этом они руководствуются не главным назначением уголовного судопроизводства, а собственными интересами по уголовному делу. Вместе с тем в международно-правовых нормах, в частности в Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 29 ноября 1985 г., указано, что к жертвам преступления следует относиться с состраданием, уважать их достоинство, ведь они имеют право на доступ к механизмам правосудия¹.

Принимая во внимание международные стандарты, а также положения Конституции РФ о том, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом (ст. 52), необходимо скорректировать нормы УПК РФ в части обеспечения прав и законных интересов потерпевшего на начальном этапе

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

уголовного судопроизводства, причем это возможно сделать различными способами.

Во-первых, можно отменить стадию возбуждения уголовного дела как самостоятельную стадию и в этом случае наделить жертву преступления правами потерпевшего с момента подачи им заявления или выявления преступления правоохранительными органами. Такая система существует во многих зарубежных странах как с состязательной, так и с континентальной системой права, например во Франции, США, Канаде, Великобритании и пр. Следует вспомнить, что и в российском законодательстве стадии возбуждения уголовного дела в дореволюционный период ее развития не наблюдалось, точнее, не существовало. Первый кодифицированный нормативный источник в области отечественного уголовно-процессуального законодательства – Устав уголовного судопроизводства 1864 г. – содержал отдельные статьи (ст.ст. 297, 298), указывающие лишь на «законные поводы к начатию следствия» и на обязанность судебного следователя «о всяком начатом им следствии доводить до сведения прокурора»². Первые послереволюционные процессуальные законы (УПК РСФСР 1922 и 1923 гг.) также не выделяли возбуждение уголовного дела в самостоятельную стадию уголовного процесса. Возможно, следует вернуться к исторически сложившимся в российском законодательстве положениям, направленным на защиту прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве, и отменить стадию возбуждения уголовного дела. Такой способ изменения законодательства не нов для российского законодателя. Например, таким приемом юридической техники в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации был возрожден суд присяжных.

Второй возможный путь обеспечения защиты прав потерпевшего на начальном этапе уголовного судопроизводства – это соединение момента возбуждения уголовного дела с моментом признания лица потерпевшим, исходя из того, что для принятия решения о признании лица потерпевшим необходимо установить данные о последствиях преступления, которые в большинстве случаев и служат основанием для возбуждения уголовного дела (такие предложения высказывались учеными перед принятием УПК РФ³). Для тех случаев, когда по каким-либо причинам в момент

возбуждения уголовного дела не установлено пострадавшее лицо, возможно предусмотреть положение, в соответствии с которым в этих случаях признание лица потерпевшим должно быть процессуально оформлено на начальном этапе производства расследования, как только будет установлено, кому именно причинен вред. Представляется, что второй путь решения указанной проблемы в настоящий момент более приемлем для отечественного законодательства. Это предложение находит поддержку и у практических работников правоохранительных органов. В связи с чем, думается, с данным предложением следует вновь обратиться к законодателю, поскольку закрепление в УПК РФ указанного положения соответствовало бы конституционным идеям равенства всех перед законом, а УПК РФ уже предусматривает возможность появления подозреваемого с момента возбуждения уголовного дела.

На этом проблемы потерпевшего в досудебных стадиях уголовного судопроизводства не заканчиваются. Статья 42 УПК РФ предоставляет потерпевшему определенный объем процессуальных прав. Справедливости ради следует отметить, что он расширен по сравнению с УПК РСФСР 1960 г. Однако реализовать свои процессуальные права потерпевшие, как правило, могут далеко не всегда. Дело в том, что при вынесении постановления о признании потерпевшим следователи чаще всего не перечисляют и тем более не разъясняют потерпевшему его процессуальные права, полагая, что, поскольку процессуальные права потерпевшего изложены в тексте постановления, потерпевший должен сам с ними ознакомиться, прочитав текст постановления (эти факты подтверждены опросом следователей прокуратуры и милиции). При этом следователи не принимают во внимание психологические факторы, влияющие на поведение жертвы преступления в момент признания ее потерпевшим (стресс и другие эмоциональные состояния, связанные с пережитой криминальной ситуацией), не позволяющие большинству потерпевших внимательно и вдумчиво прочитать, а самое главное – разобраться с перечисленными в данном постановлении процессуальными правами.

Возможно возникновение возражений, заключающихся в том, что потерпевший имеет право получить копию постановления о признании

² Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

³ См.: СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М.: Международные отношения, 1989. С. 538.

потерпевшим и в другой спокойной обстановке может изучить свои права. Заметим, что получить данную копию – это право потерпевшего и о нем он должен сначала узнать, чтобы иметь возможность его реализовать. Регулярное общение со следователями показывает, что значительная их часть не вручает потерпевшему копию постановления о признании потерпевшим, аргументируя свою позицию тем, что потерпевший ее не попросил, то есть сам не реализовал это право. Однако, как было отмечено выше, потерпевший мог и не знать о наличии у него такого права.

И как же при таких обстоятельствах потерпевший должен узнать о своих процессуальных правах? Идти к адвокату? Но ведь мы прекрасно понимаем, что при сложившейся в нашей стране экономической ситуации (наличии безработицы, низком уровне заработной платы, задержек с ее выплатами, мизерным размером пенсий) далеко не каждый потерпевший может позволить себе роскошь нанять профессионального адвоката для защиты своих прав в уголовном деле. А бесплатные адвокаты в качестве представителей потерпевшего в соответствии с ч. 2 ст. 45 УПК РФ предусмотрены только для защиты прав и законных интересов потерпевших, являющихся несовершеннолетними или по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы. Следует отметить, что УПК РФ в ч. 1 ст. 45 предусмотрел возможность участия в качестве представителя потерпевшего одного из близких родственников или иного лица, о допуске которого ходатайствует потерпевший, но только при рассмотрении дела у мирового судьи по решению последнего. На эту проблему потерпевшего обратил внимание Конституционный Суд РФ и в своих определениях от 05.12.2003 № 446-О «По жалобам граждан Л.Д. Вальдмана, С.М. Григорьева и региональной общественной организации «Объединение вкладчиков «МММ» на нарушение конституционных прав свобод рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁴, от 05.12.2003 № 447-О «По

жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Г.М. Ситяевой частью первой статьи 45 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», от 05.02.2004 № 25-О «По жалобе гражданки Ивкиной Валентины Оноприевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 45 и статьей 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»⁵ указал, что необходимость гарантировать защиту прав потерпевших от преступлений вытекает из ч. 1 ст. 21 Конституции РФ. Применительно к личности потерпевшего это конституционное предписание предполагает обязанность государства обеспечивать пострадавшему от преступления возможность отстаивать свои права и законные интересы любым не запрещенным законом способом, поэтому принял решение, в соответствии с которым ч. 1 ст. 45 УПК РФ по ее конституционному смыслу не исключает, что представителем потерпевшего и гражданского истца в уголовном процессе (в том числе на стадии предварительного расследования) могут быть иные, помимо адвокатов, лица, в том числе близкие родственники, о допуске которых ходатайствует потерпевший или гражданский истец. Но в редакцию ст. 45 УПК РФ соответствующие изменения пока не внесены.

Как видим, при существующем подходе законодателя и практических работников потерпевший нередко не может узнать о своих процессуальных правах и, следовательно, реализовать их. Представляется, что одной из причин сложившегося положения является не совсем точная редакция ч. 2 ст. 21 УПК РФ, в которой, раскрывая обязанность осуществления уголовного преследования, законодатель указывает, что «в каждом конкретном случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении». Однако такая редакция не в полной мере соответствует ч. 1 ст. 6 УПК РФ. Поэтому ч. 2 ст. 21 УПК РФ следовало бы дополнить словами «по защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений». При такой редакции ч. 2 ст. 21

⁴ Российское законодательство X–XX веков. М.: Юрид. лит., 1991. Т. 8. С. 120–251.

⁵ См.: Абабков А. Право потерпевшего на судебную защиту // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1996. № 3. С. 87; Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1986. С. 45; Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. Волгоград: Волгоградский юрид. ин-т МВД РФ, 1997. С. 155; Яни П.С. Обеспечение прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12.

УПК РФ соответствующие должностные лица будут обязаны учитывать, защищать и отстаивать права и законные интересы потерпевших, которые не всегда совпадают с интересами государства и с ведомственными интересами этих должностных лиц. Указанные дополнения в ч. 2 ст. 21 УПК РФ учитывали бы и мнение потерпевших, которые, пострадав от преступления, полагают, что защитить их права и законные интересы – это обязанность соответствующих государственных органов, а не их личная обязанность производить действия по отстаиванию своих прав.

Защите прав и законных интересов потерпевшего, казалось бы, должна способствовать редакция ч. 1 ст. 11 УПК РФ, обязывающая суд, прокурора, следователя, дознавателя разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав. Норма хорошая, но не подкреплена другими нормами, предусматривающими ответствен-

ность указанных должностных лиц за неисполнение этой обязанности. Поэтому, зная о безнаказанности, это положение закона на практике выполняется не всеми следователями и не всегда, а в накладе опять остается потерпевший. Возможно, следует предусмотреть в законе ответственность должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, за неисполнение своих процессуальных обязанностей, поскольку исторически наши соотечественники привыкли к политике «кнута и пряника».

Как видим, существует реальная необходимость внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство с целью разработки механизма реализации имеющихся норм по защите прав потерпевшего и введения новых. Как справедливо отмечают некоторые авторы, «...с принятием УПК РФ судебная реформа в стране не должна остановиться, надо продолжать реализовывать нормы Конституции в области судопроизводства...»⁶. Полагаем что, в первую очередь сказанное должно касаться области защиты прав жертв преступлений.

⁶ Моршаклова Т.Г. *Общие проблемы судебной власти // Судебная реформа и становление правового государства Российской Федерации (по материалам международной научно-практической конференции) / Под общ. ред. В.С. Комаровского, М.Ю. Мизулина. М., 2003. С. 69.*

К вопросу о понятии взаимной правовой помощи по уголовным делам

М.В. Давыдова

Вопрос об определении понятия взаимной правовой помощи по уголовным делам занимает одно из центральных мест в ряду проблем правовой регламентации сотрудничества государств в борьбе с преступностью.

Следует отметить, что действующие международно-правовые акты в сфере уголовного судопроизводства, участницей которых является Российская Федерация, а также российское уголовно-процессуальное законодательство не содержат четкого определения данного понятия. В связи с этим в научной литературе были предприняты попытки решить эту проблему¹, однако единого подхода к определению понятия взаимной правовой помощи в науке до сих пор нет.

Как справедливо отмечает М.И. Смирнов, «суть разногласий по рассматриваемому вопросу такова: производство каких процессуальных (следственных), оперативно-розыскных действий охватывается этим понятием»².

В зависимости от охвата действий, выполняемых по просьбе одного государства (запрашивающего) компетентными органами другого государства (запрашиваемого), можно говорить о широком и узком определениях понятия взаимной правовой помощи по уголовным делам.

В.М. Волженкина понимает под взаимной правовой помощью по уголовным делам совокупность различных форм сотрудничества государств в сфере уголовного судопроизводства, включая не только производство процессуально-следственных действий (выполнение и направление отдельных поручений, вручение документов, обмен информацией, в том числе законодательной, и др.), но и экстрадицию, передачу лиц, осужденных иностранными судами, в страну своего гражданства, осуществление уголовного преследования, передачу предметов³.

Аналогичной позиции придерживается Т.Н. Москалькова, указывающая, что «необходимость в международной правовой помощи возникает в случаях, когда обвиняемый или подозреваемый по уголовному делу, возбужденному на территории одного государства, скрывается на территории другого государства либо когда свидетели, потерпевшие или другие участники уголовного процесса, документы по уголовному делу, расследуемому или рассматриваемому в суде на территории одного государства, находятся на территории другого государства, а также в некоторых других случаях»⁴.

С учетом этого Т.Н. Москалькова определяет международную правовую помощь по уголовным делам как «выполнение на основании международных договоров и национальных нормативных правовых актов одним государством в интересах другого государства запросов о производстве процессуальных действий или о выдаче обвиняемого (подозреваемого) для привлечения его к уголовной ответственности по конкретному уголовному делу, расследуемому или рассматриваемому в суде запрашивающего государства, либо об исполнении приговоров или иных судебных решений, в том числе о передаче осужденного в одном государстве для отбывания наказания или принудительного лечения другому государству»⁵.

Такое понимание существа взаимной правовой помощи основано на содержании норм ряда международных договоров. Так, в ст. 6 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. (далее – Минская конвенция 1993 г.)⁶ в редакции Протокола 1997 г., опреде-

¹ См.: Волженкина В.М. *Оказание правовой помощи по уголовным делам в сфере международного сотрудничества: Учебное пособие.* СПб., 1999; Милинчук В.В. *Институт взаимной правовой помощи по уголовным делам: Действующая практика и перспективы развития.* М.: Юрлитинформ, 2001; Смирнов М.И. *Современное состояние института взаимной правовой помощи по уголовным делам // Следственная практика.* 2004. № 1–2.

² Смирнов М.И. Указ. соч. С. 160.

³ См.: Волженкина В.М. Указ. соч. С. 34.

⁴ *Уголовный процесс: Учебник. 3-е изд., испр. и доп. / Под. ред. В.П. Божьева.* М.: Спарк, 2002. С. 653.

⁵ Там же. С. 654.

⁶ См.: *СЗ РФ.* 1995. № 17. Ст. 1472.

ляющей объем правовой помощи, указывается, что государства-участники оказывают друг другу правовую помощь путем выполнения процессуальных и иных действий, предусмотренных законодательством запрашиваемого государства. К числу таких действий относятся как проведение осмотров, обысков, допрос подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей, экспертов, розыск, так и выдача лиц для привлечения их к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение, осуществление уголовного преследования. Кроме того, разд. IV Минской конвенции 1993 г. «Правовая помощь по уголовным делам» не содержит специальных положений о порядке направления, исполнения запросов о производстве процессуальных действий с целью получения доказательств на территории запрашиваемого государства, а включает нормы, регулирующие экстрадицию, осуществление уголовного преследования, передачу предметов и направление уведомлений об обвинительных приговорах и сведениях о судимости. Таким образом, по смыслу Минской конвенции 1993 г. взаимная правовая помощь по уголовным делам понимается широко и включает, помимо исполнения запросов о производстве процессуальных действий, также выдачу лиц и осуществление уголовного преследования.

Не соглашаясь с таким (расширительным) толкованием понятия правовой помощи по уголовным делам, В.В. Милинчук полагает, что «базовой характеристикой, отличающей правовую помощь по уголовным делам от других форм сотрудничества в сфере уголовного правосудия... является частичная передача запрашивающим государством компетенции по собственному уголовному делу другому государству... Эта передача компетенции выражается в допущении государством возможности собирания компетентными органами, а также в признании доказательств, полученных на основании зарубежного уголовно-процессуального законодательства, допустимыми и удовлетворяющими требованиям национального законодательства запрашивающего государства»⁷. Исходя из этого В.В. Милинчук определяет правовую помощь по уголовным делам как «основанную на внутреннем законодательстве деятельность компетентных органов запрашиваемого государства по исполнению, в соответствии с условиями международного договора, следственных поручений судебных и иных компетентных органов запрашивающего государства о производстве на территории запрашиваемого государства процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий для получения до-

казательств по расследуемому в запрашивающем государстве уголовному делу»⁸.

М.И. Смирнов указывает, что «взаимная правовая помощь по уголовным делам – это основанная на законодательстве деятельность компетентных органов и должностных лиц запрашиваемого государства по оказанию помощи в досудебном производстве и судебном разбирательстве по производству процессуально-следственных и оперативно-розыскных действий для получения доказательств по расследуемому в запрашивающем государстве уголовному делу и его правильному разрешению»⁹.

Такой же подход нашел отражение и в ряде международно-правовых норм. Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/117 от 14.12.1990, предусматривает возможность предоставления государствами самой широкой взаимной помощи в проведении расследований или судебных разбирательств, которая может включать получение свидетельских показаний и заявлений от отдельных лиц, обследование объектов и участков местности, предоставление вещественных доказательств. Вместе с тем положения договора не применяются в отношении ареста или задержания любого лица с целью его выдачи, обеспечения исполнения в запрашиваемом государстве судебных решений, вынесенных в запрашивающем государстве, передачи заключенных для отбывания наказания, передачи разбирательства по уголовным делам.

Между государствами-членами Совета Европы отношения по вопросам взаимной правовой помощи по уголовным делам и отношения по экстрадиции регулируются различными договорами: Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г.¹⁰ и Европейской конвенцией о выдаче 1957 г.¹¹.

Анализ определений, сформулированных В.В. Милинчук и М.И. Смирновым, позволяет сделать вывод, что авторы в качестве основных характеристик (признаков) взаимной правовой помощи по уголовным делам выделяют следующие:

- 1) взаимная правовая помощь выражается в деятельности компетентных органов и должностных лиц запрашиваемого государства;
- 2) правовым основанием осуществления взаимной помощи по уголовным делам авторы называют национальное (внутригосударственное) законодательство;
- 3) поводом для указанной деятельности компетентных органов запрашиваемого государства служит запрос о правовой помощи, направ-

⁷ Милинчук В.В. Указ. соч. С. 19–20.

⁸ Там же. С. 19.

⁹ Смирнов М.И. Указ. соч. С. 162.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2349.

¹¹ См.: Там же. Ст. 2348.

ленный компетентным органом запрашивающего государства;

4) целью деятельности компетентных органов запрашиваемого государства является получение доказательств, необходимых для осуществления уголовного преследования (расследования уголовного дела и его судебного рассмотрения) на территории запрашивающего государства;

5) данные доказательств в свою очередь могут быть получены посредством выполнения процессуальных, а также оперативно-розыскных действий на территории запрашивающего государства.

Соглашаясь в целом с приведенными определениями, полагаем возможным уточнить некоторые положения.

Прежде всего, определяя понятие «взаимная правовая помощь по уголовным делам», необходимо, на наш взгляд, учитывать особый характер складывающихся по поводу оказания правовой помощи отношений. Прежде всего, они носят международный характер и в совокупности с другими отношениями, возникающими между государствами, международными (межправительственными) организациями, представляют собой компонент целостной глобальной межгосударственной системы¹². Данные отношения выходят за рамки территории и юрисдикции одного отдельно взятого государства.

Кроме того, следует иметь в виду, что данные отношения могут возникать не только между государствами, но и с участием международных судебных органов. В частности, уставы международных военных трибуналов содержат положения о возможности направления запросов о правовой помощи государствам-участникам. Например, ст. 29 Устава Международного трибунала по Югославии 1993 г. предусматривает сотрудничество государств с трибуналом в вопросах расследования и судебного преследования лиц, обвиняемых в совершении серьезных нарушений международного гуманитарного права. В рамках этого сотрудничества государства обязаны выполнять любые просьбы об оказании помощи или приказы Судебной камеры, включая опознание и установление местонахождения лиц, снятие свидетельских показаний и производство действий по собиранию доказательств, вручение доказательств. Кроме того, ст. 18 указанного устава предусмотрено право обвинителя, действующего независимо, в качестве отдельного органа Международного трибунала, допрашивать подозреваемых, жертв и свидетелей, собирать доказательства и проводить расследование на месте. При осуществлении этих функций обвинитель может (при необходимости) обращаться за помощью к соответ-

ствующим государственным властям¹³. Аналогичные нормы содержатся и в Уставе Международного трибунала по Руанде 1994 г.¹⁴. Статья 93 Римского статута Международного уголовного суда 1998 г. также предусматривает обязанность государств-участников указанного статута выполнять просьбы Международного уголовного суда об оказании помощи в связи с осуществлением расследований или уголовного преследования путем идентификации и установления места нахождения лиц и предметов, получения доказательств, включая показания под присягой, проведения осмотра мест или объектов, производства обысков и наложения ареста и других действий.

Принимая во внимание межгосударственный характер отношений по осуществлению взаимной правовой помощи, необходимо отметить, что кроме внутригосударственного законодательства правовым основанием осуществления взаимной помощи являются нормы международного права. Главным образом это международные договоры Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства. Такие договоры не только содержат общие положения, обязывающие оказывать другим государствам-участникам всемерную помощь, необходимую для разрешения уголовного дела, но и детально регламентируют некоторые вопросы, касающиеся порядка осуществления правовой помощи. С точки зрения территориальной распространенности и числа участников договоры могут носить универсальный, региональных и двусторонний характер.

Исходя из изложенного представляется возможным сформулировать следующее определение понятия «взаимная правовая помощь по уголовным делам»: это определенные общественные отношения, урегулированные международно-правовыми нормами (общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами универсального, регионального, двустороннего характера), а также нормами внутригосударственного права, складывающиеся как между государствами, так и между государствами и международными судебными органами, заключающиеся в обязанности запрашиваемого государства исполнить запрос о правовой помощи запрашивающего государства или международного судебного органа путем выполнения компетентными органами или должностными лицами процессуальных, оперативно-розыскных действий с целью получения доказательств по разрешаемому (расследуемому, рассматриваемому судом) в запрашивающем государстве или международном судебном органе уголовному делу.

¹² См.: Курс международного права: В 7 т. / Ю.А. Баскин, Н.Б. Крылов, Д.Б. Левин и др. М.: Наука, 1989. Т. 1. С. 10.

¹³ См.: Международное публичное право: Сб. документов: В 2 т. М.: Изд-во «БЕК», 1996. Т. 2. С. 106–109.

¹⁴ См.: Там же. С. 114–116.

Особенности формулирования обвинения по совокупности преступлений и отражения ее в процессуальных документах предварительного расследования

Н.В. Кузнецова

При наличии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления, следователь выносит постановление о привлечении данного лица в качестве обвиняемого (ст. 171 УПК РФ).

Обвинение как уголовно-процессуальная категория в доктрине уголовного процесса рассматривается в двух значениях – в материально-правовом и процессуальном смысле. Под обвинением в материально-правовом смысле подразумевается совокупность установленных по делу и вменяемых обвиняемому в вину общественно опасных и противоправных фактов, составляющих существо того конкретного состава преступления, за который это лицо несет уголовную ответственность и должно быть осуждено. Под обвинением в процессуальном смысле понимается основанная на законе процессуальная деятельность компетентных органов и лиц по изобличению обвиняемого в инкриминируемом ему преступлении и по обоснованию его уголовной ответственности с тем, чтобы добиться публичного его осуждения¹.

Обвинение в материально-правовом смысле находит свое оформление в различных процессуальных документах. Первоначально оно формулируется в постановлении органов следствия или дознания о привлечении лица в качестве обвиняемого. В случае необходимости его изменения или дополнения этими органами выносится новое постановление, в котором обвинение описывается в преобразованном виде. По окончании предварительного расследования обвинение снова излагается в обвинительном заключении по делу. При необходимости внести в него изменения прокурор может составить постановление, указав в нем то обвинение, по которому обвиняемый будет предан суду. В следующей стадии обвинение находит свое отражение в постановлении судьи о назначении судебного заседания. При этом судья вправе исключить из обвинительного заключения отдельные пункты обвинения или применить уголовный закон о менее тяжком преступлении, не изменяя существенно об-

винения и не ухудшая положения обвиняемого. В ходе судебного разбирательства обвинение разрешается в приговоре суда. Затем обвинение, разрешенное судом первой инстанции, так или иначе отражается в определении или постановлении суда кассационной или надзорной инстанции.

Содержанию всех перечисленных процессуальных документов придается очень важное значение, поскольку от того, насколько обвинение соответствует объективной действительности и насколько верно оно отражает все существенные признаки преступного деяния, зависит обоснованность и законность привлечения лица к уголовной ответственности.

В постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого указываются дата и место его составления, кем оно составлено, фамилия, имя и отчество лица, привлекаемого в качестве обвиняемого, описание преступления, в совершении которого обвиняется данное лицо, с указанием времени и места его совершения и других обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии с пп. 1–4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, пункт, часть, статья УК РФ, предусматривающие ответственность за данное преступление (ч. 2 ст. 171 УПК РФ). Требование мотивированности постановления относится к обоснованию юридической квалификации, вывода о преступлении и лице, его совершившем, установленными по делу фактическими обстоятельствами. Вопрос о приведении в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого ссылок на доказательства, собранные по делу, решает сам следователь.

При совершении одного или нескольких преступлений в отношении каждого из обвиняемых составляется постановление о привлечении в качестве обвиняемого.

В соответствии с ч. 3 ст. 171 УПК РФ, если обвиняемому вменяется совершение нескольких

¹ См.: Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и судебный приговор. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1965. С. 8–64.

преступлений, предусмотренных разными пунктами, частями, статьями УК РФ, в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого должно быть указано, какие конкретные действия вменяются обвиняемому по каждой из этих норм уголовного закона.

Указанная редакция ч. 3 ст. 171 УПК РФ представляется неточной: в действующей редакции УК РФ совершение лицом нескольких преступных деяний, за которые оно ранее не осуждалось, образует совокупность преступлений, какими бы эти преступления не были – однородными (тождественными) или разнородными, то есть независимо от того, предусмотрены ли они разными пунктами, частями, статьями УК РФ или одним пунктом, частью, статьей УК РФ. Во всех этих случаях имеет место совокупность обвинений, каждое из которых должно быть сформулировано предельно четко, ясно, в полном соответствии с требованиями ч. 2 ст. 171 УПК РФ.

Для обеспечения реализации этого требования закона целесообразно внести изменения в ч. 3 ст. 171 УПК РФ, изложив ее в следующей редакции: «При обвинении лица в совершении нескольких преступлений, предусмотренных одними или разными пунктами, частями, статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, в постановлении о привлечении его в качестве обвиняемого должно быть указано, какие деяния вменяются ему по каждой из этих норм уголовного закона». Позднее, когда практика применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства о совокупности преступлений в ее нынешнем понимании стабилизируется, в тексте ст. 171 УПК РФ можно будет указать, что при обвинении лица в совершении нескольких преступлений в постановлении о привлечении его в качестве обвиняемого должно быть указано, какие деяния вменяются ему по каждой из норм уголовного закона.

Пока же мы считаем предложенную редакцию ч. 3 ст. 171 УПК РФ более целесообразной для того, чтобы акцентировать внимание правоприменителя (следователя, дознавателя, прокурора, адвоката, судьи, а также подозреваемого, потерпевшего, их представителей), других участников уголовного судопроизводства на необходимости отражения в постановлении о привлечении к качеству обвиняемого всех элементов преступной деятельности, составляющих совокупность преступлений. Пока это достаточно актуально, учитывая, что ранее, когда все эпизоды, входящие в неоднократность преступлений, за которые лицо еще не было осуждено, квалифицировались по одной статье уголовного закона и

образовывали одно сложное обвинение. Исключение одного или даже некоторых из них из обвинения могло никак не отразиться на квалификации и размере назначенного судом наказания, поэтому зачастую такого пристального внимания к полноте описания отдельных эпизодов преступления и их четкой, ясной и конкретной квалификации не уделялось.

Отражение признаков множественности преступлений в материалах предварительного следствия (постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого, обвинительном заключении по делу) обеспечивалось ранее тем, что отсутствие в деле перечисленных данных и невозможность их восполнить в процессе подготовки к рассмотрению дела или в судебном заседании расценивалось как неполнота предварительного следствия, и на этом основании такие дела надлежало возвращать для производства дополнительного расследования. Постановлением Конституционного Суда РФ от 20.04.1999 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород»² положение п. 1 ст. 232 УПК РФ, предусматривавшее данное основание возвращения дела для дополнительного расследования по инициативе суда, признано не соответствующим ст. 49 и ч. 1 ст. 123, а также ч. 1 ст. 46 и ст. 52 Конституции РФ и таким образом утратило юридическую силу. Новый УПК РФ не предусматривает возможности возвращения дела на дополнительное расследование судом ни по инициативе самого суда, ни по инициативе сторон. Статья 237 УПК РФ, предусматривающая основания возвращения дела прокурору, не предполагает производства дополнительного расследования.

Как уже было отмечено, отсутствие в материалах предварительного расследования данных о наличии в содеянном признаков множественности преступлений препятствует осуществлению обвиняемым своего права на защиту и лишает суд возможности постановить законный и обоснованный приговор, что должно влечь возвращение дела прокурору на основании п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ. Но установленные в данной статье достаточно сжатые сроки, в течение которых должны быть устранены нарушения уголовно-процессуального закона (до 5 суток), создают весьма ограниченные возможности для устранения этого вида нарушений: в течение этого вре-

² См.: *СЗ РФ. 1999. № 17. Ст. 2205.*

мени требуется перепредъявить обвинение, составить новое обвинительное заключение, предъявить эти материалы лицам, участвующим в деле.

По нашему мнению, было бы более удачным решением данной проблемы и способствовало бы правильному применению уголовного закона о множественности преступлений, осуществлению прав обвиняемого и других участников уголовного процесса законодательное закрепление в ст.ст. 171 и 220 УПК РФ обязанности следователя указать в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого и в обвинительном заключении по делу, помимо предусмотренных в этих нормах сведений, также и сведений о наличии в содеянном признаков того или иного вида множественности преступлений. Уголовно-процессуальный кодекс РФ в ч. 2 ст. 171 предусматривает, что «в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого должны быть указаны... описание преступления с указанием времени, места его совершения, а также иных обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии со ст. 73 настоящего Кодекса». А в ст. 73 УПК РФ в числе обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, названы обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание. К числу таких обстоятельств относятся сведения о прошлых судимостях обвиняемого, а также все виды множественности преступлений. В связи с этим было бы целесообразно ч. 3 ст. 171 УПК РФ изложить в следующей редакции: «При обвинении в нескольких преступлениях, подпадающих под действие одних или разных пунктов, частей, статей уголовного закона, в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого должно быть указано,

какие конкретные действия вменяются обвиняемому по каждой из статей уголовного закона, а также должно содержаться указание на наличие иных видов множественности преступлений.

При наличии сведений о возбужденных в отношении данного лица уголовных делах, находящихся в производстве органов предварительного расследования, не соединенных в одном производстве с настоящим делом, указывается дата возбуждения других уголовных дел, их номер, орган и должностное лицо, в производстве которого они находятся, дата совершения тех преступлений и их квалификация».

Отметим, что при наличии формальных оснований к отказу в возбуждении уголовного дела или его прекращению по основаниям, перечисленным в ст.ст. 25, 28 УПК РФ (например, в материалах имеется заявление потерпевшего о примирении с лицом, совершившим преступление небольшой или средней тяжести), указание на наличие признаков множественности преступлений в деяниях лица может иметь важнейшее значение для обоснования принятого решения о возбуждении уголовного дела или об отмене ранее принятого решения о прекращении производства по делу.

Немаловажным представляется также указание на наличие признаков того или иного вида множественности преступлений в постановлении об избрании меры пресечения в отношении лица, так как это один из факторов, определяющих мотивированность такого решения. Представляется необходимым также при наличии у подозреваемого судимости во всех случаях указывать в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого и в других принимаемых по делу процессуальных решениях на наличие в деле копии приговоров суда.

Пути и способы совершенствования уголовно-правовых норм, обеспечивающих исполнение судебного акта

Ю.И. Кулешов

Не вызывает сомнений тот факт, что эффективность деятельности суда и правоохранительных органов, их авторитет во многом зависят не только от уровня принимаемых решений, но и от неукоснительного их исполнения. Однако анализ статистических данных о регистрации преступлений, посягающих на исполнение судебных актов (ст.ст. 312 и 315 УК РФ), и лиц, их совершивших, свидетельствует, что динамика их неоднородна. Если число зарегистрированных незаконных действий в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (ст. 312 УК РФ), постоянно растет, то случаи неисполнения приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК РФ) фиксируются с заметными колебаниями. Так, рост зарегистрированных преступлений по ст. 312 УК РФ в 2003 г. по сравнению с 1997 г. составил 245,4 %, а выявленных лиц – 272,7 %. В то же время по ст. 315 УК РФ в 1997 г. было зарегистрировано 430 фактов преступного поведения, в 2001 г. – только 291, а в 2003 г. – 429 случаев¹.

Снижение количества возбужденных уголовных дел по ст. 315 УК РФ в 2001 г. можно объяснить штатно-организационными мероприятиями. С принятием и вступлением в силу нового УПК РФ изменилась подследственность по данному виду преступлений. Она перешла к вновь организованной службе дознания, которая была сформирована в структуре Департамента судебных приставов Минюста России.

Вместе с тем анализ практики работы данной службы показывает, что уже в структуре вышеуказанного министерства возбуждается всего около 30 % уголовных дел из поступивших заявлений о факте уклонения от исполнения судебного акта. В 70 % случаев выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления².

В юридической литературе данные обстоятельства связывают в том числе и с несовершенством уголовного законодательства. Отмечается, что регистрация уголовных дел составляет лишь небольшой процент от числа совершаемых деяний. Некоторые авторы высказывали даже сомнения в целесообразности их криминализации³, полагая, что «стимулирующая роль уголовного закона в решении восстановительных задач правосудия заключается в придании уголовно-правового значения такому поведению виновного, как добровольное возмещение имущественного ущерба или морального вреда, а также иным действиям, направленным на заглаживание причиненного вреда»⁴.

Нет сомнений в том, что необходимо развить максимально законодательное стимулирование к добровольному исполнению судебного решения, в том числе и возмещению со стороны виновного причиненного им ущерба. Однако об-

¹ См.: Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. С. 559; Преступность в России начала XXI века и реагирование на нее / Под ред. проф. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2004. С. 107.

² См.: Справка к заседанию Коллегии Минюста России по вопросу «Об организации работы службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации по осуществлению функций дознания по уголовным делам, относящимся к подследственности дознавателей службы, и по борьбе с административными правонарушениями» // Архив Главного управления юстиции Министерства юстиции Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе. Еще более удручающие данные привел министр юстиции Ю. Чайка, который указал, что не может устраивать такое положение, когда только по 17 % представляются о злостном неисполнении судебных решений возбуждаются уголовные дела, да и то до суда из них доходят единицы (см.: Чайка Ю. Министерство юстиции России и укрепление вертикали власти // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 2–5).

³ См.: Сахаров А., Носкова Н. Преступления против правосудия // Социалистическая законность. 1987. № 11. С. 47; Гаранина М.А. Система преступлений против правосудия (формирование и развитие): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 10.

⁴ Лобанова Л.В. Преступления против правосудия: проблемы классификации посягательств, регламентации и дифференциации ответственности: Дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2000. С. 193.

шественная опасность рассматриваемых преступлений заключается не в том, что правонарушитель (преступник) добровольно отказывается возмещать ущерб и его к этому побуждают применением уголовного закона. Она состоит в том, что государство в лице правоприменительных органов или суда не может обеспечить исполнение принимаемого от его имени решения.

Как показывает анализ судебной практики, приблизительно в 51 % изученных дел и материалов судебное решение в той или иной мере касалось взыскания денежных средств или иного имущества. В остальных случаях оно касалось иных неимущественных вопросов (например, о сносе строения, о проведении ревизии и выдаче документов, о выселении из помещения и т.п.).

Квалификация преступлений как неисполнения того или иного судебного акта требует предварительного уяснения двух взаимосвязанных моментов: во-первых, содержит ли данный судебный акт предписания, обязательные для исполнения иными лицами, в том числе являющимися субъектами преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ (например, определение суда о приводе свидетеля, потерпевшего и т.д.); во-вторых, каковы характер и степень общественной опасности неисполнения того или иного судебного акта, есть ли нарушение, касающееся охраняемого уголовным законом объекта. Отсутствие общественной опасности совершенного деяния при наличии формальных признаков состава преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ, свидетельствует об отсутствии самого преступления (ч. 2 ст. 14 УК РФ).

С объективной стороны преступное деяние заключается в следующем: а) злостное неисполнение приговора или решения суда, а равно иного судебного акта; б) воспрепятствование исполнению данных судебных решений. Важным условием уголовной ответственности за рассматриваемое преступление является вступление приговора, решения или иного судебного акта в законную силу.

Неисполнение – это либо игнорирование обязательных предписаний, содержащихся в приговоре, решении или ином судебном акте, вступивших в законную силу, либо их прямое нарушение.

При этом уголовно наказуемым будет лишь такое неисполнение, которое признано злостным. Значение слова «злостный» истолковывается как «исполненный злых умыслов, сознательно недобросовестный, закоренелый в чем-то дурном»⁵.

«Злостность» означает, что у виновного была реальная возможность не нарушать обязательные предписания, изложенные в приговоре, решении или ином судебном акте, и исполнить их. Так, из 88 изученных материалов, по которым было отказано в возбуждении уголовного дела либо уголовные дела были прекращены за отсутствием в действиях лица состава преступления, в 19,3 % случаев основанием было отсутствие реальной возможности исполнить судебный акт. Кроме того, «злостность» характеризуется дополнительными факторами, свидетельствующими о нежелании лица исполнять судебное решение (например, наличие предупреждения со стороны суда или компетентных должностных лиц; наложение административного взыскания в виде штрафа на лицо, не исполняющее судебный акт; обман судебных органов относительно выполнения судебных актов; длительность неисполнения без уважительных причин и т.п.).

Как показывает изучение судебно-следственной практики, в 22,7 % случаев отсутствие «злостности» в уклонении обосновывалось именно тем, что лицо не предупреждалось об ответственности, к нему не применялись меры административного принуждения.

В то же время трудно согласиться с тем, что наличие или отсутствие «злостности» неисполнения обосновывается только прошедшим временем с момента появления у лица обязанности по исполнению судебного акта.

Поскольку однозначной оценки «злостности» неисполнения судебного акта в судебной практике нет и быть не может, то в самом законе следует уточнить, что понимать под злостностью неисполнения, ибо только он (закон) должен определять, являются те или иные деяния преступлением⁶.

Под «злостностью» неисполнения следует понимать повторное неисполнение лицом возложенных на него обязанностей, вытекающих из судебного акта, после предписания, сделанного уполномоченным лицом, и предупреждения об уголовной ответственности при наличии реальной возможности исполнить судебный акт (приговор, решение и т.д.).

В нормативных документах, определяющих порядок исполнения судебного акта⁷, не сформулирована обязанность по предупреждению лица об уголовной ответственности за злостное неисполнение судебного акта. В этой связи следует согласиться с предложением Т.Д. Усти-

⁵ Ожегов С.И. *Словарь русского языка*. М., 1953. С. 202.

⁶ См.: Трахов А.И. *Диспозиция составов преступлений против правосудия* // Законодательство. 2002. № 10. С. 74.

⁷ См.: Федеральный закон от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591; УИК РФ и т.д.

новой и Е.Ю. Четвертаковой о необходимости в документах, регулирующих порядок исполнения судебных актов, делать соответствующую запись⁸. Кроме того, целесообразно было бы данное определение включить в примечание к ст. 315 УК РФ.

Субъект преступления – специальный, исчерпывающе перечисленный в ст. 315 УК РФ, а именно: представитель власти, государственный служащий, служащий органа местного самоуправления, служащий государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации. Воспрепятствование исполнению приговора суда, решения или иного судебного акта, полагает А.И. Друзин, могут совершать любые физические лица, и в этой части в ст. 315 УК РФ субъект общий⁹.

Данная точка зрения не нашла поддержки в юридической литературе. Л.В. Иногамова-Хегай прямо указывает на то, что частное лицо, отказывающееся исполнить судебное решение, по действующему уголовному законодательству не может быть привлечено к ответственности по ст. 315 УК РФ¹⁰.

Возникает вопрос: насколько оправданным является подход законодателя к столь узкой трактовке понятия субъекта рассматриваемого преступления? На наш взгляд, рамки субъекта этого преступления чрезмерно заужены.

В связи с тем, что частные лица не подпадают под вышеуказанную категорию и не несут уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ, в 23,9 % изученных случаев по этому основанию уголовное дело было прекращено либо в его возбуждении было отказано. Следует признать это пробелом уголовного законодательства.

Гражданин, злостно не исполняющий судебный акт, может подлежать уголовной ответственности в двух случаях: во-первых, если это связано с материальным обеспечением несовершеннолетних детей либо нетрудоспособных родителей (ст. 157 УК РФ); во-вторых, в случае злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности после вступления в законную силу соответствующего судебного акта (ст. 177 УК РФ). Во всех остальных ситуациях даже неоднократное применение мер административного взыскания не всегда стимулирует лицо к выполнению судебного акта.

Представляется целесообразным устранить данный пробел и предусмотреть ответ-

ственность за неисполнение судебного акта со стороны любого лица. В этом случае правовая норма может быть сформулирована следующим образом:

Статья. Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта

1. Злостное неисполнение вступившего в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта или воспрепятствование их исполнению лицом, обязанным исполнить данное решение суда или иной судебный акт, –

наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до четырех месяцев.

2. Злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению –

наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Примечание. Под злостным неисполнением следует понимать повторное неисполнение лицом возложенных на него обязанностей, вытекающих из судебного акта, после предписания, сделанного уполномоченным лицом, и предупреждения об уголовной ответственности при наличии реальной возможности исполнить судебный акт (приговор, решение).

В юридической литературе была высказана точка зрения, согласно которой по ст. 315 УК РФ могли бы наказываться лица, активно уклоняющиеся от исполнения некоторых назначенных мер уголовного наказания, например, таких, как неуплата штрафа, несоблюдение обязанно-

⁸ См.: Устинова Т.Д., Четвертакова Е.Ю. Злостность как конструктивный признак состава преступления против правосудия // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 12.

⁹ См.: Друзин А.И. Воспрепятствование исполнению судебного акта. Ульяновск: ФГУП ИПК «Ульяновский дом печати», 2001. С. 128–130.

¹⁰ См.: Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник. М., 2004. С. 624.

сти не занимать определенные должности или не заниматься определенной деятельностью¹¹.

С таким предложением нельзя согласиться. Речь здесь может идти лишь об ответственности лиц, в отношении которых данное наказание не выносилось, но в силу определенных обстоятельств (например, занимаемой должности) на них возложена обязанность исполнить указанные виды наказаний. Сами же лица, в отношении которых эти наказания вынесены, при злостном уклонении от их исполнения или активном противодействии исполнению привлекаться к уголовной ответственности по рассматриваемой статье УК РФ не могут, так как не являются субъектами этого преступления.

Не менее дискуссионным представляется мнение о том, что ответственность за злостное уклонение от отбывания наказания в виде ограничения свободы, обязательных или исправительных работ целесообразно предусмотреть в одной статье УК РФ¹².

Во-первых, каких-либо веских аргументов в подтверждение необходимости такой уголовно-правовой регламентации ответственности за уклонение от исполнения данных видов наказания не приводится.

Во-вторых, в действующем уголовном законе при злостном уклонении от исполнения названных видов наказания предусмотрены институты их замены на иные виды уголовного наказания, в содержание которых включается больший объем кары за содеянное. Исправительные работы могут быть заменены ограничением свободы, арестом или лишением свободы (ч. 3 ст. 50 УК РФ); обязательные работы при злостном уклонении от их исполнения заменяются ограничением свободы или арестом (ч. 3 ст. 49 УК РФ), а ограничение свободы – лишением свободы (ч. 4 ст. 53 УК РФ).

Видами неисполнения судебного акта являются отчуждение, растрата, сокрытие или незаконная передача имущества, в отношении которого наложен арест в целях обеспечения судебного решения лицом, которому это имущество вверено (ч. 1 ст. 312 УК РФ).

Подобного рода действия относительно распространены, что подчеркивается в юридической литературе и о чем свидетельствует су-

дебно-следственная практика. Так, в справке к заседанию Коллегии Минюста России по вопросу «Об организации работы службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации по осуществлению функций дознания по уголовным делам, относящимся к подследственности дознавателей, службы, и по борьбе с административными правонарушениями» подчеркивалось, что из 592 уголовных дел, возбужденных дознавателями служб судебных приставов субъектов Российской Федерации в первом полугодии 2003 г., самый высокий удельный вес составляют дела (302 дела, или 50,8 %) о незаконных действиях в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (ст. 312 УК РФ).

В юридической литературе отмечается несовершенство законодательной конструкции диспозиции ч. 1 ст. 312 УК РФ. Резонно обращается внимание на то, что использование термина «растрата», которым в УК РФ обозначается одна из форм хищения, неуместно, ибо в ст. 312 УК РФ законодатель имел в виду иное действие, которое не подпадает под признаки хищения¹³.

Выход из сложившейся ситуации А.И. Друзин видит в том, чтобы исключить термины «растрата» и «отчуждение» из диспозиции ч. 1 ст. 312 УК РФ. Указанные действия, по его мнению, свидетельствуют о хищении, и при их наличии юридическую оценку содеянному необходимо давать по правилам о квалификации хищений¹⁴.

Данное предложение, вероятно, могло бы быть воспринято законодателем, если бы не одно обстоятельство. Дело в том, что при квалификации содеянного только по ч. 1 ст. 160 УК РФ выявляется иной недостаток – не учитывается в государственном реагировании на содеянное то, что виновный не просто похищает имущество путем растраты, а не выполняет решение суда по его сохранности. При этом нельзя согласиться с мнением, что нет никакой разницы в социальной сути растраты имущества, вверенного на основании, например, договора о материальной ответственности, и растраты имущества, вверенного для хранения в связи с его описью или арестом¹⁵. Представляется, что социальная оценка содеянному должна быть различной. В последнем случае под-

¹¹ См.: Лобанова Л.В. Преступления против правосудия: теоретические проблемы классификации и законодательной регламентации. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 1999. С. 205.

¹² См.: Лобанова Л.В. Указ. соч. С. 205. Такой опыт в регулировании данных отношений имеется в УК Республики Беларусь (ст.ст. 414–420) (см.: Уголовный кодекс республики Беларусь / Предисл. проф. Б.В. Волженкина. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2001).

¹³ См.: Лобанова Л.В. Указ. соч. С. 191.

¹⁴ См.: Друзин А.И. Указ. соч. С. 59–60.

¹⁵ См.: Друзин А.И. Указ. соч. С. 59.

рывается авторитет судебной власти, затрагиваются интересы правосудия.

Несомненно, что одним из основополагающих принципов законодательной техники при формулировании уголовно-правовых норм должно быть обеспечение единства терминологии уголовного закона. Термин «растрата» и в ст. 160, и в ст. 312 УК РФ обозначает характеристику совершаемого действия, то есть потребление или расходование имущества. Подобное деяние признается хищением только при наличии дополнительных признаков, которые указаны в примечании к ст. 158 УК РФ: «противоправное, безвозмездное, с корыстной целью изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинивших ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества». Поэтому в ч. 1 ст. 312 УК РФ растрата имущества, подвергнутого на законных основаниях описи и аресту, лицом, которому это имущество было вверено, может сопровождаться его хищением, а может и не сопровождаться таковым. Поскольку арестованное имущество в соответствии с процессуальным законом может быть вверено на хранение непосредственно самому собственнику (ответчику, подозреваемому, обвиняемому), то его растрата данным лицом не посягает на отношения собственности. Арест имущества не является основанием прекращения права собственности. Одним из таких оснований является лишь конфискация имущества судом (ст.ст. 235, 243 ГК РФ). В этой связи любые действия, в том числе и растрата описанного и арестованного имущества до судебного решения самим собственником или в его пользу иным лицом, посягают лишь на процедуру исполнения этого решения (интересы правосудия), но никак не на право собственности.

Правильно указывала Ш.С. Рашковская на то, что связь лица с принадлежащим ему на праве собственности имуществом, на которое наложен арест, в данном случае не уничтожается. Наложением ареста ограничивается только право пользования и распоряжения этим имуществом¹⁶.

Вместе с тем если подобные действия совершает лицо, которому было вверено арестованное имущество, и при этом имеют место все при-

знаки, характеризующие хищение, то деяние посягает на два объекта – интересы правосудия и собственность. Следует отметить, что в настоящее время нет единства в решении вопроса о квалификации содеянного. Так, в учебной литературе при конкуренции составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 160 и ст. 285 УК РФ с одной стороны, и состава преступления, предусмотренного ст. 312 УК РФ с другой стороны, предлагается применять специальную норму, то есть ст. 312 УК РФ. О совокупности преступлений в данном случае речи быть не может¹⁷.

Другие ученые не столь категоричны и полагают, что при наличии признаков хищения растрата арестованного имущества должна квалифицироваться по совокупности ч. 1 ст. 312 и ст. 160 УК РФ¹⁸.

С последней позицией можно согласиться, если исходить из того, что рассматриваемая правовая норма охраняет только один объект – интересы правосудия, которые связаны с обеспечением реализации судебного решения (например, о принудительном исполнении обязательства, возмещении ущерба или конфискации имущества). Отношения собственности ст. 312 УК РФ не охраняются. Только при таком допущении можно вести речь об идеальной совокупности преступлений и квалифицировать хищение в форме растраты вверенного виновному арестованного имущества по ст.ст. 312 и 160 УК РФ.

Однако большинство авторов склоняется к мысли, что ч. 1 ст. 312 УК РФ в качестве дополнительного непосредственного объекта предусматривает отношения собственности¹⁹. Исходя из этого делается справедливый вывод о том, что ст. 312 УК РФ является специальной нормой по отношению к общей, закрепленной ст. 160 УК РФ²⁰. При таком понимании сути уголовно-правового запрета вести речь о совокупности вышеназванных преступлений не представляется возможным.

Таким образом, следует признать наличие явного дисбаланса между объемами государственного реагирования на совершение растраты вверенного имущества, подвергнутого аресту (ч. 1 ст. 312 УК РФ), и хищения в форме растраты (ч. 1 ст. 160 УК РФ). Ликвидировать отмеченный недостаток закона можно различными способами,

¹⁶ См.: Рашковская Ш.С. Преступления против правосудия: Учебное пособие. М., 1978. С. 76.

¹⁷ См.: Уголовное право. Особенная часть: Учебник / Под ред. проф. В.Н. Петрашева. М., 1999. С. 532.

¹⁸ См.: Лобанова Л.В. Указ. соч. С. 191.

¹⁹ См., напр.: Уголовное право: Часть Общая. Часть Особенная: Учебник / Под общ. ред. проф. Л.Д. Гаухмана, проф. Л.М. Колодкина и проф. С.В. Максимова. М., 1999. С. 716; Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов / Отв. ред. д-р юрид. наук, доц. Г.П. Новоселов. М., 1998. С. 650; Уголовное право: Часть Общая. Часть Особенная: Вопросы и ответы. Сер. Подготовка к экзамену / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.С. Михлина. М., 2000. С. 349 и др.

²⁰ См.: Уголовная ответственность за преступления против правосудия. М., 2003. С. 210.

в том числе и путем ужесточения санкции ч. 1 ст. 312 УК РФ. Однако это повлечет усиление ответственности и для тех лиц, которые растратили арестованное имущество, но на отношения собственности не посягали. Более эффективным поэтому представляется выделение растраты или присвоения арестованного или конфискованного имущества, сопряженных с его хищением, в квалифицированный состав преступления.

С учетом приведенных аргументов можно предложить в порядке *de lege ferenda* следующую редакцию ст. 312 УК РФ:

Статья. Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого аресту либо подлежащего конфискации

1. Растрата, отчуждение, сокрытие или незаконная передача имущества, подвергнутого аресту, совершенные лицом, которому это имущество вверено, при отсутствии признаков хищения, а равно осуществление служащим кредитной организации банковских операций с денежными средствами (вкладами), на которые наложен арест, –

наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Хищение путем присвоения или растраты имущества, подвергнутого аресту лицом, которому это имущество вверено, –

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением свободы на срок от двух до шести лет со штрафом в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года либо без такового.

3. Соккрытие имущества, подлежащего конфискации по приговору суда, а равно иное уклонение от исполнения вступившего в законную силу приговора суда о назначении конфискации имущества –

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев.

Как правило, описанное и арестованное имущество передается на хранение лицам, являющимся собственниками или владельцами этого имущества. Практика передачи имущества на хранение незаинтересованным лицам практически отсутствует. В какой-то мере, на наш взгляд, подобная практика провоцирует таких «хранителей» на совершение противоправных действий с описанным и арестованным имуществом.

Изучение практики показывает, что в 25,6 % уголовных дел мотивом совершения данного преступления было желание за счет арестованного имущества осуществить платежи по заработной плате, налогам и т.д. В 34,9 % случаев лицом двигало нежелание возмещать ущерб по исполнительному листу, а в 11,6 % – трудное материальное положение в семье. При этом в 32,6 % лицо распорядилось имуществом, которое находилось у него в собственности. В 4,7 % случаев лицо ссылалось на невозможность его сохранения, в 7,0 % – на невнимательность при исполнении решения об аресте имущества. В 16,2 % – мотив не указывался.

Принимая во внимание приведенные данные, следует изменить сложившуюся практику передачи на хранение описанного и арестованного имущества лицам, являющимся собственниками или владельцами этого имущества.

Методика предъявления исковых заявлений о возмещении вреда, причиненного заведомо ложным сообщением об акте терроризма (на примерах городов Москвы, Санкт-Петербурга и Иркутской области)

**Г.Л. Куликова,
О.А. Фирсова**

В системе преступлений против общественной безопасности терроризм, захват заложника, заведомо ложное сообщение об акте терроризма, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем являются наиболее тяжкими. Не случайно эти виды преступлений вызывают повышенное внимание в теории и практике уголовного права в последние годы. Не остаются они и вне поля зрения законодателя, который начиная с 1997 г. неоднократно вносил изменения и дополнения в уголовное законодательство в этой части¹.

Особое место в числе преступлений террористического характера занимает деяние, предусмотренное ст. 207 УК РФ. Данная статья устанавливает ответственность за заведомо ложное сообщение об акте терроризма. Уже одно само это сообщение является акцией психологического террора, поскольку преследует достижение нужной ему цели через устрашение общества, граждан или должностных лиц. Кроме того, в результате таких деяний причиняется серьезный материальный ущерб, так как по каждому ложному вызову о готовящемся взрыве, поджоге или иных действиях, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, выезжают соответствующие службы органов внутренних дел, противопожарной службы, скорой помощи; дезорганизуется производственный или учебный процесс, срываются графики вылетов самолетов и отправления поездов и, как правило, при этом эвакуируются граждане, служащие, рабочие или учащиеся.

С другой стороны, игнорирование такого рода информации об актах терроризма может привести к еще более тяжким последствиям, хотя статистические данные свидетельствуют, что обнаруживают взрывные устройства или даже их муляжи значительно реже, чем поступают сообщения. В то же время наблюдается рост действи-

тельно совершенных актов терроризма. В связи с этим вызов и, соответственно, выезд «тревожных групп» при поступлении сообщения, а также эвакуация граждан должны производиться обязательно. На проверку подобных сигналов затрачивается много времени и усилий; правоохранительные органы всегда действуют из предосторожности существования реальной опасности; зачастую граждане испытывают чувство страха, незащищенности, дискомфорта, недовольства в создавшейся ситуации. Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что значительное число преступлений такого рода совершается как малолетними (до 14 лет), так и подростками более старшего возраста.

Анализ имеющейся информации позволяет назвать два способа сообщения о готовящемся акте терроризма: по телефону и письменно, хотя не исключена возможность действий преступника через СМИ, путем использования компьютерных сетей, через третьих лиц.

При этом необходимо отметить, что, несмотря на комплекс предпринимаемых мер по профилактике и предупреждению заведомо ложных сообщений об акте терроризма, рост количества данных преступлений в России продолжается, причем охватываются регионы, ранее не сталкивавшиеся с данной проблемой. Так, в 1999 г. было зарегистрировано 3 462 преступления, предусмотренных ст. 207 УК РФ, в 2000 г. – 4 035, в 2001 г. – 5 323, в 2002 г. – 6 762, в 2003 г. – 7 811, в 2004 г. – 9 022².

По оперативным данным дежурной части ГУВД Иркутской области за 2003 г. зарегистрировано 80 случаев, за 2004 г. – 144 преступления, а на 1 мая 2005 г. – 33.

Исследование вопроса о том, что является объектом для «закладывания» взрывного устройства, показывает существование опреде-

¹ См.: *СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 873; 2002. № 30. Ст. 3020; 2003. № 50. Ст. 4848.*

² См.: *Организованный терроризм и организованная преступность / Под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2002. С. 297.*

ленных закономерностей. Учитывая, что большая часть этих преступлений совершается подростками, то такими объектами преступления являются образовательные учреждения – школы или училища (колледжи), высшие учебные заведения. Реже это транспортные средства – самолеты, поезда или вокзалы, аэропорты. Граждане, заведомо ложно сообщив информацию об акте терроризма, находящиеся в нетрезвом состоянии, обычно избирают в качестве подобного объекта квартиру в многоквартирном доме, где проживают «обидчики» или граждане, с которыми произошла ссора во время распития алкогольных напитков. Объектами ложных сообщений могут выступать и органы государственной власти и управления, и правоохранительные органы.

По данным Информационного центра УВД Иркутской области, в 2003 г. в при поступлении информации о заложенных взрывных устройствах (впоследствии ложных) для проверки привлекалось 8 тыс. сотрудников милиции, государственной противопожарной службы, скорой помощи. Из зарегистрированных 80 случаев 58,25 % составляли сообщения о бомбах, заложенных в профессиональных училищах, 18,8 % – в высших учебных заведениях, 17,5 % – в средне-специальных учебных заведениях. Из указанных заведений эвакуировалось более 55 тыс. учащихся, тем самым был сорван учебный процесс, психологические травмы получили педагоги и учащиеся, был причинен материальный ущерб.

Наиболее значительный материальный ущерб причиняется заведомо ложными сообщениями предприятиям транспорта. Действия преступников вызывают панику не только у пассажиров, но и у близких, знакомых, широких слоев населения. В 2003 г. в России на транспорте зарегистрировано 353 преступления данной категории. В связи с подобной информацией на транспорте в 2002 г. было задержано 600 поездов, общее время их задержки составило 400 часов, по неполным данным причиненный ущерб оценивается в десятки миллионов рублей³.

В г. Санкт-Петербурге наиболее крупный ущерб подобными действиями был нанесен Санкт-Петербургскому метрополитену в размере 24 990 рублей⁴.

Существенный вред приносят заведомо ложные сообщения об акте терроризма объектам водного и воздушного транспорта. Так, за 2003 г. на объектах воздушного и водного транспорта Московского региона было зарегистри-

ровано 136 случаев поступления ложных звонков о заложенном взрывном устройстве (в 2002 г. – 34). По результатам их рассмотрения возбуждено 34 (в 2002 г. – 25) уголовных дела, принято 2 решения от отказа в возбуждении уголовного дела, 9 материалов направлено для разрешения по существу по территориальности. По 91 сообщению на 1 января 2004 г. процессуальные решения не приняты. Все преступления повлекли срыв нормальной деятельности указанных предприятий и организаций, причинили серьезные психологические травмы и материальный ущерб пассажирам, обслуживаемому персоналу и интересам организаций, отвечающих за безопасность перевозок граждан. Но особо крупный ущерб в размере около 1,5 млн долларов был причинен родными братьями из Талдомского района Московской области 17, 15 и 12 лет, которые в течение декабря 2003 г. сделали 100 ложных сообщений о заложенных взрывных устройствах в «Шереметьево-1» и «Шереметьево-2». Каждый раз проводилась полная эвакуация пассажиров из аэропорта.

Однако серьезную озабоченность вызывает другая сторона рассматриваемого преступного деяния: в судебной практике такой показатель, как возмещение ущерба, причиненного ложными сообщениями об актах терроризма, практически отсутствует, хотя нельзя отрицать серьезной профилактической роли предъявления исковых заявлений к виновным.

Статья 23 Федерального закона от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»⁵ определяет, что лица, виновные в террористической деятельности, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Статья 44 УПК РФ устанавливает, что физическое или юридическое лицо, понесшее ущерб от преступления, вправе при производстве по уголовному делу предъявить к обвиняемому или к лицам, несущим имущественную ответственность за его действия, гражданский иск. В соответствии со ст. 44 УПК РФ такие иски могут быть предъявлены после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбирательстве данного уголовного дела в суде первой инстанции.

Гражданский иск, заявленный в рамках уголовного дела, рассматривается судом совместно с уголовным делом. При этом истец освобождается от уплаты государственной пошлины. Кроме того, обязанность обоснования исковых требований лежит на должностном лице, осуществляющем

³ См.: *Терроризм и безопасность на транспорте: Материалы II Международной научно-практической конференции: Сборник / Под ред. В.Н. Лопатина. М.: НИИ ГП РФ, 2003. С. 30.*

⁴ См.: *Данные прокуратуры г. Санкт-Петербург на 2003 г.*

⁵ См.: *СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.*

уголовное судопроизводство (прокуроре или следователе), то есть именно он обязан доказать наличие основания и предмет гражданского иска.

Гражданский иск в защиту интересов несовершеннолетних, лиц, признанных недееспособными либо ограниченно дееспособными в порядке, установленном гражданско-процессуальным законодательством, лиц, которые по иным причинам не могут сами защищать свои права и законные интересы, может быть предъявлен их законным представителем или прокурором, а в защиту интересов государства – прокурором.

Кроме того, в соответствии с положениями ст. 45 ГПК РФ прокурор может подать такой иск о возмещении причиненного преступлением имущественного вреда и в порядке гражданского судопроизводства. В силу п. 3 Приказа Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве»⁶ при обращении в суд необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 56 ГПК РФ каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, в связи с этим необходимо обеспечить полноту и аргументированность заявлений прокурора с предоставлением исчерпывающих доказательств.

Основаниями для признания лица гражданским истцом являются: во-первых, наличие оснований полагать, что данный вред причинен непосредственно преступлением; во-вторых, заявление требования о его возмещении. При этом гражданский истец должен сообщить следователю либо прокурору сведения об обстоятельствах причинения ему имущественного вреда, основаниях и размере гражданского иска.

Применительно к вопросу о возмещении вреда в случае выезда по заведомо ложному сообщению об акте терроризма следует учитывать, что иск предъявляется в интересах Российской Федерации и (или) муниципального образования в лице органов и их подразделений, принимающих участие в выезде.

В разных регионах состав дежурной группы примерно одинаков, поскольку обязательность выезда предусмотрена ведомственными приказами. Чаще всего в состав выезжающих групп включаются: 1) УВД области и города; 2) батальон ГИБДД; 3) отряд милиции особого назначения либо охранное агентство «Арсенал»; 4) аварийно-спасательные службы оперативно-хозяйственного управления и муниципальные аварийно-спасательные службы; 5) дежурная группа управления

МЧС России, в которую входят и пожарно-спасательные службы; 6) территориальный центр медицины катастроф; 7) городская станция скорой медицинской помощи; 8) дежурная группа или специалист ФСБ России; 9) специалисты лаборатории судебной экспертизы; 10) при опасности возникновения угрозы радиационной безопасности ФГУП специализированный комбинат радиационной безопасности «РОДОН»; Федеральная служба по атомному надзору.

Следователь, установив наличие оснований для возмещения ущерба, обязан вынести мотивированное постановление о привлечении соответствующего гражданина, который в соответствии с ГК РФ несет ответственность за вред, причиненный преступлением в качестве ответчика, и уведомить его об этом.

Кроме того, необходимо учесть, что в соответствии со ст. 1064 ГК РФ ответственность за причиненный вред несет как причинитель вреда (лицо, совершившее преступление данной категории, или лицо, дело в отношении которого прекращено или же принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела), так и иные лица. Поэтому для решения вопроса о возможности привлечения того или иного лица в качестве гражданского ответчика следует руководствоваться нормами ГК РФ.

Так, в частности, в соответствии со ст. 1073 ГК РФ несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет самостоятельно несут ответственность за вред, причиненный ими. И только если у несовершеннолетних нет доходов или иного имущества, достаточных для возмещения вреда, вред должен быть возмещен полностью или в недостающей его части его родителями (усыновителями) или попечителями – как гражданами, так и соответствующими учреждениями (воспитательными, лечебными), если не докажут, что вред возник не по их вине. В силу ст.ст. 21 и 27 ГК РФ и ст. 13 СК РФ самостоятельную ответственность за причиненный вред несут несовершеннолетние, которые в момент причинения вреда, а также в момент рассмотрения судом вопроса о возмещении вреда обладали полной дееспособностью в порядке эмансипации либо вступили в брак до достижения 18-летнего возраста. В случае, если в ходе проверки будет установлено, что преступление было совершено подростком, который к моменту совершения преступления не достиг возраста уголовной ответственности (субъект данного преступления – лицо вменяемое и достигшее к моменту совершения преступления 14 лет), и в воз-

⁶ См.: Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Тула: Издательский дом «Автограф», 2004. Т. 1. С. 412.

буждении уголовного дела было отказано, тем не менее предъявление иска не только возможно, но и является обязательным с той лишь разницей, что в соответствии со ст. 1073 ГК РФ в качестве ответчика будут выступать его родители.

В соответствии со ст. 115 УПК РФ гражданский истец имеет право ходатайствовать о применении мер по обеспечению гражданского иска. В связи с этим следователь или прокурор обязаны для обеспечения возможности исполнения приговора в части гражданского иска наложить (только в случае необходимости) арест на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия (гражданский ответчик).

К законным способам защиты гражданских прав закон относит возмещение убытков. Под убытками в соответствии со ст. 15 ГК РФ понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно было произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Исходя из норм гражданского законодательства следует решать и вопрос о включении в сумму гражданского иска упущенной выгоды.

Говоря о методике предъявления данного вида гражданского иска, работнику прокуратуры необходимо начать со сбора материалов.

1. Сбор сведений о составе выезжавшей на место группы. Необходимо обратить внимание, что наличия стандартных внутриведомственных приказов недостаточно, так как состав группы может быть различным. Скажем, в одном случае на место может выезжать 1 кинолог и 1 специалист-взрывник, в другом же случае, например в связи с величиной территории поиска, понадобится участие целой группы экспертов, саперов и т.д. В связи с этим следует истребовать списки о составе группы, выезжавшей по вызову.

2. Получение сведений из оперативных служб, осуществлявших выезды на места преступлений, о

материальном ущербе, причиненном действиями виновных лиц. Следует учитывать, что имеются средние расчеты, однако в каждом конкретном случае в связи с различными вариантами задействованных сил, спецсредств и затраченного времени размер причиненного вреда будет иной. Кроме того, необходимо учитывать, из какого бюджета и в каком размере причинен ущерб бюджету города (муниципальному) и (или) федеральному бюджету.

3. Получение сведений из организаций, предприятий, учреждений (то есть объектов покушения) о причиненном ущербе в связи с дезорганизацией их работы. При этом такие сведения могут представлять собой как подсчет стоимости прямого ущерба (эвакуации, потерянного рабочего времени, времени простоя, задержки рейсов и отправлений составов и т.д.), так и упущенной выгоды (например, в связи с задержкой или даже отменой перевозки срочного груза).

4. Решение вопроса о подсудности, составление иска, приобщение доказательств и направление иска в суд для рассмотрения.

В качестве оснований иска в рамках уголовного дела выступают материалы уголовного дела: 1) рапорты либо заявления и объяснения лиц, получивших сообщение; 2) рапорты лиц, непосредственно выезжавших на объект и производивших осмотр; 3) протоколы осмотра объекта, позволяющие установить ложность поступившего заявления; 4) объяснения руководителя организации, названной в качестве объекта терроризма; 5) документы, касающиеся субъекта – лица, совершившего данное общественноопасное деяние (виновность, мотивы, характеристики личности); 6) документы, подтверждающие причинение имущественного ущерба, с разграничением средств из различных бюджетов.

Основаниями иска в порядке гражданского судопроизводства дополнительно служат постановление о возбуждении уголовного дела, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, приговор суда и т.д.

Думается, изложенные рекомендации помогут прокурорским работникам готовить обоснованные иски в суд и избегать неоправданных ошибок.

О программах противодействия преступности в Федеративной Республике Германия

Борьба с преступностью – вечная проблема, которая досталась нашему обществу в наследство от других поколений. Между тем очень важны меры профилактического противодействия преступному поведению, о чем свидетельствует опыт стран центральной Европы. В связи с этим изучены некоторые германские программы предупреждения преступности с последующим выделением в них частноправовых аспектов, показано место гражданско-правовых средств в системе профилактики преступности.

В правовой литературе проблема структуры, содержания и функционирования модели частноправовой профилактики остается малоисследованной. Ее актуальность обусловлена, кроме всего прочего, также и трудностями формирования институтов гражданского общества, медленным внедрением европейских стандартов правоприменения. В Германии накоплен интересный опыт частноправового регулирования общественных отношений, частноправовой профилактики преступности, основанный на достижениях национальной и евросоюзной правовых систем. Во многих проектах и программах социального и специального криминологического назначения, реализуемых в Германии федеральным правительством, правительствами земель, а также и Евросоюзом в целом, частноправовые средства противодействия преступности равноправно соседствуют с традиционными.

На первом этапе нами осуществлен поиск и исследование структуры немецких проектов и программ предупреждения преступности, включая и те, которые реализуются на территории ФРГ Евросоюзом. На втором этапе выделялись их частноправовые составные. Исследование позволило объединить выявленные элементы германской модели частноправовой профилактики. Исследованные частноправовые средства профилактики преступности, выработка гражданско-правовых мер борьбы с нею правительством ФРГ

**Г.Г. Мошак,
А.В. Паламарчук**

доказывают их важность и концептуальную значимость в предупредительной деятельности. Об этом же свидетельствует содержание Первого доклада о безопасности (далее – Доклад), подготовленного МВД и Минюстом ФРГ по поручению правительства в 2001 г.¹ Изучение подразделов Доклада, в которых его составителями анализируется «экономическая преступность», показывает, что поле деятельности, обеспечивающее безопасность, в равной мере должно формироваться из мер по раскрытию преступлений, самоконтроля и самозащиты, мер полицейско-правовых и гражданско-правовых. Преодоление проблем судебного процесса МВД и Минюст ФРГ видят в расширении использования мер гражданско-правовых как альтернативных по отношению к мерам уголовно-правовым. Для организации защиты от домашнего насилия в Докладе рекомендуется судам по гражданским делам выдавать предписания (о запрете на посещение определенных мест, где бывает потерпевший, о нахождении в одном доме с потерпевшим и т.п.) с целью предотвращения повторного причинения физического, морального или психического вреда потерпевшим. В качестве противодействия «политически мотивированным преступлениям» предполагается укрепление институтов гражданского общества и развитие у населения чувства гражданского мужества.

Частноправовые составные предупреждения преступности (определение методов и способов профилактического воздействия с использованием частного, гражданского права, а также участников и исполнителей работ) разрабатываются влиятельными германскими учреждениями, в перечне которых Минюст², МВД (одним из заданий которого является защита граждан и обеспечение внутренней безо-

¹ См.: *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*// www.bka.de.

² См.: www.bmy.bund.de.

пасности)³, Федеральное управление уголовной полиции⁴ и его подразделение Инфопол. Это подразделение информирует о профилактических проектах и программах Германии, зарубежных стран, осуществляет их анализ⁵.

Частноправовая профилактика осуществляется в том числе и в рамках официальной доктрины профилактики, реализуемой МВД ФРГ, которое исходит из того, что профилактическая деятельность – это модель трехступенчатой структуры, включающая первоначальное, вторичное и третичное предупреждение. Мероприятия первичного предупреждения противодействуют преступности, вовлечению в преступность больших слоев населения. Это, к примеру, воспитание ненасильственному разрешению конфликтов молодых людей и детей в школах и детских садах. Вторичное предупреждение должно предотвращать преступность путем изменения возможностей действия, оно направлено на сокращение ситуаций, способствующих совершению преступлений (например, установка технических средств вроде дорожных ограждений или сигнализаций). Третичное предупреждение направлено на предотвращение повторного совершения преступлений (например, профессиональная подготовка в местах исполнения наказаний)⁶.

Для повышения шансов на успех превентивных мероприятий деятельность полицейских учреждений, занимающихся профилактикой, координируется. С этой целью органы полиции федерации и земель разработали унифицированную программу «Полицейское предупреждение преступности» («ProPK»). Программа «ProPK» предусматривает разъяснение на федеральном уровне населению, СМИ и другим учреждениям, занятым профилактикой, форм проявления преступности и возможностей ее предотвращения; концентрируется на актуальных современных проблемах и преступности, связанной с наркотиками, сексуальными правонарушениями, кражами, вторжениями с применением насилия, грабежами, обманами и преступностью среди молодежи⁷.

В качестве национального объединения, осуществляющего предупреждение преступности, в июле 2001 г. был создан Немецкий форум предупреждения преступности (DFK), совместно с представителями государственных и неправительственных учреждений разрабатывающий совместную общественную стратегию борьбы с преступностью, в поле зрения которой находится и межотраслевая профилактическая деятельность. Немецкий форум предупреждения преступности соединяет многочисленные инициативы, направленные на предупреждение преступности, на федеральном, земельном, коммунальном уровне, обеспечивая таким образом осуществление уголовно-превентивных стратегий, программ и мероприятий на национальном уровне⁸.

Важными составными частями профилактики преступности являются специальная полицейская консультативная программа для населения «Ваша полиция»⁹, а также сотрудничающие с государственными структурами негосударственные учреждения: Немецкий форум предупреждения преступности (фонд, управляемый федерацией и землями Германии, издающий федеральный межотраслевой журнал «Форум предупреждения преступности»)¹⁰, Информационная система профилактики преступности «PraeVIS», объединяющая профилактические системы различных земель, органов и организаций Германии¹¹, всемирная сеть «Платформа разрешения гражданских конфликтов»¹², различные союзы, такие, как Немецкий союз защиты детей¹³, Институт исследований профилактики и управления безопасностью (г. Мюнстер)¹⁴ и иные образования частного характера. Заметный специфический гражданский вклад в предупреждение преступности вносят религиозные и сотрудничающие с ними организации (Евангелическая академия Локуум и иные религиозные учебные и исследовательские учреждения)¹⁵, осуществляя научные исследования проблем гражданского общества и церкви, гражданско-

³ См.: *Aufgaben des BMI: Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe; Innere Sicherheit und Schutz der Verfassung; Kampf gegen Terrorismus; Öffentlicher Dienst; Verwaltungsmodernisierung; Informationsgesellschaft; Statistik; Politische Bildung; Migrationspolitik Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten; Sport; Bürokratieabbau* // www.bmi.bund.de.

⁴ См.: www.bka.de.

⁵ См.: *ifopool Praventio, online Recherche* // www.bka.de.

⁶ См.: *Kriminalpraeventio* // www.bmi.bund.de.

⁷ См.: www.polizei.propk.de.

⁸ См.: www.kriminalpraeventio.de.

⁹ См.: *www.polizei-beratung.de-Das Vorbeugungsprogramm Ihrer Polizei*.

¹⁰ См.: www.kriminalpraeventio.de.

¹¹ См.: www.praevis.de.

¹² См.: *Plattform Zivile Konfliktbearbeitung* // www.konfliktbearbeitung.net.

¹³ См.: *Deutsche Kinderschutzbund, Ortsverband Wiesbaden e.V.* // www.kinderschutzbund-wi.de.

¹⁴ См.: *Institut für Präventionsforschung und Sicherheitsmanagement, Muster*.

¹⁵ См.: *Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen; Ifa-Projekt Zivile Konfliktbearbeitung*.

го предотвращения конфликтов¹⁶. В том же ключе следует рассматривать деятельность различных развивающихся институтов гражданского общества вроде Гражданской обороны, Добровольной службы (альтернативной военной службе в ФРГ)¹⁷ и др.

В Германии, кроме названных, существует много государственных региональных, земельных, коммунальных и иных программ и проектов предупреждения преступности. Из числа известных нам цивилистической направленностью отличаются следующие программы и проекты: «Воспитание демократии и терпимости: форма предупреждения преступности»; «Кто ничего не делает – должен делать вместе с нами»; акция полиции г. Гамбурга «Воспитание гражданского мужества и готовности к помощи»; акция «Дюссельдорфское мужество – действовать вместо лицемерья»; Кильская программа посредничества, содержащая в основном меры гражданско-правового характера, направленные против домашнего насилия.

Германская модель частноправовой профилактики функционирует и совершенствуется под влиянием программ Евросоюза, среди которых «Европейская сеть юриспруденции по гражданским и торговым делам» и «Европейский судебный атлас по гражданским делам», которые созданы в соответствии с Решением Совета ЕС от 28.05.2001. В рамках этих программ образован сайт, управляемый Еврокомиссией совместно со странами-участницами, который открывает возможность доступа к национальному законодательству каждой страны-участницы ЕС по различным темам гражданских и торговых дел, а также к международному праву. Названные программы способствуют смягчению проблем граждан и юридических лиц частного права в связи со спорами, стороны которых находятся в разных странах. Использование систем позволяет предотвращать ложные оферты, иные обманы, правонарушения и преступления в сфере гражданского и торгового

оборота на пространстве ЕС, совершению которых способствуют территориальные различия законодательства, трудности его понимания.

Главной целью проекта Евросоюза «Beccaria» является совершенствование качества проектов и программ предупреждения преступности. Он реализуется в рамках и при финансовой поддержке программы Генерального управления юстиции и внутренних дел Евросоюза «AGIS»¹⁸. В свою очередь программа «AGIS», заменившая пять предыдущих программ Евросоюза¹⁹, направлена на улучшение взаимодействия в профилактике преступности между странами-участницами и недавно вступившими в ЕС странами и реализуется Земельным советом профилактики Минюста Нижней Саксонии совместно с партнерами из Бельгии, Дании, Франции, Чехии и Эстонии с декабря 2003 г. по ноябрь 2005 г.

Проект «Beccaria» включает меры по улучшению практической деятельности; развитию минимальных стандартов качества и оценки; повышению чувствительности к проблеме качества предупреждения преступности, форсирования повышения квалификации²⁰. В нем описывается семь шагов, которые необходимо сделать для достижения успеха в проекте профилактики преступности в вопросах планирования, реализации и проверки проекта профилактики. Частью программы является создание толкователя (глоссария) специальных профилактических терминов, который направлен на преодоление языковых трудностей понимания их в различных правовых системах. На международной конференции в конце февраля 2005 г. в Ганновере планировалось объединение действующих в профилактике лиц и тех, кто принимает решения, а также экспертов в вопросах предупреждения преступности стран Евросоюза.

Признается право внесения предложений и проектов профилактики преступности частными учреждениями и организациям²¹. Евросоюз,

¹⁶ См.: Vogele. *W.Zivilreligion, Kirche und Milieus der Gesellschaft Zentrum fur interdisziplinare Forschung, Universitat Bielefeld, Fruhjahr 2001*; Anhelm F.E. *Die Zivilgesellschaft und die Kirche in Europa – Vortrag auf der Sitzung der Kommission «Kirche und Gesellschaft» der Konferenz Europaischer Kirchen Anfang Mai 2001 auf Kreta*; Anhelm F.E. *Lernen im Dialog Die Evangelische Akademie Loccum als Investition in die politische Kultur Sacro Art 2004: Verkörperung / Entkörperung im Spannungsfeld zwischen Ost und West, 18. bis 21. August 2004.*

¹⁷ См.: *Perspektiven fur und Zivildienst in Deutschland (Bericht der Kommission Impulse fur die Zivilgesellschaft. Berlin, den 15. Januar 2004) // www.bmfsfj.de.*

¹⁸ См.: *AGIS 2003 Mit finanzieller Unterstutzung des AGIS Programms Europaische Kommission – Generaldirektion Justiz und Inneres (AGIS – Named after a king of ancient Sparta, AGIS is a framework programme to help police, the judiciary and professionals from the EU member states and candidate countries co-operate in criminal matters and in the fight against crime AGIS is a framework programme replacing the Grotius, Oisin, Stop, Hippocrate and Falcone programmes. It runs from 2003 till 2007).*

¹⁹ См.: *Это следующие программы: Hippocrates, Grotius, OISIN, Falcone, STOP.*

²⁰ См.: Meyer A., Linsen R., Marks E. *Das Beccaria-Projekt: Visionen fur eine bessere Qualitat in der Kriminalpravention. Zeitschrift der Stiftung Deutsches Forum fur Kriminalpravention. 3/2004 // www.beccaria.de.*

²¹ См.: Meyer A., Marks E. *(Mehr) Qualitat in der Kriminalpravention / Landespraventionsrat Niedersachsen Niedersachsisisches Justizministerium // www.beccaria.de.*

осуществляя меры по развития сотрудничества по гражданским делам, и в этом случае высказывается за участие в профилактической деятельности частных структур, а сотрудничество по гражданским делам включает привлечение инструментов частного права для решения профилактических целей. К программе Евросоюза «Grotius II – Strafrecht» были допущены организации частной направленности, союзы адвокатов, прокуроров, судей и представителей иных юридических профессий²². Отдельной инициативой Еврокомиссии является предложение о распространении программы «Grotius» также и на сферу гражданского права.

Предметом программы «Stop-2» является сотрудничество, образование и повышение квалификации работников, занимающихся противодействием торговле людьми и сексуальной эксплуатации детей. Программа предусматривает усиление содействия и финансирование не только публичных, но и тех частных учреждений, организаций, которые содействуют жертвам преступлений, ведут борьбу и профилактику похищений людей и сексуальной эксплуатации детей²³.

Профилактическое воздействие осуществляет Шангенская информационная система (SIS)²⁴, возникшая вследствие ликвидации контроля передвижения граждан через внутренние границы

и усиления контроля на внешних границах ЕС. В данной системе хранятся, помимо прочего, сведения о «нежелательных» гражданах стран, не входящих в ЕС, которым отказано во въезде в страны ЕС в связи с совершением ими преступлений. Национальные информационные системы каждого государства-участника ЕС поставляют такие сведения в Шангенскую информационную систему. Национальная информационная система ФРГ (SIRENE) ведется Федеральной службой криминальной полиции, обменивается информацией с Шангенской информационной системой, а также регулярно получает указанные сведения от существующего в ФРГ Центрального реестра по учету иностранцев и лиц без гражданства. Правовые основы деятельности этого реестра урегулированы специальным законом²⁵.

Изложенное позволяет заключить, что частноправовые элементы программ профилактики преступности обеспечивают их функционирование наравне с иными элементами, являются их равноправной частью. Изучение и заимствование в отечественных программах предупреждения преступности частноправовых элементов, которые уже имеются в ФРГ, может способствовать повышению эффективности профилактики правонарушений и преступлений в Российской Федерации.

²² См.: *BESCHLUSS DES RATES vom 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Angehörigen der Rechtsberufe (Grotius II – Strafrecht) (2001/512/JI)*.

²³ См.: *BESCHLUSS DES RATES vom 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind (STOP II)*.

²⁴ См.: *Das Schengener Informationssystem (SIS)*.

²⁵ См.: *Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) Vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265)*.

Профессиональная культура юристов

Н.Я. Соколов

1. Одним из важнейших условий устойчивого развития российского общества, осуществляемых в нем преобразований является их правовое обеспечение. Оно предполагает прежде всего эффективное правовое регулирование общественных отношений, совершенствование действующего законодательства, практики его реализации, укрепление законности и правопорядка, заметное усиление борьбы с преступностью. Обеспечение слаженного функционирования всех элементов механизма правового регулирования, постоянное поддержание его в «рабочем состоянии» во многом зависят от уровня профессиональной культуры юристов. Отсюда необходимость всестороннего научного исследования проблем профессионально-правовой культуры в целях всемерного повышения ее уровня.

Важность этой работы во многом обуславливается и недостаточной исследованностью названной проблематики. До настоящего времени в юридической литературе, как это ни покажется парадоксальным, отсутствуют не только монографии, но и статьи, специально посвященные правовой культуре юристов как социально-профессиональной группы в целом. Между тем для ее изучения в настоящее время имеются необходимые предпосылки, поскольку имеется целый ряд работ ученых-юристов, посвященных общим вопросам правовой культуры¹. В то же время в исследовании правовой культуры юристов имеется достаточно много «белых пятен», а также дискуссионных общетеоретических вопросов, без ответов на которые невозможно решать проблемы особенного и отдельного характера. С ними в ходе анализа рассматриваемой проблематики приходится сталкиваться уже при определении содержания основных понятий и категорий.

Первоначально возникает вопрос, что понимать под профессиональной правовой культурой. На наш взгляд, правовая культура юристов выступает прежде всего как один из видов груп-

повой профессиональной культуры, входящей как составной элемент в культуру общества. Как известно, профессиональная принадлежность – один из важнейших критериев выделения социальных групп. Если видеть в истории развития труда ключ к пониманию всей истории общества, то профессиональный срез социальной структуры необходимо рассматривать как чрезвычайно важный для его исследования.

В современной литературе, как отечественной, так и зарубежной, имеется довольно значительное количество самых различных определений профессии. Пожалуй, единственное, в чем сходятся их авторы, – это признание того, что профессия (лат. *professio*, от *profitior* – «объявляю своим делом») является определенным родом человеческой деятельности, занятий, являющихся обычно источником существования. В качестве самостоятельного рода занятий, деятельности, связанного с правовым регулированием, регламентацией и обеспечением соответствующего поведения людей в сфере права, можно рассматривать и юридическую профессию.

В широком смысле как профессиональная может пониматься правовая культура самых различных профессиональных групп и любая профессиональная деятельность служит существенным фактором, на нее влияющим. Как разновидность правовой культуры социальных групп, в качестве критерия выделения которых выступает принадлежность к определенной профессии, то есть роду занятий, трудовой деятельности, может быть рассмотрена и правовая культура юристов.

Однако для выяснения сущности и содержания профессиональной правовой культуры недостаточно только определения профессиональной группы, которой она принадлежит. Термин «профессиональный» имеет также значение «за-

¹ См., напр.: Сальников В.П. Социалистическая правовая культура. Саратов, 1989. С. 12; Зорченко Е.А. Формирование правовой культуры трудящихся. Минск, 1984. С. 17; Семитко А.П. Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречия, прогресс. Свердловск, 1990.

нимающийся чем-нибудь как профессией, а также являющийся профессией»². В этом смысле можно говорить о профессиональном юристе, педагоге, враче, профессиональной юридической, педагогической, врачебной деятельности и т.д. Это значение термина «профессиональный» содержательное и важное, поскольку оно подчеркивает не только качественно более высокий уровень профессионального труда по сравнению с непрофессиональным, но и профессиональный характер отношения той или иной социальной группы, личности к их собственной трудовой деятельности.

Поэтому в строго научном смысле под профессиональной культурой может пониматься правовая культура, носителем которой являются юристы, профессионально занимающиеся юридической деятельностью. Отсюда понятно качественное отличие правовой культуры юристов от правовой культуры других профессиональных групп и их отдельных представителей. Исходя из этого значения термина, правовая культура других социально-профессиональных групп не является профессиональной. Она может рассматриваться как таковая лишь в первом, широком значении термина «профессиональный».

Таким образом, при исследовании профессиональной правовой культуры можно, сделав предварительно соответствующие терминологические оговорки, исходить из того, что оно присуще только юристам. Поэтому мы понимаем термины «правовая культура юристов», «профессиональная культура юристов», «профессиональная правовая культура», а также «профессионально-юридическая культура» как совпадающие, равнозначные. Что же касается правовой культуры представителей других профессиональных групп, то она предопределяется спецификой их профессии. Она не профессиональна в узком смысле, с точки зрения обусловленности характером деятельности, которая не является юридической. Можно, например, говорить о специфике профессиональной правовой культуры учителей, журналистов, но нельзя утверждать, что она профессиональная. Правовая же культура юристов является таковой как в широком, так и в узком смысле, с точки зрения как ее обусловленности содержанием труда, так и принадлежности к профессиональной группе.

Для формулирования понятия профессионально-юридической культуры важно также выя-

вить лиц, которые являются ее носителями. На первый взгляд может показаться, что это сделать очень просто, поскольку ими могут быть только юристы. Обычно юристом считают специалиста, сведущее лицо в юриспруденции, обладающее профессиональными (фундаментальными и специализированными) правовыми знаниями и умеющее применять их в практической деятельности³. Думается, что в данном случае особый акцент делается на образовательной подготовке, а профессионально-юридическая деятельность рассматривается как потенциальная возможность. Между тем, исходя из того, что сущность профессии определяется содержанием юридической деятельности, основным признаком, позволяющим отнести то или иное лицо к профессионально-юридической группе, является осуществление именно такой деятельности. Что же касается юридического образования, то, несмотря на его исключительно важное значение, особенно в современных условиях, оно является признаком, подчиненным профессионально-юридической деятельности. Вот почему представляется правильным содержащееся в некоторых справочных юридических изданиях указание на то, что юрист – это не только человек с юридическим образованием, правовец, но и практический деятель в области права⁴.

С учетом сказанного сущность юридической профессии можно определить как род деятельности, связанный с правовым регулированием общественных отношений, обеспечением соблюдения членами общества правовых норм, требующий необходимых знаний и навыков, приобретаемых путем юридического образования и (или) практического опыта, и накладывающий на юристов ответственность за эффективное выполнение возложенных обязанностей в системе общественного разделения труда⁵. К сказанному необходимо добавить, что возникновение и существование профессионально-юридической группы основано на реальных связях и отношениях, на таких важнейших признаках социальной группы, как общность интересов, целей, единство действий⁶. Важно подчеркнуть, что этим критериям соответствуют как сама профессионально-юридическая общность в целом, так и составляющие ее специализированные профессиональные группы юридических работников. Поэтому мы можем говорить о следователях, прокурорах (их замес-

² Ожегов С.И. *Словарь русского языка*. М., 1975. С. 576.

³ См.: Алексеев С.С. *Введение в юридическую специальность*. М., 1976. С. 73.

⁴ См., напр.: *Большой юридический словарь*/Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 697.

⁵ Более подробно об этом см.: Соколов Н.Я. *Юридическая профессия понятие, сущность и содержание* // *Государство и право*. 2004. № 9. С. 22–30.

⁶ См.: *Социальная психология*. М., 1975. С. 49–64.

тителях и помощниках), судьях, адвокатах, нотариусах, юрисконсультах, судебных приставах, работниках милиции (сотрудниках уголовного розыска и др.), сотрудниках уголовно-исполнительных учреждений как об относительно самостоятельных профессиональных группах⁷.

2. Исследование профессиональной культуры юристов затруднено также отсутствием в юридической литературе единства в понимании правовой культуры, что обуславливает существование самых различных ее определений и толкований. Нередко в правовую культуру общества в юридической литературе включают: право, правосознание, правовые отношения, законность, правопорядок, правовое поведение⁸. Правовую культуру рассматривают также как деятельность по производству, распределению, потреблению ценностей правового характера⁹. Правовая культура трактуется нередко через понятие уровня развития ее компонентов: в ней выделяются уровни правосознания, законности, совершенства законодательства, совершенства юридической практики. В числе показателей уровня правовой культуры называются также развитость правовых взглядов, широта и гарантированность прав, уровень правоохранительной деятельности, уровень юридического образования и воспитания¹⁰. Существует и другая тенденция – характеристика правовой культуры в качестве идейно-правового состояния общества, ее определение через категории «правовая жизнь», «правовая организация», «правовой прогресс» и подобные правовые явления¹¹.

Нельзя не обратить внимания на слишком большой разброс подходов в понимании правовой культуры, что не позволяет выявить единую сущность этого явления. В результате некоторые подходы к исследованию правовой культуры оказываются противоречивыми, а подчас просто несовместимыми. В этой связи возникают вопросы, на которые в юридической литературе не находится ответов. Представляется, что указанную трудность, тем не менее, можно преодолеть пу-

тем более точного определения сущности правовой культуры, которая находила бы свое проявление в различных ее уровнях, формах, в том числе и в правовой культуре общества, отдельных социальных групп, а также личности. В этой связи нами было предложено рассматривать в качестве сущности правовой культуры меру освоения правовых ценностей, накопленных обществом и их практического использования различными субъектами в правовой сфере. На наш взгляд, такое понимание правовой культуры позволяет, с одной стороны, органично совместить позитивные моменты, имеющиеся в подходах других ученых-юристов к исследованию этого феномена, а с другой – отразить общую природу различных проявлений культуры¹².

Переходя к раскрытию содержания правовой культуры юристов, необходимо сразу же отметить, что было бы неправильным понимать термин «мера» лишь как определенный показатель. «Мера» как философская категория выражает глубинное диалектическое единство качественных и количественных характеристик того или иного явления¹³. В рамках данной меры количественные характеристики объекта могут меняться за счет степени развития, не изменяя при этом его качество. Мера – это своего рода сфера, зона, область, в пределах которой данное качество может модифицироваться, сохраняя при этом сущностные характеристики. В рамках меры объект сохраняет свое качество, в то время как выход за ее пределы влечет за собой наступление нового состояния, в том числе принципиально отличного от прежнего и даже противоположного ему.

С учетом проведенного анализа правовую культуру можно определить как обусловленную экономическим, политическим, социальным и духовным уровнем развития общества разновидность общей культуры, представляющую собой меру освоения и использования накопленных человечеством правовых ценностей, передаваемых в порядке преемственности от поколения к поколению.

⁷ Подробнее об этом см.: Колоскова И.Ю., Соколов Н.Я. Юристы как социально-профессиональная группа // Государство и право. 2003. № 10. С. 63–70.

⁸ См.: Каминская В.И., Ратинов А.Р. Правосознание как элемент правовой культуры // Правовая культура и вопросы правового воспитания. М., 1974. С. 42–43; Мухаев Р.Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ПРИОР, 2001. С. 414.

⁹ См.: Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М., 1986. С. 44; Сальников В.П. Указ. соч. С. 12; Зорченко Е.А. Указ. соч. С. 17.

¹⁰ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 179–180; Семитко А.П. Указ. соч. С. 21; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1996. С. 203.

¹¹ См.: Красавчиков О.А. Основные черты и значение социалистической правовой культуры // Советское государство и право. 1968. № 6. С. 17; Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 84.

¹² Подробнее об этом см.: Соколов Н.Я. О понятии правовой культуры // «Lex Russica»: (Научные труды МГЮА). 2004. № 2. С. 381–394.

¹³ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 360.

3. Сказанное может быть распространено и на профессионально-юридическую группу как неотъемлемую составную часть общества. Однако, как нам представляется, принципиально важно его конкретизировать с учетом специфики профессионально-юридической деятельности. Остановимся на наиболее существенных моментах.

Состояние профессиональной правовой культуры во многом определяется объективными условиями, уровнем развития общества, общей культуры, имеющимися традициями, конкретно-исторической обстановкой, в которой происходит формирование личности профессионального юриста. В свое время на это обратил внимание Ф. Энгельс: «Английский юрист опирается на такое историческое развитие права, которое пронесло через средневековые и сохранило значительную долю древнегерманской свободы, которое не знает полицейского государства, в зародыше задушенного двумя революциями XVII века, и которое достигает своей высшей точки в двухвековом непрерывном развитии гражданской свободы. Французский юрист опирается на великую революцию, которая, полностью уничтожив феодализм и абсолютистский полицейский произвол, перевела экономические условия жизни только что возникшего современного общества на язык юридических норм в своем классическом кодексе, провозглашенном Наполеоном. А какова историческая основа, на которую опираются наши немецкие юристы? Не что иное, как растянувшийся на столетия, пассивный, большей частью подгоняемый ударами извне и до сих пор еще не завершившийся процесс разложения остатков средневековья; экономически отсталое общество, в котором феодальный юнкер и цеховой мастер бродят как призраки в поисках нового воплощения; правопорядок, в котором, несмотря на упразднение в 1848 г. тайной юстиции монархов, полицейский произвол до сих пор с каждым днем пробиывает брешь за брешью. Из этой наихудшей из всех плохих школ вышли творцы новых имперских кодексов, и каковы были авторы, таковой оказалась и их работа»¹⁴.

Особенности исторического развития России также наложили отпечаток своеобразия на правовую культуру современных российских юристов. На ней не могли не сказаться условия полицейского государства в условиях самодержавия, две мировые войны, крупнейшие общественные потрясения в 1917 и 1991 гг. Вряд ли сегодня можно утверждать, что подавляющему большинству

юристов в нашей стране характерно предельно строгое следование духу и букве закона, глубочайшее уважение прав личности, развитое чувство профессионального долга перед государством, обществом и гражданами, справедливость, нравственная чистота.

Профессионально-правовая культура предполагает прежде всего наличие *правовых ценностей*, без которых она невозможна, как и правовая культура вообще. Под ценностями в литературе обычно принято считать предметы, явления и их свойства, которые нужны (необходимы, полезны, приятны и пр.) людям определенного общества, социальной группы и отдельной личности в качестве средства удовлетворения их потребностей и интересов, а также идеи и побуждения в качестве нормы, цели или идеала.

Важная роль в демократическом обществе отводится правовым ценностям, к которым прежде всего принадлежит само право как важнейшее средство регулирования общественных отношений¹⁵. Вместе с тем правовые ценности – это и система правовых знаний, взглядов, правовые установки и ценностные ориентации. Освоение юристами правовых ценностей позволяет им принимать правильные решения, действовать, соизмеряя свои права и обязанности с законными интересами общества, государства, а также других граждан. В то же время профессиональные юристы принимают самое активное участие в «производстве» правовых ценностей в процессе правотворческой деятельности путем выдвижения правовых идей, разработке проектов законодательных актов, их обсуждении, разъяснении и т.д.

В правовых ценностях сконцентрирован также практический опыт предшествующих поколений юристов, который позволяет человечеству выбрать оптимальные пути своего дальнейшего правового развития. Вот почему юристы выступают в роли носителей и хранителей правовых ценностей. Все сказанное позволяет рассматривать саму юридическую профессию в качестве относительно самостоятельной правовой ценности.

Будучи воплощением достижений человечества в сфере права, правовая культура предполагает передачу правовых ценностей другим поколениям, общностям и индивидам. Самым неразрывным образом с этим процессом, наряду с правовым воспитанием, связано *юридическое образование*. Вопросы постановки юридического образования всегда привлекали к себе повышенное внимание. В значительной мере это обуслов-

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 475–476.

¹⁵ См.: Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 39, 197; Рабинович П.М. Социалистическое право как ценность. Львов, 1985. С. 30.

лено социальным предназначением и той ролью, которую играют в обществе и государстве юристы как социально-профессиональная группа. Не являются исключением в этом смысле и годы, связанные с реформированием в России. Более того, многие из проблем юридического образования встали по-новому, нетрадиционно, и требуют иных, чем прежде, подходов к их разрешению. Резко возросшие масштабы подготовки кадров, связанные с развитием не только государственной, но и негосударственной сфер юридического образования угрожают появлением безработицы среди юристов. Одновременно резко ухудшилось качество юридического образования, связанное со снижением уровня обучения в юридических учебных заведениях. Вполне понятно, что все это требует самого пристального внимания юридической общественности, ученых-юристов и преподавателей к проблемам, накопившимся в сфере юридического образования в целях их преодоления.

Правовая культура во многом обуславливается и *уровнем развития правовой науки*, состоянием научных юридических учреждений, направлениями проводимых ими исследований, в

том числе и тех, предметом которых является правовая культура общества, отдельных социальных групп, личности. Результаты проведенных исследований подчас ложатся в основу разрабатываемых учеными-юристами конкретных предложений по совершенствованию законодательства, правоприменительной и правоохранительной практики, укреплению законности и правопорядка. В то же время налицо необходимость существенной активизации конкретно-социологических исследований, в том числе специально посвященных проблемам правового сознания, правовой культуры, включая профессиональную, постановке правового воспитания и юридического образования.

В целом **профессиональную правовую культуру** можно определить как обусловленную разделением труда разновидность правовой культуры общества, представляющую собой меру освоения и практического использования юристами как социально-профессиональной группой правовых ценностей, передаваемых в порядке преемственности путем правового воспитания и юридического образования.

Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – 80 лет

Широко известный юридической общественности нашей страны Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ стоит на пороге своего 80-летия.

Образованный в начале 1925 г., Институт прошел в своих исследованиях от узко криминалистической тематики к научной разработке актуальных проблем всех отраслей права.

Хотя Институт неоднократно менял свое наименование (ВИЮН, ВНИИСЗ, ВНИИСГСЗ) и ведомственную принадлежность (народные комиссариаты юстиции РСФСР и СССР, Прокуратура СССР, Верховный Суд СССР, Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, Верховный Совет СССР, Верховный Совет РСФСР), его ядро, высококвалифицированные научные кадры, сохраняло свой основной стабильный состав.

Если вспомнить, какие масштабные подвиги происходили в прошлые десятилетия в конституционном и во всем правовом базисе нашего государства, какие значительные изменения в сфере общественных отношений требовали адекватного законодательного ответа, то станет ясно, под каким пристальным вниманием со стороны высших государственных и партийных органов высокоэффективно трудился коллектив Института, награжденный в 1975 г. орденом «Знак Почета».

Творческий вклад в разработку теоретического фундамента правовых наук и создание основополагающих государственных законодательных актов внесли работавшие в Институте в разное время видные правоведы страны: М. Агарков, Н. Александров, Б. Антимонов, С. Абрамов, Е. Астрахан, С. Братусь, В. Венгеров, А. Венедиктов, В. Галкин, М. Гернет, А. Герцензон, И. Голяков, И. Грингольд, Д. Генкин, М. Гродзинский, В. Дозорцев, С. Каринский, И. Казьмин, М. Кириченко, И. Кузнецов, Л. Лунц, А. Мицкевич, В. Никитинский, Б. Никифоров, И. Новицкий, А. Пергамент, В. Пертцик, В. Петров, И. Панкратов, А. Пиголкин, А. Пионтковский, Г. Полянская, В. Попова, В. Рахмилович, И. Самошенко, А. Ставцева, А. Трайнин, Б. Утевский, Е. Флейшиц.

В предвоенные (и послевоенные) годы на Институт была возложена почетная миссия – раз-

работать программы и подготовить первые учебники для высших и средних юридических учебных заведений. С 1938 по 1940 г. Институт разработал более 50 программ по всем преподававшимся юридическим дисциплинам. Для написания учебников были созданы авторские коллективы, в состав которых вошли крупнейшие ученые-юристы. По этим программам и на этих учебниках выросли отечественные юристы.

Настоящая творческая жизнь Института сконцентрирована на научно-правовом обеспечении проведения государственных реформ (федеративной, административной, судебной, реформы государственной службы и др.). Институт осуществляет научное обеспечение законотворческой деятельности Правительства РФ.

Лучшие силы сохраняют традиции Института по созданию фундаментальных коллективных работ. Традиционно Институт разрабатывает прикладную юридическую тематику. За непродолжительное время была издана серия комментариев к новейшему российскому законодательству.

Весь широкий и разносторонний диапазон трудовой деятельности научного коллектива, в котором трудится более 100 докторов и кандидатов юридических наук, здесь даже кратко не может быть упомянут. Живой, творческой работой охвачен коллектив, готовый вносить свой немалый вклад в укрепление российской государственности, в совершенствование российского законодательства.

В ознаменование важной вехи в своей деятельности коллектив Института планирует 25–26 октября 2005 г. проведение Международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов». Большой интерес к теме конференции и желание принять в ней участие уже проявили ведущие российские и зарубежные ученые, представители высших государственных законодательных, исполнительных и судебных органов.

Желаем заслуженному коллективу Института новых творческих успехов в создании и укреплении российского правового государства!

Рецензия на книгу В.В. Борискина, Н.М. Поликарповой, С.Г. Тихомирова «Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение»¹

Б.В. Россинский

Происходящие в стране административная реформа, формирование новой системы органов исполнительной власти, развитие института государственной службы обуславливают необходимость изучения как должностными лицами различных органов и организаций, так и самым широким кругом граждан правовых и организационных основ государственного управления, деятельности государственных служащих, современных подходов к документированию и делопроизводству. Этим задачам посвящено выпущенное в 2005 г. Санкт-Петербургским издательством «Кодекс» учебное пособие «Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение».

Как известно, одними из центральных идей административной реформы являются необходимость развития информационных технологий в работе органов исполнительной власти и других государственных органов, органов местного самоуправления, администрации государственных организаций и организаций иных форм собственности; создания в стране единой информационной инфраструктуры; совершенствования государственного управления информационными ресурсами. Только это позволит в современных условиях повысить производительность управленческого труда и эффективность государственного управления в целом, решить стоящие перед государством и обществом экономические и социальные проблемы. Естественно, что должностным лицам крайне необходимо знание непростых вопросов документирования и документооборота, соответствующих информационных технологий.

Рецензируя данную книгу, нельзя не сказать и о том, что без понимания и глубокого знания государственными служащими и другими дол-

жностными лицами правовых и организационных основ государственного делопроизводства, информационных технологий в документационном обеспечении государственного управления невозможно внедрить в их работу административные процедуры и регламенты, а в конечном счете – довести до конца проводимую в стране административную реформу. В этой связи пособие нацелено на успешное решение и данной сложнейшей проблемы.

В книге, написанной опытными специалистами в области государственного управления и делопроизводства В.В. Борискиным, Н.М. Поликарповой и С.Г. Тихомировым, рассматриваются система федеральных органов исполнительной власти; вопросы государственной службы; понятие, виды, юридические особенности формирования документов и документационное обеспечение управления; широкий круг специальных проблем, связанных с документированием и документооборотом, включая современные информационные технологии в документационном обеспечении государственного управления. Положения и рекомендации, излагаемые авторами, базируются на новейшем законодательстве и учитывают апробированные в государственном управлении подходы к управленческой деятельности. В рецензируемом пособии имеется большое количество приложений, содержащих необходимые для должностных лиц органов и организаций информационные материалы.

Работа не просто дает грамотное представление о затронутых в ней проблемах, но и расширяет и углубляет знания, имеющиеся в этой области даже у самых взыскательных читателей, за-

¹ См.: Борискин В.В., Поликарпова Н.М., Тихомиров С.Г. Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение: Учебное пособие. СПб.: Кодекс, 2005.

ставляет их размышлять, искать пути совершенствования методов государственного управления, думать о перспективных направлениях внедрения в управленческий процесс современных информационных технологий.

При этом отрадно, что сложные вопросы государственного управления и государственной службы, их документационного обеспечения написаны живым и понятным языком. Данное обстоятельство делает книгу интересной и полезной не только для работников, специально занятых управленческим документированием и делопроизводством, но и для всех лиц, осуществляющих широкий спектр различных управленческих операций, а также студентов юридических, экономических, управленческих и ряда других вузов и факультетов.

Особо следует сказать о пользе книги для широкого круга читателей. Граждане, повседне-

вая деятельность которых не связана с реализацией управленческих функций, тем не менее систематически обращаются в органы государственной власти и местного самоуправления, в администрацию своих организаций за разрешением насущных проблем и получением различного вида информации и документов. Ознакомление с рецензируемой книгой, безусловно, принесет им неоценимую пользу, поможет получить необходимые практические навыки, привьет вкус к самостоятельному участию в реализации задач местного самоуправления.

Думается, что все те, кому удалось прочитать книгу, не могут не быть благодарны ее авторам.

В этой связи вызывает сожаление, что пособие издано небольшим тиражом – 1 000 экземпляров. Будем надеяться, что авторы и издательство найдут возможность выпустить дополнительный тираж или переиздать книгу.

Сокращения, принятые в журнале

Ведомости СНД и ВС – Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета

Вестник ВАС – Вестник Высшего Арбитражного Суда

ГК – Гражданский кодекс

ЕС – Европейское сообщество

ЗК – Земельный кодекс

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минприроды России – Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации

Минсельхоз России – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

МНС России – Министерство Российской Федерации по налогам и сборам

НАС – налог на добавленную стоимость

НК – Налоговый кодекс

ООН – Организация Объединенных Наций

РПА – Российская правовая академия

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ – Российская Федерация

СЗ – Собрание законодательства

СМИ – средства массовой информации

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

США – Соединенные Штаты Америки

УК – Уголовный кодекс

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс

ФНС России – Федеральная налоговая служба

ФРГ – Федеративная Республика Германия

Наши авторы

Алиев Вагиф Музафарович – главный научный сотрудник Института изучения эффективности законодательства РПА Минюста России, доктор юридических наук

Балакирева Марина Ивновна – начальник отдела налогообложения прибыли (дохода) Управления Федеральной налоговой службы по Московской области, советник налоговой службы РФ II ранга

Варпаховская Елена Михайловна – профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Иркутского института повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ

Давыдова Марина Витальевна – заместитель директора Иркутского института повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ

Дзаганова Маргарита Константиновна – аспирант кафедры теории и истории государства и права РПА Минюста России

Ибрагимов Кюри Хамзатович – профессор кафедры гражданского права РПА Минюста России, доктор сельскохозяйственных наук, профессор

Котиева Лейла Идрисовна – начальник Правового департамента Постоянного Комитета Союзного государства, кандидат юридических наук

Кузнецова Наталья Викторовна – доцент кафедры гражданского и трудового права Ижевского юридического института (филиала) РПА Минюста России, кандидат юридических наук

Кулешов Юрий Иванович – доцент кафедры уголовного права и криминологии Хабаровской государственной академии экономики и права, адвокат Хабаровской краевой палаты адвокатов

Курбанов Рашал Афатович – вице-президент РАО «Роснефтегазстрой», докторант кафедры предпринимательского (хозяйственного) права Московской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

Мошак Григорий Григорьевич – заведующий кафедрой гражданского и трудового права Одес-

ского национального морского университета, профессор, доктор юридических наук

Орлов Михаил Юрьевич – доцент кафедры финансового права Государственного университета – Высшей школы экономики, кандидат юридических наук

Паламарчук Анатолий Владимирович – директор Департамента экономического законодательства Минюста России, государственный советник юстиции

Петрушев Виктор Алексеевич – доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) РПА Минюста России, кандидат юридических наук

Россинский Борис Вульфович – заведующий кафедрой административного права РПА Минюста России, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

Свириденко Олег Михайлович – председатель Арбитражного суда г. Москвы, кандидат юридических наук

Симухин Виктор Дмитриевич – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Международного юридического института при Минюсте России (Волжский филиал), кандидат юридических наук, доцент

Соколов Николай Яковлевич – профессор кафедры теории государства и права Московской государственной юридической академии, доктор юридических наук

Тулская Оксана Владимировна – главный специалист отдела законодательства о государственной безопасности Департамента конституционного законодательства и законодательства о безопасности Минюста России, соискатель кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста России

Шепелина Наталья Александровна – консультант Правового департамента Постоянного Комитета Союзного государства

Вышли из печати

Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук О.Н. Ведерниковой и канд. юрид. наук, заслуженного юриста РФ С.И. Никулина. М., 2005. – СПб.: Издательство Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 465 с.

Учебник подготовлен авторским коллективом в составе сотрудников РПА Минюста России на основе Уголовного кодекса РФ с учетом изменений и дополнений, внесенных в него в течение 2003–2004 гг. В нем широко использованы постановления Пленума Верховного Суда РФ, материалы судебной практики, монографическая и иная научная литература. Нормативные правовые акты приводятся по состоянию на апрель 2005 г.

Отличительной особенностью учебника является глава, посвященная характеристике Общей части уголовного права зарубежных стран, написанная с учетом анализа современных академических исследований, законодательства и правоприменительной практики ряда зарубежных государств, в том числе таких редко освещаемых в отечественной юридической литературе стран, как Нидерланды, Канада, Китай.

Крохина Ю.А. Налоговое право: Учебник. – М.: Высшее образование, 2005. – 410 с. – (Основы наук).

В учебнике рассматриваются теоретические основы налогового права, механизм правового регулирования налоговых отношений, налоговый контроль, налогово-правовая ответственность, налоговая обязанность, отдельные виды федеральных, региональных и местных налогов.

Содержание учебника соответствует Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования и методическим требованиям, предъявляемым к учебным изданиям.

Для студентов высших учебных заведений юридического профиля, аспирантов, преподавателей, практических работников финансовых органов, судов, прокуратуры, а также иных государственных органов.

Допущено Министерством образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 521400 «Юриспруденция» и по специальностям 021100 «Юриспруденция», 023100 «Правоохранительная деятельность».

Гейхман О.М. Бюджетно-правовая ответственность: Монография / Под ред. д-ра юрид. наук Ю.А. Крохиной. – М.: РПА МЮ РФ, 2005. – 160 с.

Монография посвящена исследованию общественных отношений, складывающихся под воздействием охранительных норм бюджетного права.

Автор подробно рассматривает институт бюджетно-правовой ответственности и его место в системе финансового права, а также в системе юридической ответственности, действующее финансовое законодательство, правоотношения бюджетной ответственности, правоприменительную практику Счетной палаты РФ, Федерального казначейства, судебной системы с целью выработки понятия бюджетно-правовой ответственности, выявления ее сущности, признаков и системных взаимосвязей с иными финансово-правовыми категориями.

Сформулированные автором теоретические выводы и практические предложения могут быть использованы для дальнейшей научной и учебно-методической разработки вопросов бюджетно-правовой ответственности.

Предназначается для специалистов в области финансового права, изучающих вопросы бюджетного законодательства.

Практикум по Особенной части уголовного права Российской Федерации / А.А. Толкаченко, А.В. Яковлев, А.В. Попов и др. – М.: РПА МЮ РФ, 2005. – 116 с.

Настоящая работа носит учебно-методический характер и содержит краткие методические рекомендации, планы проведения семинарских занятий, вопросы, литературу и задачи по всем темам Особенной части уголовного права Российской Федерации.

Материал составлен на основе государственных образовательных стандартов, учебно-методических и научных разработок с учетом действующего уголовного законодательства.

Издание может быть использовано не только при подготовке и проведении семинарских занятий, но и при выполнении курсовых и дипломных работ, при самостоятельной подготовке к контрольным формам занятий.

Работа обсуждена, одобрена и рекомендована к печати кафедрой уголовного права и криминологии Российской правовой академии Минюста России.