

Учредитель издания:

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

Главный редактор:

С. И. Герасимов, д-р юрид. наук

Заместитель главного редактора:

Б. В. Яценко, д-р юрид. наук, проф.

Ответственный секретарь:

Г. А. Насимов, канд. юрид. наук, доц.

Редакционная коллегия:

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

© Вестник Российской правовой академии, 2012

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

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

Адрес редакции:

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

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

E-mail: vestnik-rpa@mail.ru

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

Над номером работали:

Т. А. Гетьманова, Ю. А. Гребнева, Е. А. Герасимова,
О. Н. Красникова, Ю. С. Петрова, В. А. Тимофеева

Дизайн: Ю. С. Петрова

Верстка: Ю. А. Гребнева

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

Формат 60×90 1/8. Печ. л. 10,5.

Подписано к печати 12.09.2012.

Тираж 1000 экз. Заказ № _____.

СОДЕРЖАНИЕ

О научно-практической конференции 3

Актуальные проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества

Резолюция Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества» 4

Теория и история государства и права

Аникеева Т. М.

Становление и развитие страхового законодательства в СССР 8

Дутковский Е. В.

Проблемы легитимности государственной власти в трагедии А. С. Пушкина «Борис Годунов» 14

Конституционное и муниципальное право

Андреянова В. В.

Личные права в России (право на индивидуальность) . . . 18

Артамонов А. Н.

Роль Конституции Российской Федерации в установлении иерархии правовых актов 22

Цыганков А. В.

К вопросу об основных проблемах законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации . . . 27

Гражданское право и гражданский процесс, предпринимательское право

Агапов С. В.

О системе субъектов семейного права 31

Сумина М. Н.

Перспективы развития права
оперативного управления
автономных учреждений 37

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

Борсученко С. А.

Контрольные полномочия
Министерства юстиции
Российской Федерации
в уголовно-исполнительной сфере 41

Кулыгин В. В., Выходцева С. А.

Проблемы разграничения преступлений
и административных проступков
в области нарушения режима
особо охраняемых природных территорий
и природных объектов 44

Ринчинов Б. А.

Непосредственное исследование
доказательств
и дополнительных материалов
судом кассационной инстанции 48

Савенков А. Н., Савенков А. А.

Антикоррупционные практики
Великобритании 54

Финансовое и налоговое право

Пешкова Х. В.

Место различных форм
межбюджетных трансфертов
в бюджетном устройстве государства . . . 62

Трудовое право

Рощин Б. Е.

Тенденции развития
русского трудового права в период
с октября 1917 по 1920 год 68

Международное право

Толочко О. Н.

Международные экономические отношения
как объект правового регулирования . . . 73

Сокращения, принятые в издании 78

Наши авторы 79

Вышли из печати 81

Правила приема и требования,
предъявляемые к рукописям,
направляемым в редакцию журнала
«Вестник Российской правовой
академии» 82



О научно-практической конференции

29 марта 2012 г. РПА Минюста России совместно с Академией Генеральной прокуратуры РФ, Академией управления МВД России и ВНИИ МВД России проведена Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества».

Выступившие на конференции подчеркивали, что успешное осуществление политических, социально-экономических и других планов Российского государства невозможно без создания правовой среды, в которой высокий уровень правосознания и правовой культуры был бы главенствующим началом, получал бы максимальную целостность и глубину выражения. Очевидно, что развитие страны настоятельно требует серьезных перемен в правовой системе и деятельности правовых институтов, значительного совершенствования правового образования населения, улучшения нравственного климата и укрепления законности и правопорядка. Законность должна стать глубинным стержнем, основным источником энергии государственной и общественной жизни.

Конференция была приурочена к годовщине выхода Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 (далее — Основы), и посвящена памяти крупного ученого-криминолога доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ А. И. Алексеева.

Участники конференции — представители законодательных и исполнительных органов власти, правоохранительных органов, институтов гражданского общества, различных научных сфер приняли резолюцию (текст печатается ниже), в которой подчеркнули важность и необходимость принятия Основ как политико-правового документа, мобилизующего правовоспитательную работу в масштабе всей страны. Одновременно высказана озабоченность тем, что практическая реа-

лизация этого документа пока еще не развернута, и предложены приоритетные меры для выполнения Основ на ближайшую перспективу.

С основным докладом на конференции выступил ректор РПА Минюста России доктор юридических наук С. И. Герасимов. С сообщениями выступили: Председатель Следственного комитета РФ доктор юридических наук, профессор А. И. Бастрыкин; заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества доктор юридических наук, профессор А. Н. Савенков; первый заместитель министра юстиции РФ кандидат юридических наук, профессор А. В. Федоров; член Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. А. Поневежский; проректор по научной работе Российского университета кооперации доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор Е. А. Певцова; начальник кафедры криминологии Московского университета МВД России доктор юридических наук, профессор С. Я. Лебедев; заведующий кафедрой философии и социально-экономических дисциплин РПА Минюста России доктор юридических наук, профессор Б. Н. Мальков; профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России доктор юридических наук, профессор Л. М. Колодкин; Уполномоченный по правам человека в Калужской области кандидат философских наук, доцент Ю. И. Зельников; преподаватель церковно-практической кафедры Московской православной духовной академии кандидат богословия, протоиерей А. Задорнов; правовой эксперт Общественной палаты РФ, кандидат юридических наук Б. Н. Пантелеев; начальник Управления Минюста России по Волгоградской области М. А. Колесников и др.

Материалы конференции изданы отдельной книгой и размещены в электронной библиотеке РПА Минюста России (<http://liber.rpa-mjust.ru>).

РЕЗОЛЮЦИЯ

Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества»

Москва

29 марта 2012 г. в Москве состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества», организованная РПА Минюста России совместно с Академией Генеральной прокуратуры РФ, Академией управления МВД России, ВНИИ МВД России.

В работе конференции принимали участие первый заместитель министра юстиции РФ А. В. Федоров, Председатель Следственного комитета РФ А. И. Бастрыкин, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества А. Н. Савенков, депутаты Государственной Думы, видные ученые — философы, социологи, психологи, педагоги и юристы, практические работники правоохранительных органов, Минюста России и его территориальных органов, Федеральной нотариальной палаты, уполномоченные по правам человека в Калужской и Рязанской областях Ю. И. Зельников и А. Я. Гришко, представители религиозных конфессий, Общественной палаты РФ, Ассоциации юристов России, СМИ и др., а всего около 200 человек.

Участники конференции обсудили актуальные теоретические и практические проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества в све-

те реализации утвержденных Президентом РФ Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее — Основы).

Конференция была посвящена памяти одного из ведущих криминологов страны доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ А. И. Алексева.

Участники конференции констатировали, что современное состояние массового сознания российских граждан характеризуется дефицитом правовой культуры и правосознания, сложным переплетением тенденций позитивного и негативного отношения к праву. С одной стороны, многим признается важность и необходимость правового регулирования, высокое назначение закона в обеспечении порядка, охраны прав, интересов и безопасности граждан, а с другой — распространены представления о девальвации закона, умаление его роли, неверие в правовую систему и юридические гарантии. Именно внутренняя противоречивость, существование противоположных тенденций в сознании людей и дезинтеграция ценностной структуры в обществе — одна из причин широко распространенного в стране правового нигилизма, напрямую влияющего на искажение духовно-нравственных ценностей. Особо тлетворное влияние правовой нигилизм оказывает на подрастающее поколение, выступая одновременно в качестве причины и следствия противоправного

поведения молодежи. Значительная часть населения, представителей властных структур, бизнеса имеет смутные правовые представления, размытые правовые знания и ценностные установки, порой демонстративно игнорирует требования закона, злонамеренно не соблюдает правовые дозволения и запреты. Питательной средой для поддержания правового нигилизма является распространенность коррупции во всех слоях общества. Правовое бескультурье нынешнего российского общества сложилось под воздействием разнообразных причин долговременного действия. Но общество, не подчиняющееся праву и закону, не может рассчитывать на свое развитие, модернизацию экономики и других сфер жизнедеятельности, строительство правового государства.

В связи с этим принятие Основ — инновационного документа, исходящего из современных реалий и социальных потребностей, заслуживает одобрения и поддержки. Важность этого документа состоит в том, что в нем государство впервые сформулировало стратегию целенаправленного и наступательного противодействия деформациям правового сознания, усиления влияния правовой идеологии и психологии на юридически значимое поведение людей, состояние правопорядка, все консолидированное правовое пространство.

Признавая фундаментальную значимость Основ для организации правовоспитательной и правопросветительской работы в масштабах всей страны, участники конференции выразили озабоченность по поводу того, что практическая реализация этого политико-правового документа пока еще не развернута. Воплощение стратегических задач в области правового воспитания и правового просвещения должно сопровождаться не только возрождением массового распространения правовых знаний, разработкой конкретных мероприятий и механизмов по их реализации, но и консолидацией заинтересованных сил, координацией их совместной деятельности в центре и регионах по целенаправленному образовательному и просветительскому воздействию на социальные группы населения с учетом уровня их общей и правовой культуры, возможностей и интересов.

Налицо насущная потребность принятия комплексных и системных мер организационно-экономического, правового, культурно-просветительского, научно-методического, информационно-аналитического и консультационного характера, способных обеспечить глубокое, всестороннее и объективное информирование населения о праве и практике его применения, создание благоприятных условий для формирования правосознания и правовой культуры общества. Государ-

ственная политика России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан ориентирована в первую очередь на решение именно этих задач.

В целях обеспечения последовательности и планомерности в реализации государственной политики следует разработать и принять федеральную целевую программу или комплексный план мероприятий по развитию правовой грамотности, правовой культуры и правосознания. Аналогичные программы или планы с учетом региональных условий и особенностей необходимо принять в субъектах РФ.

Основной упор в реализации государственной политики должен быть сделан на правовоспитательную и правопросветительскую деятельность. Необходимо использовать для этих целей существующий опыт различных форм, приемов и моделей правового воспитания государственных и негосударственных структур и активно внедрять его в практику во всех видах, уровнях, ступенях и формах образования. Результатом такого воспитания должно стать не только знание и понимание правовых понятий, но и формирование навыков, способов ориентирования человека, осознанного им выбора своего поведения исходя из правовых взглядов и убеждений.

Правовая социализация как процесс формирования правосознания и вхождения человека в правовую культуру предполагает, с одной стороны, усвоение индивидом правовых знаний, норм и ценностей общества, с другой — активное воспроизводство системы социальных связей на основе опыта правового поведения и активного включения в социальную среду. Поэтому особенно важно, чтобы гражданин, на которого ориентированы различные мероприятия государственной политики, не выступал в качестве пассивного субъекта правовоспитательной деятельности.

В современных российских условиях определенная часть граждан демонстрирует повышенную социальную и социально-правовую активность, которая проявляется в разных аспектах: добровольческая и благотворительная деятельность; помощь пострадавшим в катастрофах и терактах; участие в просветительской работе, направленной на профилактику наркомании, подростковой преступности; помощь правоохранительным органам в охране общественного порядка и т. д. Граждане также демонстрируют желание участвовать в разработке законопроектов через их публичное обсуждение. Таким образом, очевидно, что при осуществлении государственной политики в сфере правового воспитания возрастающий в обществе потенциал гражданской активности (включая реакцию людей, не удовлетворенных

некоторыми аспектами социально-правовой жизни) должен быть конструктивно использован. При этом очень важно при организации правовоспитательной деятельности учитывать данные общественного мнения о праве и практике его применения.

Чтобы добиться успеха в реализации государственной политики, люди должны видеть реальные действия и целенаправленные усилия власти и государственных органов в правовой сфере, в борьбе с коррупцией и другим криминалом. Только в этом случае растёт общественное доверие к ним; повышаются позитивные социальные ожидания и социальный оптимизм; интенсивнее осваивается опыт правового разрешения возникающих конфликтов; улучшается социально-правовой климат в обществе; осознаётся целесообразность и действенность законов и норм права, регулирующих жизнедеятельность страны; возрастает готовность к законопослушному и правомерному поведению. Успешное решение задач повышения правовой культуры населения и роста правосознания, таким образом, во многом зависит от повышения эффективности функционирования всех правовых институтов государства, нравственной чистоты их сотрудников и добросовестного служения закону. Особая ответственность за это лежит на судебных и правоохранительных органах, осуществляющих деятельность по объективному, всестороннему и полному рассмотрению судебных дел, выявлению и пресечению преступлений и иных нарушений закона, обеспечению неотвратимости соразмерного и справедливого наказания нарушителей.

Необходимо принять меры для повышения уровня профессиональной подготовки, в том числе в области психологии и педагогики, сотрудников правоохранительных и судебных органов, откорректировать с этой целью ведомственные образовательные, учебные программы, в неотложном порядке проводить эту работу в системе служебной подготовки, повышения квалификации кадров.

Важной стороной дела является организация активного участия в правовом воспитании деятелей культуры, искусства, спорта, общественных движений и объединений, политических партий, профсоюзов, правозащитных организаций, Ассоциации юристов России, уполномоченных по правам человека, общественных палат, религиозных конфессий. Целесообразно предусматривать знаки общественного признания, иные меры поощрения гражданской активности в данной работе.

Качественно новые задачи в связи с рассматриваемой государственной политикой долж-

ны стоять перед СМИ. Масс-медиа в силу своей тотальной распространенности являются мощным средством информационно-психологического воздействия на личность и важным агентом ее правовой социализации. К сожалению, надо признать, что большой потенциал современных отечественных СМИ в воспитании уважения к праву, закону используется сегодня далеко не в полной мере. Более того, часто высказываются обоснованные претензии к ним по поводу чрезмерного акцента, особенно на телевидении, исключительно на развлекательности своих программ, их невысокого качества. В результате вместо того чтобы укреплять, СМИ расшатывают моральные устои, эксплуатируют низменные инстинкты, жажду наживы и стяжательства, насаждают насилие в обществе. Однако какой бы объективной ни была критика современных российских СМИ, нельзя забывать, что формирование правового сознания и высокого уровня правовой культуры должно проводиться государственными органами и учреждениями с использованием массовых информационных источников, но не перекладываться исключительно на СМИ.

Признавая особую значимость Основ как политико-правового документа, определяющего принципы, цели и содержание государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, участники конференции подчеркнули, что при всем многообразии задач, решаемых в сфере правового воспитания и правового просвещения, осуществляемого по различным направлениям, приоритетными на ближайшую перспективу являются:

1) организация Правительством РФ реализации государственной политики, определения задач и полномочий государственных и муниципальных органов, стандартов качества оказываемых ими услуг и механизмов контроля в данной сфере, порядка научного, методического и финансового обеспечения правовоспитательной и правопросветительской деятельности;

2) ключевое участие Минюста России в координации всей работы по реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан с учетом имеющегося прошлого опыта и нынешней многопредметной его компетенции; определение в федеральном законодательстве круга субъектов этой работы и закрепление Минюста России в качестве полномочного государственного органа, ответственного за координацию правового воспитания населения;

3) обеспечение подготовки и принятия пакета законодательных и иных нормативных правовых актов, программ, планов и концепций

федерального и регионального уровней, регламентирующих и направляющих деятельность государственных и муниципальных органов, институтов гражданского общества по правовому воспитанию и правовому просвещению;

4) улучшение качества законов и нормотворческого процесса, придание ему научного построения, нахождение оптимальных методов и способов регулирования складывающихся общественных отношений, соблюдения правотворческой процедуры и юридической техники;

5) развертывание полноценной работы в центре и регионах по мониторингу правоприменения в целях выявления и устранения дефектов законодательства. Важной частью данной работы должна стать организация и проведение на федеральном и региональном уровнях мониторинга реализации Основ, его информационного сопровождения в СМИ;

6) включение в сферу формирования правовой базы реализации государственной политики уточнения задач, компетенции, полномочий учреждений культуры, органов образования всех видов и ступеней, по делам молодежи, других участников данного процесса; внесение в статусные законы о судах и правоохранительных органах, нотариальной и адвокатской деятельности дополнений, предусматривающих установление обязанности этих органов и их сотрудников в рамках предоставленной компетенции участвовать в разъяснении и пропаганде правовых знаний;

7) модернизация деятельности профессиональных юридических сообществ и общественных объединений юристов по участию в правовом просвещении, укреплении законности, обеспечение нравственной пригодности и добросовестного служения юридической миссии членами этих сообществ;

8) усовершенствование образовательных стандартов всех видов и ступеней общего и профессионального образования, систем служебной учебы, самоподготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров с целью увеличения в них в качестве обязательных юридических компонентов профессионально необходимых знаний о праве, законе и их применении;

9) уделение особого внимания правовому воспитанию молодых, формирующихся личностей на основе целостной, поуровневой системы, которая была бы способна противодействовать негативным проявлениям окружающей среды, обучать молодежь и подростков самим структурировать приобретаемые правовые знания и опыт и воплощать их в повседневной жизнедеятельности;

10) обеспечение научного, научно-методического сопровождения государственной политики с привлечением широкого круга специалистов из учреждений разного профиля. Это касается организации правовоспитательной работы в различных сферах жизни общества и среди различных категорий лиц, ее программирования, взаимодействия множества исполнителей, подготовки кадров и других вопросов;

11) в целях активизации деятельности общественных объединений, религиозных конфессий, благотворительных организаций, предпринимательских структур, других институтов гражданского общества по правовому воспитанию и правовому просвещению разработка и законодательное закрепление системы мер стимулирования и поощрения гражданской активности в данной работе; установление налоговых льгот и других преференций для организаций и лиц частного сектора, вкладывающих свои средства в ресурсное обеспечение правовоспитательной работы, иным образом участвующих в ней;

12) реализация всех мер по противодействию коррупции, определенных государством, в частности выполнение Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 13.03.2012 № 297, как составная часть работы по повышению правовой культуры и правосознания граждан.

Участники конференции выразили надежду на то, что ее выводы и предложения привлекут надлежащее внимание органов законодательной и исполнительной власти, будут востребованы в целях организации и проведения комплексной и системной работы по правовому воспитанию и правовому просвещению.

Участниками конференции резолюция принята единогласно.

Становление и развитие страхового законодательства в СССР

Formation and Development of Insurance Legislation in the USSR

В статье рассматриваются проблемы становления и развития страхового законодательства в СССР. Автор, начиная с момента образования советской России, прежде всего анализирует тенденции возникновения страхового дела в условиях нового российского общества, включая разработку и принятие первых декретов и иных актов по проблемам страхового дела, государственного и личного страхования граждан; исследует формирование системы монопольного государственного страхования в первые годы советской власти; рассматривает трудности и положительные моменты в развитии страхового законодательства советского государства в последующие исторические периоды существования СССР, а также вносит предложения по совершенствованию правового регулирования страховых отношений с учетом практики страхования.

Страховое дело; страховое законодательство; государственная монополия на все виды страхования; страховые компании и общества; взаимное страхование; страхование жизни и страхование от несчастных случаев; страхование хозяйств от пожаров, падежа скота, градобития посевов, аварий на транспорте; взаимное страхование; Госстрах СССР; органы государственного страхования; страхование имущества предприятий, учреждений и организаций; страхование в колхозах и совхозах; обязательное окладное страхование; страховые платежи; страховые суммы; комбинированное страхование; безличная уплата страховых взносов; страховой фонд

The paper considers the problem of the formation and development of insurance legislation in the USSR. By starting with the founding of Soviet Russia, first of all analyzes of trends in the insurance business in the new Russian society, including the development and adoption of the first decrees and other acts on the insurance business, public and private insurance citizens; explores the formation of monopolistic state insurance in the first years of Soviet power. Examines the difficulties and positive aspects in the development of insurance legislation of the Soviet state in the subsequent historical periods in the life of the Soviet Union, as well as make suggestions on improving the legal regulation of the insurance relationship, taking into account the practice of insurance.

Insurance; insurance law; the state monopoly over all forms of insurance; insurance companies and societies; mutual insurance; life insurance and accident insurance; insurance of household from fire, loss of cattle, crop hail, traffic accidents, a mutual insurance; Gosstrakh the USSR; state insurance authorities; property insurance companies, institutions and organizations; insurance in collective and state farms; compulsory comprehensive insurance; insurance payments; insurance claims; comprehensive insurance; non-cash payment of insurance premiums; the insurance fund

После Октябрьской революции 1917 г., когда рушилось все: и старые органы власти, и частные предприятия, и банки, и компании, и фирмы, — дореволюционное страховое дело и страховое за-

конодательство некоторое время сохранялись без изменения, хотя в ряде регионов страны имели место самочинные действия против страховых компаний и земских страховых обществ [1]. Это

объяснялось тем, что страхование и после революции продолжало играть огромную роль в деле возмещения ущерба при гибели и повреждении от пожаров и других бедствий, строений, сельскохозяйственных посевов, животных, прежде всего в крестьянских хозяйствах, имущества самых разных слоев населения. Кроме того, страховые компании и общества приносили немалый доход государству за счет уплаты налогов, в том числе в иностранной валюте, так как значительный удельный вес в экономике России занимали иностранные страховые компании. При этом новые власти желали перевести в страну страховые капиталы российских обществ, находящихся за границей, и одновременно разрабатывали свой механизм контроля за деятельностью страховых структур в обществе. Однако этот механизм, как известно, был далек от совершенства и давал серьезные сбои.

Так, в декабре 1917 г. был спешно принят декрет «О приостановлении выплаты акционерам и пайщикам их прибылей по купонам и дивидендам», а по декрету от 23 марта 1918 г. «Об учреждении государственного контроля над всеми видами страхования, кроме социального» [2] начисленные за 1917 г. прибыли акционеров и пайщиков были полностью изъяты в доход государства. Естественно, все это не могло не привести к негативным последствиям — страховые компании начали прятать доходы и выводить свои капиталы за границу.

В ответ на это СНК РСФСР издал декрет от 28 ноября 1918 г. «Об организации страхового дела в Российской Республике» [3], согласно которому страхование любых видов и форм объявлялось государственной монополией. Все частные страховые компании и общества упразднились. Сохранялось только взаимное страхование товарно-материальных ценностей кооперативных организаций. Кроме того, данным актом при ВСНХ создавался пожарно-страховой отдел, которому поручалось проводить имущественное страхование. Страхование же жизни передавалось в ведение сберегательных касс, а договоры, заключенные на сумму свыше 10 тыс. руб., признавались недействительными без возврата страхователям каких-либо накопившихся сумм.

Иными словами, декрет СНК РСФСР от 28 ноября 1918 г. «Об организации страхового дела в Российской Республике» установил национализацию страхового дела в стране. Последующие события подтвердили это: ни пожарно-страховой отдел ВСНХ, ни сберегательные кассы страхованием, по существу, не занимались. До середины 1919 г. повсюду упразднились акционерные и другие страховые общества и организации, оп-

ределялись их активы и пассивы, а затем последовали дальнейшие перемены. Страхование жизни было передано в ведение народного банка, а имущественное страхование — Наркомата земледелия. Причем все это происходило в условиях гражданской войны, неразберихи в экономике и финансовой сфере. Страхование, основанное на выплатах страхового вознаграждения и страховых сумм в денежной форме, теряло смысл. Последовал декрет СНК РСФСР от 18 ноября 1919 г. «Об аннулировании договоров по страхованию жизни» [4], а затем декрет СНК РСФСР от 18 декабря 1920 г. «Об организации государственной хозяйственной помощи пострадавшим от стихийных бедствий» [5], который отменял имущественное страхование.

Заметную роль в становлении и развитии страхового дела и законодательства в СССР сыграло введение в стране НЭПа. В условиях НЭПа оживились экономические отношения и прежде всего товарооборот, торговля и денежный обмен. Это повлекло за собой возобновление к жизни страхования, а также подготовку и принятие новых нормативных актов. В частности, 6 октября 1921 г. СНК РСФСР был принят декрет «О государственном имущественном страховании» [6]. Этим правовым актом, по сути, и был заложен фундамент советского государственного страхования. Например, устанавливалась организация во всех сельских и городских местностях страхования всех хозяйств от пожаров, падежа скота, градобития посевов, а также аварий на транспорте. В составе Наркомфина был образован Госстрах, на местах появились городские и сельские страховые структуры.

После образования СССР в 1922 г. обязательное страхование сельских строений от огня проводилось в 53 губерниях, а в 1924–1924 гг. — уже в 83, т. е. почти на всей территории страны. В дополнение к обязательному развивалось и добровольное страхование зданий, сооружений, животных, сельскохозяйственных культур, домашнего имущества. Декретом СНК РСФСР от 6 июля 1922 г. «О государственном страховании» [7] Госстраху было поручено проведение добровольного страхования от несчастных случаев. Регламентировалось, что государственное страхование осуществляется на принципах хозрасчета. Государство, таким образом, постепенно превращалось в основного собственника страхового фонда и использовало его по своему усмотрению.

Однако, как показал анализ, с образованием СССР в советском обществе появилось и немало проблем, связанных со статусом страхования как института гражданского права, а также с дальнейшим развитием страхового законодательства как цивилистического явления.

В частности, уже в 1923 г. развернулась дискуссия между сторонниками и противниками установления в стране государственной монополии в страховой сфере. Некоторые органы государства (Наркомпрод, Наркомвнешторг) ставили вопрос об организации ведомственного взаимного страхования. Союзные же республики требовали передачи страхового дела в их компетенцию. Не сняло остроты проблемы и постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Положение о Народном Комиссариате Финансов Союза ССР» [8], где говорилось, что Госстрах СССР и союзные республики осуществляют государственную страховую монополию на всей территории страны. Это было первое указание закона на то, что в СССР функционирует государственная монополия в сфере страхования. В условиях отхода от НЭПа, укрепления общесоюзных структур, жесткой централизации денежных потоков победу одержали сторонники жесткой государственной монополии в страховании. Она и была установлена постановлением Второй сессии ЦК РКП(б) третьего созыва, утвердившим 18 сентября 1925 г. «Положение о государственном страховании Союза Советских Социалистических Республик» [9] (далее — Положение 1925 г.). В ст. 1 этого Положения прямо говорилось: «Страхование во всех его видах является государственной монополией Союза ССР». Однако кооперативное страхование все же допускалось. Согласно Положению 1925 г. кооперативные предприятия сами страховали свое имущество на условиях кооперации, т. е. в порядке взаимного страхования; к ним также были приравнены предприятия Наркомата путей сообщения (они страховали багаж пассажиров с взиманием спецборгов) и организации почты и телеграфа (они страховали почтовые отправления). Причем кооперативное страхование в основном осуществлялось по тарифам Госстраха, предусматривалась обязательность перестрахования в Госстрахе договоров, по которым страховая сумма превышала установленный лимит.

Надо сказать, на процесс развития страхового законодательства повлияла также коллективизация сельского хозяйства, которая, как и страхование, не прошла без изъевов. Так, после 1929 г. в СССР начало активно развиваться имущественное страхование, главным образом на селе. К 1930 г. у сельских жителей было застраховано 97 % строений, 89 % голов крупного рогатого скота, 81 % посевной площади. Большое значение уделялось изменению порядка установления страховых сумм по обязательному страхованию. Если до 1928 г. оно носило характер обязательного окладного страхования, то с 1930 г. твердые нормы были заменены относительными,

которые исчислялись в процентах в зависимости от стоимости строений.

Важно подчеркнуть, что происходящие в этот период изменения в сельском хозяйстве повлияли также на изменения его страховой защиты. В 1930 г. в ходе коллективизации были ликвидированы, за исключением потребительной кооперации, взаимные кооперативные страховые организации. Страхование имущества колхозов было возложено на Госстрах СССР. При этом страхование предусматривало более строгую ответственность и более высокое обеспечение по сравнению с условиями страхования личных хозяйств. Для колхозов устанавливались пониженные тарифы, тогда как единоличные хозяйства страховались по удвоенным (а иногда утроенным) тарифам, а в 1933 г. их вовсе исключили из страхования.

Становление же института личного страхования в 1930-е гг. происходило сложно и противоречиво. В 1929 г. было введено коллективное страхование, которое получило широкое распространение. Вначале страховая сумма выплачивалась только в случае смерти, а потом и при утрате трудоспособности. Граждане заключали договоры коллективами при обязательном участии не менее 75 % членов, позже этот процент был снижен до 40. При этом были установлены единая страховая сумма и единый взнос. Необязательность врачебного освидетельствования, снижение квоты до 40 % постепенно привели к выборочности страхования и его убыточности. В сентябре 1936 г. было введено индивидуальное страхование жизни на случай смерти и дожития до определенного возраста без ограничения страховой суммы. Важную роль в развитии добровольного имущественного и личного страхования сыграла созданная сеть страховых агентов.

Одновременно в этот период в СССР страхование претерпевает и серьезную организационную ломку, что отрицательно сказывается на развитии страхового дела и страхового законодательства в стране. Так, в 1930 г. система органов государственного страхования была ликвидирована, а все операции по внутреннему имущественному страхованию переданы финансовым органам, по личному страхованию — сберегательным кассам. Однако эта реорганизация, как позже стало ясно, была плохо продуманной и в 1933 г. органы государственного страхования были вновь восстановлены, а с 1934 г. постепенно восстановилось и добровольное страхование.

Исследование показало, что в предвоенные и военные годы активно развивалось нормотворчество в сфере страхования самых различных областей жизни. Наиболее существенным достижением в предвоенные годы стало принятие

СНК СССР 3 февраля 1938 г. постановления № 111 «О государственном страховании имущества предприятий, учреждений и организаций» [10], которое расширило круг объектов государственного страхования. Данным постановлением также вводилось обязательное страхование всего государственного жилья, государственного имущества, сданного в аренду, узаконивалось добровольное страхование имущества учреждений, находящихся на местном бюджете, и имущества общественных организаций и граждан.

Особой вехой в развитии государственного страхования в СССР стал Закон СССР от 4 апреля 1940 г. «Об обязательном окладном страховании» [11], который явился результатом длительного опыта советского государственного страхования. По этому Закону повышалось обеспечение по страхованию колхозных посевов сельскохозяйственных культур и животных, а также животных в личных подворьях граждан, расширялась ответственность по всем видам страхования имущества, вводилось страхование строений граждан по полной стоимости страховой оценки. Вместе с тем отменялось страхование посевов сельскохозяйственных культур личных хозяйств, снижались ставки платежей.

В первые годы Великой Отечественной войны в связи с перестройкой всей экономики на военный лад был увеличен размер страхового обеспечения по обязательному страхованию посевов и животных. Колхозам было дано право самим страховать их дополнительно к обязательному страхованию в пределах стоимости по установленным розничным ценам на соответствующую продукцию. Это положительно сказалось на сельхозпроизводстве и, в частности, привело к значительному повышению средних страховых сумм на 1 гектар посевов и одно животное. С конца 1942 г. заметно начала меняться в лучшую сторону система личного страхования. Коллективное страхование, ставшее убыточным, было отменено. Вводилось индивидуальное смешанное страхование, страхование на случай смерти и утраты трудоспособности, страхование от несчастных случаев.

После войны, несмотря на разруху и огромные людские потери, продолжалось развитие страхового законодательства. В частности, в этот период было принято новое Положение о Главном управлении государственного страхования СССР и его органах (Госстрах СССР) (далее — Положение 1948 г.), утвержденное постановлением Совета министров СССР от 28 декабря 1948 г. № 4864, с которым в СССР начался новый этап ограничения сферы применения страхования. Именно в это время сложилась строгая система госу-

дарственного страхования, которая имела в своей основе ряд специфических черт. Что это за черты и как они касались самого Госстраха СССР?

Главной чертой Положения 1948 г. было то, что оно полностью отменяло Положение 1928 г. и вводило ряд новых предписаний. В частности, в нем еще раз специально оговаривалась монополия в СССР Госстраха и при этом четко определялись его компетенция и функции. Существенной чертой Положения 1948 г. также было и то, что оно заметно расширяло самостоятельность всех структур Госстраха, в особенности районных и городских инспекций. В 1947 г. из системы Госстраха было выделено в виде самостоятельной организации Управление иностранного страхования при Минфине СССР (Ингосстрах СССР).

При этом Положение 1948 г. ограничивало сферы государственного страхования. Это выразилось, например, в прекращении обязательного страхования государственного жилья и добровольном страховании имущества учреждений, состоящих на местном бюджете, и подчиненных им предприятий. Но одновременно, согласно этому Положению, развивалось страхование имущества колхозов, кооперативных и общественных организаций, собственности граждан, личного страхования. Для развития личного страхования важным стало введение в 1956 г. новых правил смешанного страхования жизни. Предоставлялось право заключать договоры, в том числе и на пять лет, а не только на 10, 15 и 20. Страхование на сумму 500 руб. производилось без врачебного осмотра и оформления.

Следующий этап в развитии страхового законодательства приходится, на наш взгляд, на период хрущевской оттепели, а также на 60–70 гг. прошлого века. Что характерно для этого периода? Прежде всего, в законодательном порядке произошла существенная демократизация системы органов государственного страхования, введены изменения в обязательном окладном страховании, а также новые условия страхования имущества колхозов, совхозов, страхование жизни граждан, детей и др. [12]. И, главное, с этого времени начали формироваться условия для разгосударствления жесткой системы страхования в СССР. Реальный же процесс разгосударствления начался в СССР лишь с принятия Закона СССР от 26.05.1988 № 8998-ХI «О кооперации» [13], так как разгосударствление выступает в этом случае как процесс, обратный установлению государственной страховой монополии. Выражается он в создании материальных, социальных и иных условий для организации страхового дела как части финансовой инфраструктуры (наряду с банками, фондами и т. д.). Разгосударствление

страхования фиксируется рядом правовых актов, предусматривающих порядок организации и деятельности акционерных страховых компаний и обществ взаимного страхования, а также системы государственного страхового надзора за их функционированием.

Показательным для этого периода является прежде всего то, что в 1958 г. система Госстраха СССР подверглась значительным управленческим изменениям: страховое дело было передано в ведение министерств финансов союзных республик. При этом передача страхового дела сказалась на результатах страховой работы неоднозначно: с одной стороны, как бы повысилась заинтересованность союзных республик в развитии страховании, а с другой — возросло лишь количество мелких операций по добровольному страхованию.

Учитывая эти и другие факты, Президиум Верховного Совета СССР Указом от 7 декабря 1959 г. «О частичном изменении Закона обязательном окладном страховании от 4 апреля 1940 года» [14] повысил страховое обеспечение по всем видам сельскохозяйственных культур и отраслям животноводства. Указом вводилось обязательное страхование строений, принадлежащих колхозам, а также инвентаря в полной балансовой стоимости — в размере 80 % от их оценки. Эти положения касались племенных животных, продукции, сырья, материалов. Одновременно изменилась и система ставок страховых платежей обязательного страхования.

В то же время вводились дополнения и изменения в добровольное страхование имущества колхозов и населения, что нашло отражение в постановлении Совета министров СССР от 11 декабря 1959 г. Страхование всех видов колхозной техники и средств транспорта по этому акту стало добровольным. Урожай сельскохозяйственных культур и животных для добровольного страхования стал оцениваться по закупочным ценам вместо розничных. Обязательное страхование строений, принадлежащих гражданам, дополнилось добровольным страхованием. Изменился также механизм отчисления средств на профилактические мероприятия. Денежные средства стали направляться не только на меры по предупреждению пожаров и падежа скота, но и на мероприятия по профилактике потерь сельскохозяйственных культур [15].

Позднее органами власти страны предпринимались и другие важные меры, направленные на дальнейшее развитие страхового законодательства. Так, в 60–70 гг. рядом решений Совета министров СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР были введены новые условия обязательного страхования имущества колхозов, со-

гласно которым существенно повышалась ответственность по страхованию урожая, страховое обеспечение стало определяться исходя из средней урожайности культур, впервые было введено страхование молодняка животных. Одновременно с решением вопросов об изменении условий страхования имущества колхозов восстанавливалась союзно-республиканская система государственного страхования вместо республиканской, не давшей ожидаемого результата.

В контексте развития системы страхования в этот период при страховании имущества, жизни и страховании от несчастных случаев все более начала возрастать роль добровольного страхования. В 1968 г. было введено страхование детей, представляющее собой вариант смешанного страхования жизни, введены новые правила страхования домашнего имущества и транспорта. Для повышения действенности добровольного страхования строений с 1973 г. страховое обеспечение по данному виду стало расцениваться с позиции строений по государственным розничным ценам вместо оптовых цен, был введен безналичный порядок уплаты взносов через бухгалтерии предприятий и организаций.

Среди мероприятий в области страхования в 70-х гг. следует назвать также введенное в 1979 г. обязательное страхование имущества совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий на условиях, установленных для колхозов. Улучшение страховой защиты экономики совхозов и Минсельхоза СССР, а в последующем и сельскохозяйственных предприятий других министерств и ведомств, — такова была цель этих мероприятий.

Анализ показал, что в СССР страховое нормотворчество продолжало совершенствоваться в 90-е гг. прошлого века и позднее, вплоть до распада СССР. Этот процесс протекал не очень гладко и, к сожалению, не дал желаемых результатов.

В частности, заметным событием страхового нормотворчества в 90-е гг. было постановление Совета министров СССР от 30 августа 1984 г. «О мерах по дальнейшему развитию государственного страхования и повышению качества работы страховых органов» [16]. Им предусматривалось, например, дальнейшее укрепление материальной базы Госстраха, расширение подготовки специалистов в вузах страны, а также обновление механизма распределения прибыли и формирования фондов. Расширялся набор видов страхования. Вводились комбинированный вид страхования авто-комби, страхование школьников и детей, страхование изделий из ценных камней и металлов, коллекций, раритетов и антикварных изделий. Однако развернувшаяся перестрой-

ка в экономике (появление частных кооперативов в различных областях, снятие ограничений на коммерческую деятельность, возникновение фермерских хозяйств и т. д.) потребовала обновления правил страхования и, соответственно, нового законодательства. В 1989 г. в стране было введено добровольное страхование имущества любых предприятий, работающих в условиях хозяйственного расчета и обладающих правом юридического лица. Таким образом, в СССР объективно стали складываться основы для монополизации страхового дела и всего страхового законодательства.

Однако, как мы уже говорили, реально этот процесс пошел у нас только с 1988 г., когда был принят Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» [17], в соответствии с которым кооперативам разрешалось проводить взаимное страхование. Узкое взаимное кооперативное страхование быстро переросло в акционерное страхование, и в СССР начали создаваться и действовать разные акционерные страховые общества, ассоциации страховых организаций, которые стали охватывать и государственные страховые фирмы (например, первые альтернативные системе Госстраха СССР страховые организации — «Страховая группа АСКО», страховая группа «Прогресс», страховое общество «Россия» и др.). Этот процесс получил логическое продолжение в связи с утверждением Советом министров СССР «Положения об акционерных обществах с ограниченной ответственностью», а затем принятием Закона РСФСР «О страховании» (1992 г.), когда образование новых страховых компаний приобрело массовый характер.

Передача страхового дела в союзные республики, конечно, способствовала развитию всех

видов страхования, ибо она повышала заинтересованность органов власти в этом деле. Наибольшими достижениями характеризуются 70-е гг. — после принятия постановления Совета министров РСФСР от 27 августа 1985 г. № 374 «Об обязательном государственном страховании имущества колхозов» [18] (а затем и совхозов) и с введением в 1968 г. безналичных расчетов с гражданами по договорам личного, а позднее и имущественного страхования. Безналичная уплата страховых взносов существенно повысила эффективность работы страховых агентов и, соответственно, темпы роста числа заключаемых с гражданами договоров страхования.

С другой стороны, нарушенная централизация страхового дела поставила многие союзные республики в тяжелое имущественное положение до тех пор, пока в конце 70-х гг. не была создана система перестрахования, прежде всего на селе, с помощью межреспубликанского запасного фонда, обслуживающего все республики. В связи с этим раздробление ранее единого страхового фонда на 15 неравных частей без эффективного перестраховочного механизма в течение ряда лет после 1958 г. можно считать своеобразной неудачной перестройкой страхового дела и страхового законодательства в СССР.

Дальнейшая перестройка страхового дела и страхования связана с распадом СССР в 1991 г., с переоценкой места и роли государственного страхования во всех странах СНГ, в том числе и в России, с радикальным процессом монополизации страхового дела и законодательства в этой сфере. Но по этому поводу нужно проводить специальный научный анализ и не только страхового законодательства, но и гражданского и страхового права в целом в аспекте обозначенных проблем.

1. См.: Страхование : учебник / под ред. проф. В. В. Шахова. М., 2002. С. 461–463.
2. См.: СУ РСФСР. 1918. № 30. Ст. 397.
3. См.: Там же. № 86. Ст. 904.
4. См.: Там же. 1919. № 56. Ст. 542.
5. См.: Там же. 1920. № 100. Ст. 538.
6. См.: Там же. 1921. № 69. Ст. 554.
7. См.: Там же. 1922. № 44. Ст. 536.
8. См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 309.
9. См.: Собрание законов СССР. 1925. № 73. Ст. 537.
10. См.: Там же. 1938. № 7. Ст. 46.
11. См.: ВВС СССР. 1940. № 12.
12. См., напр.: Пылов К. И. Правовые вопросы государственного добровольного страхования // Финансы СССР. 1981. № 5; Кагаловская Э. Т. Страхование жизни, М., 1979; Куликов В. С. Вопросы теории и практики государственного страхования в СССР. М., 1975 и др.
13. См.: ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.
14. См.: Там же. 1959. № 49. Ст. 268.
15. См.: Шиминова М. Я. Государственное страхование в СССР. Правовые вопросы. М., 1987. С. 65–67.
16. См.: Собрание постановлений Правительства СССР. 1984. № 28. Ст. 155.
17. См.: ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.
18. См.: Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1986. № 3. Ст. 11.



УДК 342.5:82.09

Е. В. Дутковский
E. V. Dutkovsky

Проблемы легитимности государственной власти в трагедии А. С. Пушкина «Борис Годунов»

Problems of Legitimacy of the Government's Power in A. S. Pushkin's Tragedy "Boris Godunov"

Статья посвящена анализу проблем легитимности государственной власти, источнику власти, отношению народа к монарху и монарха к правосознанию народа на примере отображения проблем государственной власти в трагедии А. С. Пушкина «Борис Годунов».

Государство; право; правосознание; смутное время; государственная власть; легитимность; монархия; источник власти

Article is devoted to the analysis problems of government's power legitimacy, a source of the power, the relation of the people to the monarch and the monarch to sense of justice of the people on an example of display of problems of the government in A. S. Pushkin's tragedy "Boris Godunov".

State; right; sense of justice; time of troubles; government; legitimacy; monarchy; power source

В конце XVI в. наблюдался тяжелый системный кризис Московского государства, во многом связанный с правлением Ивана Грозного. Противоречивая внутренняя и внешняя политика привела к разрушению многих экономических структур, ослабила ключевые институты и привела к гибели людей. Кроме того, были утрачены важные западные земли. Резко обострились социальные конфликты внутри Московского государства, которые охватили все слои общества (царская власть и боярская аристократия, бояре и дворяне, феодалы и крестьянство, церковь и светские феодалы, родовая аристократия и служилая аристократия и т. д.). Наблюдалось вмешательство иностранных государств (Польша, Швеция, Англия и др.). Ситуация усугублялась еще и династическим кризисом:

- в 1584 г. после смерти Ивана Грозного престол занял его сын Федор;

- в 1591 г. при загадочных обстоятельствах в Угличе скончался младший сын Ивана Грозного Дмитрий;

- в 1598 г. Федор умер и династия Калиты пресеклась.

На Земском соборе 1598 г. новым царем был избран один из близких к Ивану Грозному царедворцев Борис Годунов. Стремясь укрепить свою власть, он принял меры к упрочению положения землевладельцев из числа как бояр, так и дворян.

В основу трагедии А. С. Пушкина «Борис Годунов» положена версия, согласно которой сын Ивана Грозного Дмитрий был убит по приказу Бориса Годунова. Сюжет трагедии хронологически начинается с 1598 г.: Борис Годунов находится в монастыре, он уже месяц как покинул все мирское и отказывается принять престол.

Боярин Шуйский, угадывая дальнейшее развитие событий, говорит:

«Народ еще повоюет да поплачет,
Борис еще поморщится немного...
И наконец по милости своей
Принять венец смиренно согласится...» [1],
иначе
«...понапрасну
Лилася кровь царевича-младенца».

Так, Пушкин указывает на информированность Шуйского об истинном виновнике смерти младенца Дмитрия. В поэме Шуйский напрямую обвиняет Бориса Годунова в организации убийства.

В период, пока Борис Годунов не решается принять престол, народ находится в смятении и недоумении. С одной стороны, простые люди не понимают, что происходит во властных структурах российского общества, с другой — они боятся остаться без правителя:

«О боже мой, кто будет нами править?
О горе нам!»

Это обусловлено традиционным типом легитимности власти в России. Народ, не всегда довольный своей жизнью, не сомневается в необходимости существования царской власти и в непогрешимости последней. При кажущейся правовой и политической индифферентности народ проявляет заинтересованность судьбой престола. Так, когда объявляется решение Собора, люди выходят на площадь слушать:

«...и в поле даже тесно
...смотри: ограда, кровли,
Все ярусы соборной колокольни,
Главы церквей и самые кресты
Унизаны народом».

В настоящее время выделяют три основных типа легитимности, определенные немецким социологом М. Вебером: традиционный, харизматический и правовой [2]. Проанализируем, какой тип легитимности был наиболее характерен для царской власти в рассматриваемый период. При прочтении первой сцены трагедии может сложиться впечатление об искренности желания народа по поводу воцарения Бориса на престоле. Насколько искренним было это желание, в настоящее время сложно судить. Хотя, исходя из особенностей правовой культуры и правосознания народа, можно предположить, что оно было таковым. Народ, «что волны, рядом ряд», падает на колени и с «воем» и «плачем» умоляет Бориса стать царем. Борис колеблется, затем, прерывая свое монастырское затворничество, принимает «власть Великую», как он говорит в своей тронной речи, «со страхом и смиреньем». Однако поведение народа на площади свидетель-

ствует, во-первых, о крайнем правовом инфантилизме низших слоев российского общества, а во-вторых, об исторически присущем России традиционному типу легитимности царской власти. Сюжет трагедии наглядно демонстрирует внутреннее содержание традиционного типа легитимности. Из содержания первой сцены очевидно, что народ находится в смятении. С одной стороны, людьми владеет страх, они не могут представить себе отказ правителя взойти на престол, а если и могут, то воспринимают это резко негативно, с другой — очевидно отсутствие осознанного отношения к власти, люди даже не знают, как реагировать, как вести себя в случае отказа. Они подражают боярам, лишь внешне демонстрируя свое отношение к власти и к потенциальной возможности отказа царя взойти на престол. Падая на колени и плача, люди показывают привычную, сложившуюся, в первую очередь в сознании народа, а также в практике отношений народа с высшей властью, реакцию на воцарение нового монарха:

«Венец за ним! он царь! он согласился!
Борис наш царь! да здравствует Борис!»

Вопрос о легальности такой власти, а также о личных, человеческих качествах монарха даже не возникает в сознании народа.

Иное мнение о власти складывается в среде князей и бояр. Так, Шуйский, напрямую обвиняя Бориса в смерти царевича, говорит следующее:

«Какая честь для нас, для всей Руси!
Вчерашний раб, татарин, зять Малюты,
Зять палача и сам в душе палач,
Возьмет венец и бармы Мономаха...»

После воцарения Бориса Шуйский просит Воротынского забыть эти слова — наглядный пример политической нечестности и конъюнктурности. Он говорит:

«Теперь не время помнить,
Советую порой и забывать.
А впрочем, я злословием притворным
Тогда желал тебя лишь испытать,
Верней узнать твой тайный образ мыслей;
Но вот — народ приветствует царя —
Отсутствие мое заметить могут —
Иду за ним».

А. С. Пушкин изображает и отношение самого царя к факту своего восшествия на престол. Он низко оценивает потенциал народа, исходя из реального положения дел — отсутствия истинного доверия к власти, обусловленного качеством жизни народа, вопреки традиционному

благоговению перед монархом и низкого культурного уровня. Борис Годунов говорит:

«Живая власть для черни ненавистна,
Они любить умеют только мертвых.
Безумны мы, когда народный плеск
Иль ярый вопль тревожит сердце наше!»

Это, разумеется, субъективная оценка царем потенциала народа. Для народного правосознания не характерна ненависть к высшей власти. Доверие, основанное на сложившемся порядке вещей, не позволяет им критически осмысливать характер высшей власти. Для того чтобы иметь и выражать свою симпатию или же антипатию к власти, необходимо обладать информацией о проводимых властью делах, чего народ России в конце XVI — начале XVII в. был лишен. При этом недовольство существующим положением дел без обвинения в этом какого-то конкретного представителя власти, и тем более монарха, все же наблюдалось среди простого народа. Однако царь воспринимает народное недовольство на свой счет:

«Бог насылал на землю нашу глад,
Народ завыл, в мученьях погибая;
Я отворил им житницы, я злато
Рассыпал им, я им сыскал работы —
Они ж меня, беснуясь, проклинали!
Пожарный огонь их дома истребил,
Я выстроил им новые жилища.
Они ж меня пожаром упрекали!
Вот черни суд: ищи ж ее любви».

Следует отметить, что в словах монарха прослеживается неискренность. Осознавая незаконность своего прихода к власти, царь понимает, что не забота о народе им руководила, когда он принимал решение избавиться от царевича.

В то же самое время в монастыре беседуют инок Григорий и отец Пимен. Отец Пимен рассказывает иноку о царе Борисе, якобы убившем царевича-младенца ради прихода к власти. Эта беседа подталкивает инок впоследствии назваться спасшимся царевичем Дмитрием.

Инок Григорий обращается мысленно к царю:

«И не уйдешь ты от суда мирского,
Как не уйдешь от божьего суда».

Впоследствии до Москвы доходит весть о том, что объявился спасшийся царевич. Шуйский отмечает опасность подобной вести:

«Сомненья нет, что это самозванец,
Но, признаюсь, опасность не мала.
Весть важная! и если до народа
Она дойдет, то быть грозе великой».

Он говорит, что в случае получения вести о спасшемся младенце Дмитрие народ не примет власть Бориса Годунова, признав своим царем законного наследника. Тогда народ способен будет свергнуть нынешнего монарха, поскольку наследование власти в сознании народа — естественный порядок вещей и незыблемая ценность. В случае поддержки народом Дмитрия, по мнению князей, быть «Такой грозе, что вряд царю Борису Сдержат венец на умной голове».

Если же народ воспримет Дмитрия как самозванца, легитимность власти Бориса не пострадает. Таким образом, Шуйский косвенно подчеркивает важность легитимности государственной власти. При этом сам Шуйский также низко оценивает потенциал народа. Более того, он допускает смену традиционного типа легитимности на харизматический, что выражается в его словах, обращенных к Годунову:

«Конечно, царь: сильна твоя держава,
Ты милостью, раденьем и щедротой
Усыновил сердца своих рабов.
Но знаешь сам: бессмысленная чернь
Изменчива, мятежна, суеверна,
Легко пустой надежде предана,
Мгновенному внушению послушна,
Для истины глуха и равнодушна,
А баснями питается она.
Ей нравится бесстыдная отвага.
Так если сей неведомый бродяга
Литовскую границу перейдет,
К нему толпу безумцев привлечет
Димитрия воскреснувшее имя».

Надо отметить, что и сам царь, по версии А. С. Пушкина, не очень понимает сущность своей власти и тип легитимности, что ярко отражено следующими словами царя:

«...Слышал ли ты когда,
Чтоб мертвые из гроба выходили
Допрашивать царей, *царей законных,
Назначенных, избранных всенародно*
(курсив мой. — Е. Д.),
Увенчанных великим патриархом?»

При этом он презирает народ:

«Нет, милости не чувствует народ:
Твори добро — не скажет он спасибо;
Грабь и казни — тебе не будет хуже».

Впоследствии слова Шуйского находят свое подтверждение в объективной реальности. Когда самозванец почти подошел к Москве, царь констатировал кризис легитимности своей власти:

«На площадях мятежный бродит шепот.
Умы кипят... их нужно остудить».

После смерти царя, когда Пушкин на Лобном месте обращается к народу от имени Дмитрия, народ изначально признает его власть:

«Да здравствует Димитрий!
Да гибнет род Бориса Годунова!»

Последняя сцена трагедии полностью опровергает представление царя и бояр о народе.

Народ отказывается выражать свою поддержку самозванцу, получив известие о смерти детей Бориса Годунова. В этой сцене ярко отражено крайне негативное отношение народа к власти, из-за которой гибнут невинные люди. Такая власть вряд ли получит поддержку в народе, что свидетельствует о потенциале перехода от традиционного и (или) харизматического типа легитимности власти к правовому и рациональному типу.

-
1. Здесь и далее цит. по: Пушкин А. С. *Борис Годунов*. М, 1975.
 2. См.: Вебер М. *Избранные произведения* / пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайдено ; коммент. А. Ф. Филиппова. М., 1990. С. 76.

Личные права в России (право на индивидуальность)

Personal Rights in Russia (Right to an Identity)

В статье представлена авторская точка зрения на правовые формы самоидентификации личности в российском законодательстве федерального и регионального уровня; обозначены проблемы наполнения группы личных прав и их закрепления.

Правовой статус; личные права; право на индивидуальность; правовое регулирование элементов самоидентификации личности

The article contains the authors' point of view on legal forms of self identity of a personal within Russian legislation in federal and regional levels. Pointed out specific features of the filling of personal right group and its fixation.

Legal status; personal rights; identity right; legal regulation of personal self identity elements

Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН [1], и Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г. [2] говорят о том, что пренебрежение и презрение прав человека ведут к варварским актам; естественные права и основные свободы человека с рождения принадлежат всем людям, они неотъемлемы и должны быть гарантированы законом; их соблюдение и полное осуществление — основа свободы, справедливости.

Полнота закрепления естественных прав и обязанностей в конституции, отраслевом законодательстве характеризует уровень демократичности и цивилизованности государства, его правовой характер.

Следует согласиться с мнением Э. В. Кузнецова, что мы до сих пор имеем слабое представление о таких естественных правах человека, как право на частную жизнь, свобода брачного выбора, право на индивидуальность. Само по-

нятие «право на индивидуальность» было под запретом, ибо оно буквально означает «право на неравенство» [3].

В свое время немецкий философ А. Шопенгауэр [4] писал, что, живя в обществе, не следует отворачиваться от той или иной индивидуальности, раз она определена и дана природой, какой бы великой, дурной или смешной она ни была. Никто не может изменить свою индивидуальность: характер, ум, темперамент, внешний облик. Живя с людьми, необходимо признавать каждого, считаться с его индивидуальностью, какова бы она ни была.

В современном мире постепенно приходит осознание необходимости того, что индивид должен развиваться согласно сложившемуся социальному и культурному контексту.

Конституционно-правовой статус индивидуальных идентичностей в России может быть рассмотрен через призму основ гражданской идентичности

(ст. 6 Конституции [5]). В ст. 26 Конституции закреплены возможности выбора национальной и языковой идентичности. Конституционно закреплены права и свободы на обладание и реализацию таких форм идентичности, как конфессиональная, территориальная, коллективистская, имущественная, профессиональная, семейная, гендерная (ст. 8, 9, 27, 28, 30, 36–38) [6].

По мнению современных авторов, «право на непохожесть, право на различия, право на самобытность в современном праве обеспечивают посредством главным образом трех прав — права индивида на национальную принадлежность, права индивида развивать собственную культуру и пользоваться родным языком и права меньшинств (индивидуальное и коллективное) на самобытность» [7].

Вероятнее всего, представленная точка зрения заужена. Самоидентификация личности раскрывается, помимо указанных и общепризнанных, посредством нескольких аспектов: правом на имя, правом на индивидуальную внешность, правом на отнесение себя к определенной социальной, религиозной и культурной группе; правом на смену половой принадлежности; репродуктивными правами; правом на достоинство; правом определять свой образ жизни.

Обретая правовую форму, данные аспекты выступают как конституционные права (личные права и свободы), попадающие в сферу публичного регулирования. Это приводит к тому, что число конструируемых личных прав растет. Например, Л. О. Красавчикова [8] определяет личные неимущественные отношения, не связанные с имущественными, как общественные отношения, которые складываются по поводу духовных нематериальных благ, имеющих внеэкономическую природу, представляющих самостоятельную ценность для их носителя, обладающих функциональным свойством нетоварности, принадлежащих личности как таковой и от нее неотделимых. В гражданском праве предлагается двух-четырёхуровневое деление неимущественных прав [9].

Не вдаваясь в проблематику обозначенных классификаций, тем не менее следует разделить высказываемое авторами мнение относительно состава личных неимущественных прав «высшего порядка», обеспечивающих физическое существование, физическое и психическое благополучие гражданина. К ним относятся права на жизнь, на здоровье, на личную неприкосновенность и индивидуальность.

Остановимся на характеристике правового регламентирования некоторых аспектов правового проявления индивидуальности и самоидентификации личности.

Прежде всего, как элемент самоидентификации личности рассматривают право каждого **определять свою национальную принадлежность** [10].

Это самоидентификация человека, связанная с осознанием им принадлежности к тому или иному народу (этносу), общности по причине духовной связи общим языком, культурой и т. д. По смыслу Конституции человек вправе определить свою национальную принадлежность независимо от этнонационального происхождения, хотя национальность родителей — доминирующий фактор в этом вопросе.

Рассматриваемое право вполне заслуженно относят к основным законным интересам личности, т. е. тем интересам, благам и ценностям личности, которые находятся под защитой. В литературе, посвященной конституционному статусу личности, основные законные интересы личности зачастую игнорируются. Тем самым значительно обедняется содержание конституционного статуса личности [11].

К. А. Кононов [12] называет *институциональной составляющей идеологического многообразия* право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность.

А. И. Зайцев [13] отнес его к *основополагающим принципам российского права, нашедшим свое закрепление в общем виде* в Конституции (ст. 17, 19, 21, 23, 26, 34–36 и др.) наравне с прямо закрепленными принципами социальной справедливости, равноправия граждан, единства прав и обязанностей, гуманизма, сочетания убеждения и принуждения.

Конституционное право каждого **указывать свою национальную принадлежность** сегодня имеет в качестве правовой гарантии негативное закрепление обязанности: никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

С юридической точки зрения определение национальной принадлежности не влечет каких-либо правовых последствий, ибо национальность не может явиться основанием для предоставления лицу каких-либо особых привилегий. Статья 19 Конституции гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы и национальности. Во исполнение этой нормы существует определенный правовой механизм гарантирования как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ.

Законодатели субъектов РФ в части закрепления самого права и механизма его реализации в некоторых случаях опережают федеральный уровень. Например, в ст. 21 принятого Тамбовской областной Думой 30 декабря 1994 г.

Устава (Основного Закона) Тамбовской области Российской Федерации [14] указано, что в области обеспечивается свободное развитие каждого, независимо от его национальной принадлежности, создаются условия для сохранения и развития культуры лицам разной национальности, проживающим на ее территории.

Аналогичное положение закреплено Уставом (Основным Законом) Томской области, принятым решением Томской областной Думы от 26.07.1995 № 136 [15], Уставом Тверской области от 05.11.1996 [16].

Обеспечение субъективного права происходит путем закрепления коллективных прав народов.

Российская Федерация гарантирует «права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69 Конституции), четко сформулировано одно лишь право — право народов на сохранение родного языка, при этом создание условий для его изучения и развития гарантируется государством (ст. 68 Конституции). Следует отметить, что действенным механизмом реализации упомянутой конституционной нормы могли быть правовые основы этновоспитания, отсутствующие сегодня в надлежащем виде.

К конституционным гарантиям равноправия народов можно отнести: обеспечение национального равноправия (ч. 2 ст. 19), языкового равноправия (ч. 2 ст. 26, ч. 3 ст. 68), гарантии прав и свобод национальных меньшинств и коренных малочисленных народов (ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72).

Законодатели субъектов РФ закрепляют гарантии прав национальных меньшинств. Например, Устав (Основной Закон) Тамбовской области Российской Федерации указывает, что в области гарантируются права лиц, относящихся к **национальным и иным меньшинствам**, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами и законами области. Аналогичное положение закреплено Уставом (Основным Законом) Томской области.

Устав Тверской области указывает, что жителям, проживающим компактно в административно-территориальных образованиях области, сохраняющим национальный язык и национальные традиции и обычаи, в соответствии с законодательством РФ и области обеспечиваются: свободное изучение и использование родного языка; развитие национальной культуры, традиций и быта; создание национальных групп в детских дошкольных учреждениях, национальных классов в школах и других средних учебных заведениях; получение информации

на родном языке; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Однако встречаются понятия, законодательно не закрепленные. Устав (Основной Закон) Оренбургской области от 25.10.2000 № 724 [17] в своей преамбуле упоминает **национальную самобытность и достоинство народов**, населяющих Оренбургскую область. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) [18] закрепляет, что оскорбление **национального достоинства** преследуется по закону.

В центре социальной напряженности в первую очередь оказались вопросы, касающиеся национальной идентификации, перспектив развития этничности, способов обретения независимости, взаимодействия различных этнонациональных и конфессиональных сообществ. Этнические аспекты глобализации приобретают все большую значимость. В особенности это касается сохранения естественного культурного многообразия, самобытности, этнического самоутверждения (и не только политического) [19].

Вторым аспектом, позволяющим личности самоидентифицироваться, по нашему мнению, является отнесение себя к определенной культурной группе.

Следует отметить, что современные преобразования повышают значимость института прав человека в сохранении и развитии его духовно-творческого потенциала как важнейшего компонента общей стратегии выживания. Однако защитить этноиндивидуальность человека, его право быть национально выраженным и разделять исконные ценности посредством только института прав человека в условиях глобализации становится все труднее. Главная причина заключается в том, что реализация индивидуальных культурных прав не позволяет сохранить уникальность самой культуры. Для этого необходима защита самих этнических групп как носителей самобытных культур, что требует установления соответствующих прав народов. Только это обеспечит реальное многообразие стилей жизни и придаст истинный смысл свободе выбора индивида в вопросах самоидентификации [20].

Иной аспект, о котором начали говорить еще в конце прошлого столетия, — культурная экспансия как фактор, влияющий на формирование индивидуальности и самоидентификацию личности (см. указы Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [21] (документ утратил силу) и от 21.12.1996 № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»).

Угроза национальной безопасности и интересов Российской Федерации, особенно в пограничной сфере, обусловлена экономической, демографической и культурно-религиозной экспансией сопредельных государств на российскую территорию.

Л. Н. Васильева справедливо отмечает, что «...резко негативно надо отозваться о ситуациях, когда идет навязывание иных культурных ценностей, замещение ими национальных, традиционных ценностных подходов и моделей поведения либо ясно прослеживается желание привести национальную, самобытную культуру одного народа к ее деградации» [22].

В правовой плоскости обозначенной проблемы нормативной основой защиты русского литературного языка как государственного языка РФ можно назвать Федеральный закон от 01.06.2005

№ 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» [23], который направлен на защиту и развитие языковой культуры; Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации; Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [24], который предусматривает развитие национальных, исторически сложившихся в этнических группах населения, имеющих социально-культурную направленность и развивающихся в пределах одного субъекта РФ видов спорта.

В заключение можно сделать вывод, что правовые формы самоидентификации личности в российском законодательстве закреплены в неполном объеме; федеральный уровень отстает от регионального.

1. См.: РФ. 1995. 5 апр.
2. См.: Действующее международное право : документы : в 2 т. М., 1996. Т. 1. С. 42–54.
3. См.: Кузнецов Э. В. Право на индивидуальность: к истории вопроса // История гос-ва и права. 2009. № 10.
4. См.: Шопенгауэр А. Афоризмы житейской мудрости. М., 1990. С. 96.
5. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
6. См.: Губогло М. Н. К изучению идентичностей. Вопрос теории // Этническая мобилизация и межэтническая интеграция. М., 1999. С. 280–282.
7. Напсо М. Б. Права народов и права человека: к вопросу о правомерности конституционного закрепления коллективных и индивидуальных этнических прав // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.
8. См.: Красавчикова Л. О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации. Екатеринбург, 1994. С. 47.
9. См.: Малеина М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. М., 2000. С. 21–22.
10. См.: Губогло М. Н. Указ. соч. С. 280–282.
11. См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.
12. См.: Кононов К. А. Институциональная природа идеологического многообразия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22.
13. См.: Зайцев А. И. Комментарий к главе 46 ГПК РФ «Производство по делам об оспаривании решений третейских судов» // Третейский суд. 2003. № 5 (29). С. 19.
14. См.: Тамбовская жизнь. 1994. 6 дек.
15. См.: Томский вестник. 1995. 30 авг.
16. См.: Тверские ведомости. 1998. 4–10 дек.
17. См.: Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2000. 25 окт.
18. См.: Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21.
19. См.: Напсо М. Б. Указ. соч.
20. См.: Там же.
21. См.: РФ. 1997. 26 дек.
22. См.: Васильева Л. Н. К вопросу о мерах по противодействию культурной экспансии иностранных государств на территорию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.
23. См.: СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.
24. См.: Там же. 2007. № 50. Ст. 6242.



УДК 342.41

А. Н. Артамонов
A. N. Artamonov

Роль Конституции Российской Федерации в установлении иерархии правовых актов

The Role of the Constitution of the Russian Federation in Setting up the Hierarchy of Legal Acts

В статье анализируются положения Конституции Российской Федерации, направленные на обеспечение единства правового пространства государства, приводятся примеры их разъяснений Конституционным Судом РФ, практика реализации в нормотворческой деятельности органов государственной власти.

Единство правового пространства; нормативное регулирование; иерархия законодательства; Конституция

The article analyses certain provisions of the Constitution of the Russian Federation aimed at ensuring the unity of the state's legal framework giving the examples of their clarification by the Constitutional Court of Russia and case studies of their implementation in rule-making activity of bodies of state power.

Unity of community law; regulation; the hierarchy of legislation; the Constitution of the Russian Federation

Право — это система правовых норм, построенная на научных, формировавшихся веками принципах. Оно, в отличие от иных социальных регуляторов, имеет дифференцированное внутреннее строение — иерархию, определяющую каждой норме точно указанное место в содержании права. Иерархическая структура права — это строение его норм по юридической силе, которое иногда называют вертикальной структурой права [1].

Отсчитывая современный вектор российского права с момента принятия Конституции [2], можно говорить, что уже «ставшее совершеннолетним» российское законодательство еще далеко от идеала.

Конституцией прямо урегулированы или заложены основы правового регулирования практически всех основных видов общественных отношений. Ею предложена иерархия нормативных

правовых актов, например, для их соотношения на федеральном и региональном уровнях во взаимосвязи с другими положениями Конституции большую роль играет ст. 76.

По сути, данная статья Конституции определяет соотношение различных видов нормативных правовых актов, в том числе регионального уровня, с федеральным законом. При этом остается еще много вопросов, требующих систематизации, установления однозначности ответов, одинаковости подобных (однотипных) решений. Это необходимо для предсказуемости развития общественных отношений, стабильности правовой системы.

В частности, Конституционный Суд РФ в Определении от 03.02.2000 № 22-О «По запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия о проверке конституционности статьи 26 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)

кредитных организаций» [3] отметил, что в ст. 76 Конституции не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае — федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Правильный же выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств и истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, относятся к ведению не Конституционного Суда РФ, а судов общей юрисдикции и арбитражных судов [4].

Таким образом, окончательное решение по каждой спорной ситуации перекладывается на судебную систему, точнее на степень понимания и толкования судьей тех или иных положений действующего законодательства. К сожалению, судебная практика не всегда последовательна и единообразна, что, на наш взгляд, требует дополнительного нормативного регулирования, сокращающего возможность усмотрения представителями судебной власти в решении тех или иных спорных ситуаций.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции). Конституционный Суд РФ в ряде своих решений определил из этих конституционных установлений право субъектов РФ принимать собственные законы по вопросам, относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же отношения, но при этом не могут вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет совместного ведения при наличии соответствующего федерального закона.

Поскольку подзаконные нормативные акты федерального уровня по вопросам совместного ведения издаются, необходимо четко определить, во-первых, какую силу они имеют с точки зрения юридической самостоятельности. Должна быть установлена прямая зависимость подзаконного акта от закона. Если, например, утрачивает силу закон, во исполнение которого принимался или издавался подзаконный или ведомственный акт, то должен утрачивать силу и этот нормативный акт. Во-вторых, нужно установить, как должны соотноситься подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента РФ и постановления Правительства РФ) и нормативные правовые акты субъекта РФ, в частности региональные законы.

На часть из поставленных вопросов ответы даются в решениях Конституционного Суда РФ.

Так, Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд РФ с просьбой разъяснить, допустимо ли регулирование предметов ведения Российской Федерации в правовых формах, указание на которые не содержится в ч. 1 ст. 76 Конституции (см. постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» [5]).

По смыслу п. «г» ст. 71, п. «н» ст. 72, ч. 1, 2 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции определение видов федеральных органов исполнительной власти осуществляется посредством федерального закона, поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом.

Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона.

Если допустить возможность урегулирования деталей, установления конкретных механизмов на более низком уровне, чем закон (практика российского нормотворчества по этому пути и идет), то необходимо рассматривать подзаконный нормативный акт вместе с соответствующим законом. Напрашивается вывод о необходимости соответствия региональных нормативных правовых актов, в том числе законов, иным нормативным актам федерального уровня.

Приведем несколько примеров из практики проведения территориальными органами Минюста России правовой экспертизы законов субъектов РФ Южного федерального округа.

Управлением Минюста России по Краснодарскому краю была проведена правовая экспертиза Закона Краснодарского края от 07.12.2010 № 2129-КЗ «О Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Краснодарском крае на 2011 год» [6], который был признан противоречащим Основам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утвержденным Верховным Советом РФ 22.07.1993 № 5487-1 [7] (утратили силу), и постановлению

Правительства РФ от 04.10.2010 № 782 «О программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год» [8], в соответствии с которыми принимаемые органами государственной власти субъектов РФ территориальные программы должны соответствовать положениям программы госгарантий РФ. Органы государственной власти субъектов РФ вправе предусматривать лишь дополнительные условия и объемы оказания медицинской помощи гражданам.

В указанном Законе Краснодарского края условия, предусмотренные постановлением Правительства РФ, были изменены. Таким образом региональный закон был признан противоречащим федеральному подзаконному нормативному правовому акту.

Более интересный пример можно взять из практики проведения правовой экспертизы Управлением Минюста России по Астраханской области, которым Закон Астраханской области от 27.12.2004 № 68/2004-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» [9] был признан противоречащим Закону РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» [10], а также постановлением Совета министров СССР от 10.02.1948 № 246 «О льготах и преимуществах для учителей начальных и семилетних школ» [11] и от 04.05.1971 № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» [12].

Практически в каждом субъекте РФ есть подобные примеры, когда территориальными органами Минюста России выявляются противоречия в региональных законах федеральным подзаконным и ведомственным нормативным правовым актам, при этом, если органы государственной власти субъектов РФ не соглашаются с наличием соответствующих нарушений, в обоснование своей позиции они не ссылаются на недопустимость такого соотношения.

Не все исследователи вопросов соотношения федеральной и региональных нормативных баз согласны с подобными выводами. В частности, С. В. Никитин считает недопустимым проверку, наравне с конституциями (уставами) субъектов РФ, региональных законов на предмет соответствия их подзаконным федеральным нормативным правовым актам (указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, ведомственным актам), поскольку подобное противоречие само по себе не может служить основанием к признанию недействующими тех или иных положений, например, закона субъекта РФ [13].

Здесь уместно определить роль закона, соотношение закона и подзаконного правового акта, законотворчества и нормотворчества в целом.

По мнению А. П. Мазуренко [14], несмотря на важность законотворчества, все же подавляющее количество нормативных правовых актов принимается на подзаконном уровне, при этом они основаны на законе и не должны противоречить ему. В литературе правотворчество в сфере создания подзаконных нормативных правовых актов выделяют в качестве самостоятельного вида и называют в одних случаях «подзаконным правотворчеством», в других — «нормотворчеством».

На наш взгляд, более правильна позиция А. В. Ильина [15], по мнению которого законотворчество выступает основополагающим подвигом такого вида правотворчества, как принятие нормативных правовых актов компетентными государственными органами, непосредственно народом в ходе референдума.

При этом основным критерием оценки, в первую очередь закона, должна служить его эффективность с точки зрения достижения желаемых результатов в урегулировании общественных отношений. Эффективность же возможна при условии обеспеченности федерального закона всеми подзаконными нормативными предписаниями и его реализации в каждом из субъектов РФ. Достижение желаемого результата зависит от законодательной политики, которую необходимо рассматривать как составную часть общей правотворческой политики государства, где законотворчество, закон являются локомотивом, который не способен вывезти необходимое количество грузов, обеспечить интересы людей без достаточного количества вагонов соответствующего качества.

Статья 76 Конституции предлагает различные варианты соотношения нормативных правовых актов федерального и регионального уровней. В соответствии с ч. 4 данной статьи вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов регионы осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, при этом в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Авторы научно-практического комментария Конституции [16] обращают внимание на то, что в этом случае актом более высокой юридической силы по сравнению с федеральным законом может оказаться, например, постановление правительства субъекта РФ.

По мнению С. В. Никитина [17], законы и иные правовые акты субъектов РФ, принятые по вопросам, относящимся к их исключительному ведению, не могут признаваться незаконными даже в случае их несоответствия нормативным правовым актам федерального уровня. Это, в свою очередь, означает, что такие нормативные акты нет смысла подвергать судебному контролю с точки зрения их содержания и компетенции органа, его принявшего, поскольку в этой части законность регионального нормативного правового акта презюмируется в соответствии с ч. 6 ст. 76 Конституции. Несогласованность между федеральным и региональным нормативным правовым актом в данном случае подлежит разрешению не в форме прямого судебного контроля, а путем преодоления коллизии между ними в конкретном деле.

Напомним, что в ст. 73 Конституции сказано, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Поскольку разграничение происходит исключительно на основании ст. 71 и 72 Конституции («остаточный принцип» подтвердил и Конституционный Суд РФ в Определении от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» [18]) с учетом положений ч. 3 ст. 11 Конституции, согласно которым разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, определение соответствующих вопросов, отнесенных к исключительному ведению субъектов РФ, может осуществить только Конституционный Суд РФ (указанные выше договоры можно считать атавизмом современной российской правовой системы).

Разъясняя смысл ст. 73 Конституции, Конституционный Суд РФ указал, что во взаимосвязи с ее ст. 3–5, 11, 71, 72 и 76 вся полнота государственной власти республики как субъекта РФ в указанных пределах не означает, что такую власть она осуществляет в качестве суверенного государства, поскольку соответствующие полномочия и предметы ведения, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления республик, а из Конституции как высшего акта суверенной власти всего многонационального

народа России (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» [19]).

Таким образом, Конституционный Суд РФ при пояснении смысла ст. 73 Конституции указывает на саму Конституцию.

Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан попросило Конституционный Суд РФ дать толкование в том числе вопроса, что такое предусмотренная ст. 73 Конституции «вся полнота государственной власти», которой республики обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации»). Неопределенность в понимании этих положений, считает заявитель, создает затруднения в законотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан и является препятствием для практической реализации ряда решений Конституционного Суда РФ, касающихся федеративного устройства России.

Однако и до настоящего времени нет однозначного понимания, что же таит в себе ст. 73 Конституции и как применять ч. 4 и 6 ст. 76.

Обеспечив в настоящее время единство правового пространства, в том числе исключив споры о соотношении различных видов нормативных правовых актов как на федеральном уровне, так и межуровневом, тем не менее, как видно из предыдущих рассуждений и примеров, заложенные Конституцией основы иерархии нормативных правовых актов на практике не всегда трактуются однозначно. Разрешение этих вопросов, как правило, перекладывается на Конституционный Суд РФ, либо совершаются не всегда удачные попытки законодательного их урегулирования (при этом не сделан главный шаг, способный, на наш взгляд, дать многие ответы и установить необходимые механизмы в нормотворческой деятельности всех уровней власти в стране, — не принят федеральный закон о нормативном правовом акте).

В этой связи, может быть, стоит нам всем подумать над вопросом корректировки положений

самой Конституции, памятуя о том, что Основной Закон должен быть не только неприкосновенным и стабильным, но и близким к совершенству

с точки зрения правового регулирования общественных отношений, исключения из практики возможности двойного толкования его текстов.

-
1. См.: Иванников И. А. Теория государства и права : учеб. пособие. Ростов н/Д, 2001.
 2. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
 3. См.: СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1532.
 4. См., напр.: Пресняков М. В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2009; Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н. М. Конины. Саратов, 2009.
 5. См.: СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.
 6. См.: Кубанские новости. 2010. 13 дек.
 7. См.: ВСНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
 8. См.: СЗ РФ. 2010. № 41 (Ч. 2). Ст. 5239.
 9. См.: Астраханские известия. 2004. 31 дек.
 10. См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.
 11. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
 12. См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 278.
 13. См.: Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография. М., 2010.
 14. См.: Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010.
 15. См.: Ильин А. В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики) / под ред. С. А. Комарова. СПб., 2005.
 16. См.: Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2007.
 17. См.: Никитин С. В. Указ. соч.
 18. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
 19. См.: СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.



УДК 342.71

А. В. Цыганков
A. V. Tsygankov

К вопросу об основных проблемах законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

To the Item about the Main Problems of the Legislation, about Legal Status of Foreigners and Persons without Stateless in Russian Federation

В данной статье на основе анализа разнообразных правовых источников исследуются основные проблемы законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Особое внимание уделено рассмотрению понятийного аппарата данного законодательства. Автор вносит предложения, связанные с систематизацией основных проблем законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

This article is based on the analysis of various legal sources. The author researches the main problems for the legislation, about legal status of foreigners and persons without stateless in Russian Federation. The author pay attention to the consideration of the conceptual device this legislation. The author suggested some ideas which are concerned with the ordering the main problems of the legislation, about legal status of foreigners and persons without stateless in Russian Federation.

Иностранец; гражданин; лицо без гражданства; проблема; пробел; противоречие; правовое положение; Российская Федерация; законодательство

Foreigner; person without stateless; problem; blank; contradiction; legal status; Russian Federation; legislation

Некоторые авторы, в частности Е. С. Самарина [1], отмечают, что недостаточно исследованы основные понятия, раскрывающие правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, не изучены внутренние линии между ними, не выработан единый терминологический подход.

Обратимся к легальному определению понятий «иностранец» и «лицо без гражданства», которые даны в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2] (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан). Иностранец — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства

наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Важно отметить, что в юридической литературе по отношению к рассматриваемым нами лицам довольно часто применяется понятие «иностранец». Как отмечает Ю. В. Герасименко [3], в научных изданиях и учебном обиходе термин «иностранец» используется в разных значениях — широком и узком. В широком значении «иностранец» — это все те лица, которые не являются гражданами государства пребывания, а в узком — лица, находящиеся на территории страны, но имеющие гражданство другого государства. При этом

автор обращает внимание на то, что понятие «иностранец» как родовое, охватывающее две категории лиц — «иностранец» и «лицо без гражданства», распространилось после принятия Конституции СССР 1977 г. [4], в тексте которой в результате некой технико-юридической погрешности, допущенной законодателем, термин «иностранец» использовался для краткого обозначения иностранных граждан и лиц без гражданства.

Проведенное нами исследование современной отечественной юридической литературы показывает, что имеются сторонники как широкого значения понятия «иностранец» [5], так и узкого [6]. Есть все основания поддержать мнение Ю. В. Герасименко: «...между иностранными гражданами и лицами без гражданства имеются юридически значимые различия, которые не позволяют описать их единым термином “иностранцы”. В свою очередь, понятия “иностранец” и “иностранец” должны считаться полностью идентичными и взаимозаменяющимися» [7].

В российском законодательстве федерального уровня также встречается термин «иностранец», например в п. 134 Правил пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта РФ, утвержденных приказом Минтранса России от 24.12.2002 № 158 [8]. При этом можно лишь догадываться, в каком значении он употребляется, поскольку оговорка на этот счет, равно как и само определение термина «иностранец», в нормативных правовых актах отсутствует.

При всем вышесказанном хотим обратить внимание на то, что многие нормы, применяемые в отношении иностранных граждан, распространяются и на лиц без гражданства. Для того чтобы исключить постоянное употребление в нормативных правовых актах взаимосвязанных понятий «иностранец» и «лицо без гражданства», необходимо их объединить.

Отметим, что это осознает и законодатель, который предлагает весьма оригинальный прием. В п. 2 ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан закреплено, что в целях данного Закона понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан. Аналогичное положение имеется в п. 2 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [9] и в некоторых других нормативных правовых актах.

Таким образом, законодатель объединяет понятия «иностранец» и «лицо без гражданства», при этом избегая применения неоднозначного термина «иностранец». Вместе с тем данный прием имеет существенный недостаток: в процессе исследования и применения соответствующего законодательства могут возникнуть затруднения при определении того, когда термин «иностранец» применяется как объединяющий, а когда исключительно в непосредственном своем значении.

Свою точку зрения по этому вопросу высказывают и некоторые исследователи. Так, Ю. В. Герасименко, подчеркивая наличие у рассматриваемых нами лиц такого юридического признака, как отсутствие российского гражданства, считает вполне правомерным объединение иностранных граждан и лиц без гражданства для их единого обозначения в одну общую категорию лиц. Он предлагает введение собирательного термина «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации» [10]. В то же время Н. В. Васильева [11] справедливо отмечает, что данный собирательный термин является слишком сложной и громоздкой конструкцией с позиции правил законодательной техники. Вместе с тем считаем, что в юридической литературе вполне возможно использовать обобщающий термин «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации».

Достаточно интересна позиция тех авторов, которые находят целесообразным применение в российском законодательстве единого термина, связанного с обобщением понятий «иностранец» и «лицо без гражданства», — «неграждане» [12]. Отметим, что некоторые исследователи уже используют в своих работах данный термин [13]. В отечественном законодательстве он встречается крайне редко и только в тех нормативных правовых актах, которые так или иначе связаны с прибалтийскими государствами и их законодательством (см., напр., Указ Президента РФ от 17.06.2008 № 977 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике» [14]).

В целом, использование обобщающего термина «неграждане» довольно спорно как минимум по трем причинам.

Во-первых, его применение по отношению к иностранным гражданам неправомерно, так как они являются гражданами (подданными), но только иностранных государств. Таким образом, если и применять такой термин, то он должен быть

несколько изменен, а именно на «неграждане Российской Федерации».

Во-вторых, термин «неграждане» в общественном сознании имеет ярко выраженный негативный социальный оттенок. Это связано с позицией законодательства прибалтийских стран, которые используют его в правоограничительных целях, нередко принимая решения вопреки общепризнанным принципам и нормам международного права.

В-третьих, данный термин может пониматься иным образом — как тождественный обозначению только лиц без гражданства.

Полагаем, что разработка приемлемого законодательного термина, объединяющего понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства», требует проведения отдельного, углубленного научного исследования. Что касается данной научной статьи, то в ней только лишь подчеркивается такая необходимость.

А. В. Андриченко, рассматривая проблемы развития законодательства в сфере миграции, подчеркивает, что в регулировании миграционных отношений значительная роль отводится подзаконным нормативным правовым актам. Она пишет: «...в немалой степени такое положение в правовой основе регулирования миграционных отношений обусловлено, на наш взгляд, и юридически уязвимым содержанием действующих законов в данной области отношений, стремлением законодателя уйти от регламентации ряда конкретных вопросов обеспечения и защиты прав мигрантов. В том числе это осуществляется и путем включения в содержание текста закона большого количества отсылочных норм к актам подзаконного уровня» [15].

Исследователь добавляет, что излишнее количество таких отсылочных норм порождает ряд существенных проблем при реализации закона. Во-первых, возникает ситуация прямой зависимости действия закона от сроков принятия, а иногда и содержания текста подзаконных актов. Это означает, что само по себе принятие закона является недостаточным для осуществления правового регулирования возникающих миграционных отношений, и, пока не создана соответствующая закону подзаконная база, закон фактически не будет работать, даже если юридически он и вступил в силу. Во-вторых, при такой ситуации нередко в актах подзаконного уровня искажается содержание норм законов, по существу корректируется их содержание [16]. Кроме того, обозначенная ситуация влияет на недостаточную систематизацию соответствующего законодательства.

Профессор Т. Я. Хабриева обращает внимание также на неполноту, пробельность, проти-

воречивость законодательства, относящегося к сфере миграции [17]. Например, в соответствии с п. 1 ст. 11 Закона о правовом положении иностранных граждан они имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с данным Законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение (см. постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» [18]).

Согласно п. 2 ст. 11 рассматриваемого Закона временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого им разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ. Вместе с тем ч. 1 ст. 27 Конституции [19] закрепляет: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». Таким образом, можно говорить об определенном противоречии п. 2 ст. 11 Закона о правовом положении иностранных граждан Конституции. Т. Я. Хабриева, также обращая внимание на данное обстоятельство, подчеркивает еще и противоречие п. 1 и 2 ст. 11 рассматриваемого Закона друг другу [20].

Хотим обратить внимание на еще одну важную проблему анализируемого законодательства — на отсутствие в законодательной базе о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства норм, предусмотренных отдельными международными актами. На наш взгляд, одним из ярких примеров подобного случая может служить Договор между Россией и Белоруссией от 25 декабря 1998 г. «О равных правах граждан» [21].

Договор предусматривает предоставление гражданам Белоруссии в нашей стране ряда прав и свобод в таком же объеме, как и гражданам Российской Федерации (ст. 1–8). Кроме того, ст. 9 Договора обязывает договаривающиеся стороны в течение 1999 г. привести действующее законодательство в соответствие с указанным Договором.

Относительно данной ситуации Е. В. Яковлева отмечает, что, поскольку Договор между Россией и Белоруссией «О равных правах граждан»

предусматривает обязанность государств внести соответствующие изменения в действующее законодательство в целях реализации норм данного Договора, последние не могут применяться до принятия названных изменений. При этом исследователь подчеркивает, что ни Закон о правовом положении иностранных граждан, ни иные федеральные законы не содержат норм, закрепляющих за гражданами Белоруссии прав и свобод, предусмотренных рассматриваемым Договором [22].

В заключение отметим, что в настоящее время законодательство РФ о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства не вполне совершенно. Можно выделить четыре основные группы проблем, касающихся его содержания:

- 1) проблемы понятийного аппарата;
- 2) проблемы, связанные с содержанием в нормах законов, относящихся к рассматриваемой законодательной базе, излишнего количества отсылок к актам подзаконного уровня. Вследствие этого отсутствует необходимый баланс между законодательным и подзаконным регулированием в исследуемой области;
- 3) неполнота, пробельность и противоречивость законодательства о правовом положении лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации;
- 4) проблемы, связанные с отсутствием в данном законодательстве норм, предусмотренных отдельными международными актами (например, Договором между Россией и Белоруссией «О равных правах граждан»).

-
1. См.: Самарина Е. С. Эволюция дефиниции «иностранец» в российской правовой системе // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2007. № 2.
 2. См.: *СЗ РФ*. 2002. № 30. Ст. 3032.
 3. См.: Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
 4. См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. // *ВВС СССР*. 1977. № 41. Ст. 617.
 5. См., напр.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М., 2007. Т. 1; Васильева Н. В. Политические права иностранных граждан в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Оганесян А. Л. Гражданская правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства по российскому законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.
 6. См., напр.: Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций. М., 2006; Кочуков Т. В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Яковлева Е. В. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и странах англо-саксонской системы права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
 7. Герасименко Ю. В. Указ. соч. С. 27.
 8. См.: *РГ*. 2003. 25 янв.
 9. См.: *СЗ РФ*. 2006. № 30. Ст. 3285.
 10. См.: Герасименко Ю. В. Указ. соч.
 11. См.: Васильева Н. В. Указ. соч.
 12. См., напр.: Кручинин А. С. Совершенствование понятийного аппарата конституционного права: к вопросу определения понятия «неграждане» // *Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2004. № 4.
 13. См., напр.: Вискулова В. В. Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации (на примере Амурской области, Хабаровского и Приморского краев). Благовещенск, 2006.
 14. См.: *СЗ РФ*. 2008. № 25. Ст. 2959.
 15. Андриченко Л. В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // *Юстиция*. 2007. № 1. С. 126.
 16. См.: Там же.
 17. См.: Хабриева Т. Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения // *Миграционное право*. 2006. № 1.
 18. См.: *СЗ РФ*. 2002. № 41. Ст. 3995.
 19. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // *СЗ РФ*. 2009. № 4. Ст. 445.
 20. См.: Хабриева Т. Я. Указ. соч.
 21. См.: *СЗ РФ*. 1999. № 47. Ст. 2625.
 22. См.: Яковлева Е. В. К вопросу о необходимости законодательного закрепления понятия «иностранцы — граждане Союзного государства» // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 2.

О системе субъектов семейного права

On System of Parties in Family Law

В данной статье раскрываются юридические свойства субъектов семейного права, приводится их классификация, основанная на особенностях правового статуса данных субъектов.

Семейное право; семейные правоотношения; субъекты семейного права; классификация субъектов семейного права

This article considers judicial properties of parties of family law, describes its classification based upon specific features of legal status for present parties.

Family law; family judicial relationships; parties of family law; classification of parties of family law

Согласно общетеоретическим правовым представлениям к субъектам правоотношений как таковым относятся отдельные индивиды (индивидуальный субъект) и различного рода и вида организации (коллективный субъект). И те и другие, находясь в сфере объективного права, в соответствии с нормами конкретной отрасли права являются обладателями соответствующих субъективных юридических прав и обязанностей.

Однако есть определенная закономерность соотношения объема юридических и иных прав и обязанностей в семейном праве в зависимости от того, рассматриваем ли мы конкретного субъекта как участника семейного отношения или семейного правоотношения. Субъект семейного отношения, скажем, родитель, не всегда становится субъектом семейного правоотношения, например, в отношениях любви и эмоциональной привязанности к своему ребенку, так как данные отношения юридически неурегулированы и в по-

давляющем большинстве случаев юридически безразличные. Другими словами, объем понятия правоотношения (включающий в себя объект, субъект и содержание) какой-либо отрасли права, как правило, всегда уже и всегда находится внутри понятия соответствующего общественного отношения. Соотношение данных понятий определяется предметом конкретной отрасли права, установленным в соответствующей норме права. В семейном праве предмет семейных отношений определен в ст. 2 СК [1].

Подавляющее большинство авторов относят к субъектам семейного правоотношения только граждан, подразумевая под ними любых физических лиц [2]. Однако некоторые исследователи дополняют данный перечень и другими лицами. Например, С. А. Муратова считает, что к субъектам семейного права также относятся органы опеки и попечительства как сторона в договоре о приемной семье [3]. Таким образом,

мнения ученых-цивилистов в данном случае хоть и достаточно близки, но расходятся в «незначительных» деталях.

По общему определению к субъектам семейного правоотношения и, соответственно, семейного права как отрасли права относятся такие лица, которые, согласно правовым нормам и прежде всего СК, наделены или могут быть наделены какими-либо субъективными семейными правами и обязанностями, т. е. речь идет о конкретном правовом статусе конкретного лица в определенном промежутке времени.

Так, одиноко проживающий трудоспособный гражданин, не имеющий детей и родителей, родных братьев и сестер, не является субъектом какого-либо семейного правоотношения, а лица, состоящие в фактических брачных отношениях и проживающие совместно, не являются супругами относительно друг друга. В приведенных примерах нет соответствующих данным общественным отношениям юридических фактов семейного права, чтобы перевести их в категорию правоотношения. Получается, что не все физические лица являются субъектами семейного правоотношения. Конечно, это не означает, что в нашем случае сожители не могут вступить в законный зарегистрированный брак или им это запрещено (будем считать, что юридических препятствий к заключению брака у них нет).

Данная проблема в теории права решается соотношением понятий правосубъектности и правового статуса, причем последнее, как правило, значительно уже по объему и всегда находится внутри понятия правосубъектности. Другими словами, участник семейного права не всегда является участником семейного правоотношения, так как наличие конкретного правоотношения обусловлено юридическим фактом, закрепленным в соответствующей норме материального права. Таким образом, правовой статус — это фактически реализованная правовая возможность участника семейного права, активный компонент правосубъектности, причем наличие дееспособности в данном случае не всегда является необходимой предпосылкой для возникновения семейного правоотношения [4].

По мнению большинства ученых (В. А. Рясенцева, Г. К. Матвеева, А. М. Нечаевой, Л. М. Пчелинцевой и др.), семейное право представляет собой самостоятельную отрасль права, отличную от гражданского права. Уникальный предмет семейного права предопределил и соответствующий метод правового регулирования субъектов: императивно-дозволительный, с усилением дозволительных начал после принятия СК. Метод основан на юридическом равенстве и автономии

воли участников семейного правоотношения, а также на ситуационном правовом регулировании как правоприменительных органов, так и самих участников данных отношений. Противоположного мнения придерживается М. В. Антокольская [5].

Для семейного права характерны юридические факты-состояния, сложные юридические составы, поэтому правоотношения, как правило, имеют длящийся лично-доверительный характер и строятся на безвозмездной основе.

Возникновение семейных правоотношений, регламентация объема прав и обязанностей субъектов в ряде случаев происходят из юридических фактов двойной отраслевой направленности (семейного и административного или семейного и трудового права), например регистрации брака, усыновления, нетрудоспособности и т. д.

Анализ норм СК позволяет утверждать, что личные отношения имеют приоритет перед имущественными и последние не могут возникнуть раньше, т. е. носят производный характер (ст. 1, 27, 31, 54, 63, 124 и др.). Противоположного мнения в части имущественных отношений придерживается М. В. Антокольская [6].

Особенностью субъектов семейного права и основным отличием их от субъектов гражданского права является строгая индивидуализация и регламентация прав и обязанностей участников семейного правоотношения, основанная на федеральном законе, и, как следствие, их незаменимость друг другом, непередаваемость своих прав и обязанностей, в целом правового статуса третьим лицам ни в порядке универсального правопреемства, ни по соглашению сторон. В семейном праве применяется только законное представительство.

Супруг одновременно не может быть родителем в одном семейном правоотношении, в этом случае возникают два разных правоотношения: одно — между супругами, а другое — между родителем и его ребенком. Брачный договор заключается только между супругами либо лицами, вступающими в брак. Алиментная обязанность, как и право на получение алиментов, непередаваема третьим лицам. Можно привести и другие примеры.

Кроме того, по своей юридической природе семейные правоотношения могут быть только относительноными (супруги между собой, родители и дети, братья и сестры, усыновитель и усыновленный и т. д.), имеющими в отдельных случаях абсолютный характер защиты прав несовершеннолетних детей (ст. 56, 64, 67, 68, 77, 121 СК и др.). Данная особенность семейных правоотно-

шений также предопределена индивидуализацией правосубъектности участника. Относительно правоотношений собственности, которые, как известно, носят абсолютный характер, субъект семейного правоотношения выступает в качестве физического лица — субъекта гражданского права с особенностями, установленными семейным законодательством (ст. 35, 60 СК и др.).

Таким образом, специфика субъектов семейного права определяется через предмет и метод отрасли, особенности семейных правоотношений и соответствующее семейно-правовое нормативное регулирование.

В гражданском праве физические лица традиционно подразделяются на три группы: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. В четвертую группу можно отнести физических лиц, имеющих двойное гражданство. При наличии у них гражданства Российской Федерации они приравниваются по правовому положению к гражданам Российской Федерации, в противном случае — к иностранным гражданам. Общие правовые особенности для всех субъектов семейного права также установлены с учетом применения семейного законодательства к семейным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Систему субъектов семейного права можно представить, взяв за основу классификационного деления правовой статус субъекта. Первую группу — супружескую (здесь и далее даны условные названия групп) образуют супруги и бывшие супруги. Также СК устанавливает особенности правового положения лиц, вступающих в брак (ст. 15, 40, 156), супруга-должника (ст. 45, 46), жены (ст. 17, 89) и бывшей жены (ст. 90), а в части признания брака недействительным — несовершеннолетнего супруга (ст. 13, 28) и добросовестного супруга (ст. 30). Понятие лиц, вступающих в брак, в СК весьма расплывчато. Надо полагать, что это лица, подавшие заявление в органы ЗАГС (в обыденном понимании — жених и невеста), но еще не зарегистрированные в установленном законом порядке (ст. 10, 11).

Кроме того, фактическое прекращение семейных отношений в период раздельного проживания супругов в расторгнутом браке, а также значительное увеличение имущества каждого из них, совершенное в браке за счет труда одного из супругов или общего имущества, как юридические факты, установленные судом, могут повлечь изменение правового режима данного имущества и, соответственно, правового статуса конкретного супруга.

Вторая группа — детско-родительская — представлена родителями и детьми (ребенком), усыновителями и усыновленными (удочеренными) детьми (ребенком).

В этой группе правовые особенности установлены СК в отношении матери (ст. 48, 52, 162), отца (ст. 48–50, 52, 162) и суррогатной матери (ст. 51, 52) в части установления происхождения детей и оспаривания отцовства и материнства; несовершеннолетних родителей (ст. 62, 129), родителей, лишенных родительских прав или ограниченных в таковых (ст. 71, 72 и др.), и внебрачных детей (ст. 53) в части установления объема их прав и обязанностей; совершеннолетних детей (ст. 85–88, 164) в части алиментных обязательств; бывших усыновителей и усыновленных (ст. 127, 143, 146, 164) в части правовых последствий отмены усыновления.

Характерной особенностью семейных правоотношений бывших супругов и «бывших родителей» является то, что даже несмотря на наличие правопрекращающего юридического факта (развод, лишение родителей родительских прав, отмена усыновления), СК в отдельных случаях сохраняет некоторые имущественные отношения между ними (право на раздел общего имущества супругов, право на алименты, право ребенка на содержание), которые прекращаются «дополнительным» юридическим фактом (например, отсутствие нуждаемости бывшего супруга, совершеннолетие или усыновление ребенка). Другими словами, законодатель создает как бы «виртуального» субъекта права (бывший супруг, родитель, лишенный родительских прав, бывший усыновитель), чей правовой статус является производным от правового статуса «реального» субъекта семейного права.

Третья группа субъектов семейного права — родственники и приравненные к ним лица — состоит из полнородных и неполнородных родных братьев и сестер; дедушки, бабушки и внуков; отчима, мачехи и пасынков, падчериц; фактических воспитателей и воспитанников. Надо отметить, что данные семейные правоотношения носят строго имущественный характер в плане предоставления определенного содержания (алиментных обязательств), личные семейные отношения в этой группе субъектов находятся вне сферы правового регулирования.

Кроме того, отчим (мачеха) и пасынок (падчерица) юридически являются не родственниками, а свойственниками. А в отношениях фактических воспитателей и воспитанников может отсутствовать даже свойство, т. е. юридически по общему правилу это совершенно посторонние люди (например, совершеннолетний

мужчина, воспитавший ребенка своих друзей, погибших от несчастного случая). Семейные личные и имущественные отношения иных родственников, а также родственников дальше второй степени родства правом не регулируются (например, отношения дяди и племянника или двоюродных брата и сестры). Наследственные правоотношения указанных лиц входят в предмет гражданского права.

Четвертую группу субъектов — представители несовершеннолетних, оставшихся без попечения, — образуют опекуны и попечители, приемные родители и дети, передаваемые на воспитание в приемную семью (приемная семья), патронатные родители и дети (патронатная семья), организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства.

Яркая особенность правового регулирования субъектов данной группы заключается в том, что нормы законодательства об опеке и попечительстве носят межотраслевой характер, данный институт является комплексным с существенным усилением влияния гражданского права как отрасли права. Так, устройство ребенка под опеку и попечительство стало возможно не только путем административного акта о назначении опекуна (попечителя), но и в рамках договора об осуществлении опеки и попечительства, в том числе договора о приемной семье и договора о патронатной семье. Причем в ст. 145 СК перечень договорных форм оставлен открытым, значит, возможны и иные формы с учетом принципов семейного права.

Договор о приемной семье строится по модели договора о возмездном оказании услуг (ст. 152 СК), а его прекращение возможно по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством для прекращения обязательств (ст. 153.2 СК). Таким образом, регламентация прав и обязанностей, правовой статус данных субъектов определяются самими субъектами семейного права (как в гражданском праве) в пределах общих границ осуществления семейных прав.

Особенности правового положения патронатных семей устанавливаются законами субъектов РФ (ст. 123 СК). Приемная семья и патронатная семья в целом не являются самостоятельными субъектами права, за ними не признается статус юридических лиц. В этом принципиальное отличие этих семей от детских домов семейного типа (см. постановление Правительства РФ «О детском доме семейного типа» от 19.03.2001 № 195 [7]).

Согласно ст. 155.1 СК к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, относятся образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, и некоммерческие организации в соответствии с их уставом. Данный перечень не является исчерпывающим, законодатель только определил примерные цели деятельности указанных организаций, поэтому при отнесении конкретной организации к данному списку необходимо воспользоваться аналогией закона. При этом перечисленные выше организации являются зарегистрированными юридическими лицами.

Права и обязанности данных организаций и находящихся в них детей возникают на основании административного акта об устройстве ребенка в конкретную организацию, принятого органом опеки и попечительства и в целом аналогичны правам и обязанностям родителей и их несовершеннолетних детей (ст. 155.1, 155.2, 155.3 СК и др.). Завершение пребывания конкретного ребенка в данной организации или достижение последним совершеннолетия являются юридическими фактами прекращения соответствующего правоотношения.

При отсутствии родителей и лиц, их заменяющих, при лишении родителей родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения защита прав и интересов ребенка, реализация права на воспитание в семье, образование и содержание временно возлагается на органы опеки и попечительства (ст. 54, 121, 123 СК и др.). Основанием возникновения прав и обязанностей служит, как правило, соответствующее судебное решение или установление факта отсутствия родительского попечения. Данные органы приобретают права и обязанности до устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Согласно ст. 8 и 121 СК органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта РФ, т. е. государственные органы.

Анализ ряда статей СК и Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [8] позволяет утверждать, что данные юридические лица, государственные и в некоторых случаях муниципальные органы обладают именно семейными правами и обязанностями относительно детей, несут ответственность как опекуны и попечители, т. е. здесь законодатель применил метод отсылочного правового регулирования к субъектам семейного права — физическим лицам. В ст. 152 СК прямо указано, что орган опеки и попечительства является стороной в договоре о приемной семье.

Кроме того, ст. 2 СК, определяющая предмет семейного права, в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, устанавливает семейные правоотношения между иными лицами. Следовательно, юридические лица и государственные органы, указанные соответствующим законом, также являются субъектами семейного права.

Пятая группа — псевдосубъекты — состоит из собирательных субъектов семейного права: близкие родственники (ст. 14, 67, 73, 127, 146), к которым относятся родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители и дети, дедушки, бабушки и внуки) и другие родственники (ст. 55, 67, 124, 137, 143, 148.1). Надо полагать, что понятия близких и других родственников являются смежными, хотя в ст. 67 СК братья и сестры отнесены к кругу близких родственников. В других случаях СК под родственниками подразумевает всю совокупность лиц, обладающих кровно-родственными и приравненными к ним связями, т. е. имеет место непоследовательность в правовом регулировании.

Семейный кодекс закрепляет взаимное право этих субъектов на общение с несовершеннолетним ребенком, если такое общение не причиняет вреда физическому и психическому здоровью ребенка, его нравственному развитию (ст. 66 в порядке аналогии закона). Также близкие родственники (дедушки и бабушки, заинтересованный родитель, совершеннолетний ребенок) имеют право подавать иск об ограничении родителей в родительских правах, а родственники в целом, включая родителей и усыновителей, могут обжаловать в орган опеки и попечительства любые действия (бездействие) опекуна или попечителя.

Правовые особенности всех родственников усыновленного ребенка, в том числе при отмене усыновления, установлены в ст. 137 и 143 СК.

Другими собирательными субъектами являются члены семьи (ст. 1, 2, 4, 5, 7, 102, 106, 118 СК) и другие члены семьи (ст. 60, 93–98, 164 СК). Согласно ст. 2 СК к членам семьи относятся супруги, родители и дети, усыновители и усыновленные; остальные лица (третья группа в классификации), надо полагать, являются другими членами семьи. Однако в ряде случаев к членам семьи (другим членам семьи) СК относит всех юридически значимых родственников (близкие родственники, родные братья и сестры), приравненных к ним лиц и супругов, т. е. также имеет место непоследовательность в правовом регулировании. Кроме того, непонятно, являются ли членами одной семьи лица, проживающие совместно, но при этом не входящие в данный круг, например,

дядя и совершеннолетний племянник или лица, состоящие в фактических брачных отношениях, имеющие общего несовершеннолетнего ребенка, не в социологическом, а в юридическом понятии.

Основное отличие членов семьи и других членов семьи от близких родственников и других родственников заключается в наличии взаимных семейных прав и обязанностей первых, это юридические понятия, тогда как родственники понимаются скорее в социологическом смысле. При этом близкие родственники, за исключением случаев усыновления, всегда являются членами семьи, даже если фактически проживают в разных местах (например, ребенок от первого брака и его отец, разведенный с матерью). Также, в отличие от жилищного права, семейное право не использует категорию бывших членов семьи.

Как видим, члены семьи и другие члены семьи могут включать субъектов из других групп в различных сочетаниях. Каких-либо дополнительных прав и обязанностей СК в отношении этих псевдосубъектов не устанавливает.

Основной особенностью субъектов пятой группы является то, что они представляют собой неправосубъектные образования, т. е. семейными правами и обязанностями обладает не группа лиц в целом, а конкретные участники семейного правоотношения, входящие в данный круг субъектов.

Особым неправосубъектным образованием, по мнению автора, является семья в целом [9]. Как самостоятельное понятие семья встречается в ряде статей СК (1, 2, 22, 27 и др.). Однако согласно усмотрению законодателя она вообще не является субъектом права, нет единого мнения и в науке семейного права.

Так, С. А. Муратова [10] и П. И. Седугин считают семью субъектом права. Более того, П. И. Седугин говорит, что назрела настоятельная необходимость законодательного определения данного понятия, которое имело бы общеправовое значение [11]. И. М. Кузнецова, напротив, считает, что понятие семьи имеет социологический, а не правовой характер [12].

Иные лица, так или иначе указанные в СК (суд, органы ЗАГС, дипломатические представительства и консульские учреждения, прокурор, кредитор супруга и т. д.), субъектами семейного права не являются. Их права и обязанности в семейных правоотношениях регламентированы нормами иных отраслей права (административное, гражданское и др.) с учетом особенностей, установленных семейным законодательством.

Резюмируя сказанное выше, можно сказать, что физические лица, юридические лица

и публичные образования являются «универсальными», межотраслевыми субъектами права как такового, своего рода «матрицей», «отправной точкой» и в зависимости от конкретной отрасли

права наделяются соответствующей правосубъектностью и правовыми особенностями, определенным правовым статусом и уникальным отраслевым названием.

-
1. См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 16.
 2. См., напр.: Пчелинцева Л. М. Семейное право России : учебник. 5-е изд. М., 2008. С. 19.
 3. См.: Муратова С. А. Семейное право : учебник. 2-е изд. М., 2006. С. 40.
 4. См.: Антокольская М. В. Семейное право. М., 1996. С. 88–89.
 5. См.: Там же. С. 7–9, 25–30, 35.
 6. См.: Там же. С. 10.
 7. См.: СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1251.
 8. См.: Там же. 2008. № 17. Ст. 1755.
 9. См. подробнее: Агапов С. В. О необходимости правового понятия семьи // Вестник Российской правовой академии. 2011. № 4. С. 13.
 10. См.: Муратова С. А. Указ. соч. С. 38.
 11. См.: Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. П. В. Крашенинникова и П. И. Седугина. М., 1997. С. 2.
 12. См.: Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / отв. ред. И. М. Кузнецова. 2-е изд. М., 2000. С. 27.



УДК 347.191.6

М. Н. Сумина
M. N. Sumina

Перспективы развития права оперативного управления автономных учреждений

Prospects for the Development of Autonomous Foundations' Right of Economic Management

Проблематика права оперативного управления является одной из наиболее сложных в отечественном праве, оставаясь предметом теоретических споров и судебной практики с момента его законодательного закрепления.

Статья содержит анализ судебной практики регулирования отношений по распоряжению публичным имуществом в России.

Право оперативного управления; автономные учреждения; публичное имущество; приватизация публичного имущества; публичные юридические лица

The law of economic management of state property is within the most complicated brunches in the Russian law and remains the subject of theoretic disputes and judicial practice since its legislative consolidation.

The article contains analysis of judicial practice related to relationships connected with disposition of state property in Russia.

Right of economic management; autonomous foundations; state property; privatization of state property; public legal persons

Актуальность исследования проблемы охраны права оперативного управления автономных учреждений обусловлена тем, что существуют трудности устранения коррупционности современного российского законодательства, разграничения фактов отчуждения имущества автономных учреждений и сделок по приватизации, а также сохранения единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права об ограниченных вещных правах публичных юридических лиц.

Вопрос о правомерности отчуждения публичными юридическими лицами имущества, принадлежащего им на ограниченном вещном праве, судами решается по-разному.

Первая из двух противоположных позиций судов формируется следующими судебными решениями, отражающими вывод суда о том, что действие

Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [1] (далее — Закон о приватизации) не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями имущества, закрепленного за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении (см. постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 17.04.2006 № КГ-А40/2817-06 по делу № А40-54992/05-53-461 [2], постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.06.2007 № Ф08-3099/2007 по делу № А22-782/2006/14-101 [3]; постановления Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.10.2006 по делу № А79-8523/2005 [4], от 12.07.2007 по делу № А31-2596/2006-21 [5],

от 24.09.2009 по делу № А11-5237/2008-К1-1/187 [6], от 04.06.2010 по делу № А38-529-14/105-2006 [7] (отменено); постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.03.2007 № Ф04-1243/2007(32277-А46-13) по делу № 24-263/2005 [8], постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 15.01.2009 № Ф09-10135/08-С6 по делу № А34-465/2008 [9]).

Вторая позиция основывается на том, что действие Закона о приватизации распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями имущества, закрепленного за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении (см., например, постановления Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.02.2001 № А11-3063/2000-К1-4/130 [10], от 18.12.2006 по делу № А28-5858/2006-256/8 [11]; постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.02.2006 № Ф04-616/2006(19999-А46-5), Ф04-616/2006(20000-А46-5), Ф04-616/2006(20002-А46-5) [12], от 24.05.2007 № Ф04-2388/2007(33614-А46-13) по делу № 26-305/2005 [13]; постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 09.02.2006 по делу № А49-1981/2005-111/12 [14]; постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13.04.2010 № Ф09-9041/09-С6 по делу № А60-8652/2009-С12 [15], от 30.09.2010 № Ф09-7373/10-С6 по делу № А71-20741/2009 [16]).

Как следует из приведенных примеров судебной практики, судами не выработано четких критериев определения правомерности либо неправомерности отчуждения субъектами ограниченных вещных прав закрепленного за ними имущества, и сходные обстоятельства дела могут привести к противоположным решениям.

Во многих решениях об отмене ранее принятых судебных актов прямо указывается на трудность в оценке обстоятельств конкретных дел, в связи с чем решения судов направляются на новое рассмотрение для выяснения обстоятельств, при которых «стороны, совершая сделку по продаже муниципального имущества, формально соответствующую требованиям гражданского законодательства (закрепление имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным предприятием, согласие собственника на совершение сделки), изначально имели намерение по приватизации этого имущества, которая также представляет собой возмездное отчуждение имущества, но способом, не предусмотренным Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ» (постановление Федерального арбитражного суда

Уральского округа от 16.11.2009 № Ф09-9041/09-С6 по делу № А60-8652/2009-С12 [17]); для установления совокупности ряда фактов, которые «свидетельствуют об отсутствии намерения как у собственника, так и предприятия использовать помещение согласно предмету деятельности при передаче имущества в хозяйственное ведение» (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13.09.2005 № Ф09-982/05-С3 по делу № А47-13261/03-11-ГК [18]) (то же указывается в постановлении Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16.06.2005 № Ф09-1688/05-С3 по делу № А47-14645/03 [19]); чтобы «исследовать довод... о том, что воля сторон... при совершении сделки изначально была направлена на отчуждение муниципального имущества в обход порядка, установленного законодательством о приватизации, выяснить, имелась ли у МУП цель и возможность использовать имущество в своей хозяйственной деятельности» (постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.07.2006 № Ф04-4139/2006(24199-А46-36) по делу № 5-280/05 [20]) (то же указывается в постановлениях Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.06.2006 № Ф04-3264/2006(23188-А75-13) по делу № А75-11841/05 [21], от 27.06.2006 № Ф04-3999/2006(24022-А46-13) по делу № 5-281/05 [22]).

Высший Арбитражный Суд РФ осуществляет проверку судебных актов на предмет установления ими намерения сторон, заключивших сделку купли-продажи недвижимого имущества, «...прикрыть сделку приватизации, осуществленную незаконным способом...» (определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.12.2009 № ВАС-15353/09 по делу № А11-5237/2008-К1-1/187 [23]). При этом в одном из дел Высший Арбитражный Суд РФ не подтвердил такого намерения сторон, хотя судами первой и апелляционной инстанций такие намерения были установлены. Как установлено судами и подтверждается материалами дела, предприниматель арендовала нежилые помещения, которые входили в состав казны муниципального образования «Округ Муром». В последующем это имущество было изъято из муниципальной казны и передано по акту приема-передачи от 17.04.2007 муниципальному предприятию на праве хозяйственного ведения, и за ним такое право было зарегистрировано 20 апреля 2007 г. Муниципальное предприятие обратилось в Совет народных депутатов округа Муром с заявлением от 23 апреля 2007 г. о разрешении продать упомянутое нежилое помещение. Решением названного Совета от 29 мая 2007 г. предприятию дано согласие на продажу нежило-

го помещения с условием о направлении денежных средств, полученных от реализации имущества, в бюджет округа Муром. Между муниципальным предприятием (продавцом) и предпринимателем (покупателем) был заключен договор купли-продажи от 30 мая 2007 г.

Высший Арбитражный Суд РФ указал, что отсутствие намерения сторон устанавливается по следующим основаниям. Предприниматель на день разрешения возникшего спора как субъект малого предпринимательства имел преимущественное право на приобретение арендуемого имущества в силу положений Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [24]; собственник муниципального имущества в лице его правомочных органов дал согласие на прямую продажу этого имущества арендатору (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 09.02.2010 № 15353/09 по делу № А11-5237/2008-К1-1/187 [25]).

Но в другом деле Высший Арбитражный Суд РФ не посчитал исследование аналогичных извиняющих обстоятельств необходимым: определением от 23.06.2010 № ВАС-7417/10 по делу № А09-3076/2009 [26] в передаче дела о признании недействительным заключенного договора на аренду части нежилого помещения с правом выкупа ее, о применении последствий недействительности сделки в виде присуждения возвратить денежные средства, полученные в качестве выкупной стоимости, для пересмотра в порядке надзора отказано, так как суды признали, что упомянутая сделка в части выкупа арендуемого недвижимого имущества на основании ст. 168 ГК [27] ничтожна, так как она совершена с нарушением положений Закона о приватизации.

Более того, к однородным правоотношениям суды применяют различные материальные нормы:

- пункт 1 ст. 170 ГК о притворной сделке (постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24.05.2007 № Ф04-2388/2007(33614-А46-13) по делу № 26-305/

2005 [28], от 28.06.2007 № Ф04-4282/2007 (35671-А46-13) по делу № 26-205/2005 [29]);

- пункт 2 ст. 170 ГК о мнимой сделке (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13.04.2010 № Ф09-9041/09-С6 по делу № А60-8652/2009-С12 [30], от 30.09.2010 № Ф09-7373/10-С6 по делу № А71-20741/2009 [31]).

Многие исследователи отмечают, что вопрос о границах правомерности отчуждения субъектами ограниченных вещных прав закрепленного за ними имущества остается открытым и возможный исход того или иного дела весьма непредсказуем [32].

Представляется, что российскому правопорядку необходимо использование некоторых элементов французского законодательства в этой области, а именно общего законодательного принципа, установленного в отношении публичного имущества публичных юридических лиц об обязательном использовании такого имущества по его назначению, закрепленного в ст. L2121-1, L2122-3 Генерального кодекса о собственности публичных юридических лиц [33], а также принципа неотчуждаемости, который включает в себя правило об отсутствии сроков исковой давности по возврату такого имущества, закрепленного в ст. L3111-1 того же Кодекса.

Использование недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества автономных учреждений по его назначению предлагается рассматривать как использование в соответствии с ограничениями, связанными:

- с целью создания автономного учреждения (основной деятельностью автономного учреждения);
- функциональным приспособлением этого имущества;
- назначением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества автономных учреждений, установленным законодательством РФ.

Право оперативного управления недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом автономных учреждений целесообразно дополнить ограничением неотчуждаемости, заключающимся в том, что:

- такое имущество не может быть отчуждено в период существования автономного учреждения;
- на иски по возврату такого имущества не должен распространяться срок исковой давности в случае его выбытия из владения автономного учреждения любыми способами и по любым основаниям.

1. См.: СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

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

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

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

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

6. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
11. См.: Юридические услуги — юридический портал LawMix : сайт. URL: <http://www.lawmix.ru/volgo-vyat/20229/> (дата обращения: 11.05.2012).
12. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
18. См.: Юридические услуги — юридический портал LawMix : сайт. URL: <http://www.lawmix.ru/ural/62532> (дата обращения: 11.05.2012).
19. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
24. См.: СЗ РФ. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3615.
25. См.: ВВАС РФ. 2010. № 5.
26. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
27. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
28. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
29. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
30. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
31. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
32. См., напр.: Бобков С. А. Казусы приватизации // Журнал рос. права. 2007. № 9; Емелькина Н. А. Об усилении антикоррупционного законодательства в сфере экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 3; Сергиенко А., Емелькина Н. Защита прав предпринимателей // Законность. 2008. № 9; Соловьев В. Н. Особенности осуществления права собственности публично-правовыми образованиями в форме права хозяйственного ведения и оперативного управления // Нотариус. 2009. № 5; Суворов Е. Сделка в обход закона в судебной практике // Юрист. 2009. № 5; Потяркин Д. Е. Приватизация и отчуждение государственного имущества // Законодательство и экономика. 2009. № 3.
33. См.: Ordonnance № 2006-460 du 21 avril 2006 // Legifrance.gouv.fr : сайт. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E441A5EFFFFD66BD055FCBC192148BCD.tpdjo02v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164243&cidTexte=LEGITEXT000006070299&dateTexte=20100328 (дата обращения: 11.01.2011).

УДК 342.518:343.8

С. А. Борсученко
S. A. Borsuchenko

Контрольные полномочия Министерства юстиции Российской Федерации в уголовно-исполнительной сфере

Supervisory Powers of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Penal Field

Анализируются проблемы законодательного регулирования деятельности Минюста России по контролю за уголовно-исполнительной системой, даны предложения по совершенствованию уголовно-исполнительного законодательства.

Контрольные полномочия; проведение проверок; плановые проверки; уголовно-исполнительное законодательство; уголовно-исполнительная система

The problems of legislative regulation of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the control of the penal system, suggests ways to improve the penal legislation.

Control authority; inspections; plan checks; penal legislation; prison system

Контрольные полномочия Минюста России в уголовно-исполнительной сфере определены Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [1], Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 [2]) и Положением о Федеральной службе исполнения наказаний (утверждено Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 [3]). Согласно перечисленным актам Минюст России вырабатывает и реализует государственную политику в уголовно-исполнительной сфере; осуществляет функции по координации и контролю деятельности подведомственной ему ФСИН России; во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения и контролирует их исполнение; обеспечивает соблюдение законодательства РФ, актов Минюста России, регламентирующих деятельность ФСИН Рос-

сии; вносит по результатам проверок деятельности уголовно-исполнительной системы предложения руководству службы, направленные на совершенствование ее работы; имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение ФСИН России, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом; издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения.

На основании приказа Минюста России от 27.10.2009 № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности» [4] утвержден Порядок проведения Минюстом России плановых проверок деятельности ФСИН России.

Проверка проводится в сроки, определенные планом основных организационных мероприятий Минюста России на соответствующий календарный

год, комиссией, состоящей из федеральных государственных гражданских служащих Минюста России.

Комиссия состоит из трех и более квалифицированных гражданских служащих, обладающих необходимыми знаниями и опытом. В состав комиссии обязательно включаются гражданские служащие Департамента законопроектной деятельности и регистрации ведомственных нормативных правовых актов.

При проведении проверки ФСИН России председателем комиссии является директор Департамента нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения наказаний или лицо, исполняющее его обязанности.

Общая продолжительность проверки не может превышать 30 дней.

Инструкция об организации и проведении плановых проверок деятельности подведомственных Минюсту России федеральных служб, утвержденная приказом Минюста России от 27.10.2009 № 361, наделяет членов комиссии в соответствии с поставленными перед ними задачами следующими правами:

- в установленном порядке знакомиться с документами, имеющими отношение к предмету проверки, приобщать в случае необходимости их или их копии к материалам проверки;
- получать консультации у специалистов по вопросам, требующим специальных знаний;
- посещать служебные помещения проверяемой федеральной службы, соблюдая при этом установленные требования пропускного режима;
- получать необходимые для осуществления проверки документы, письменные и устные объяснения сотрудников, гражданских служащих и работников федеральной службы;
- вносить на основании анализа состояния и результатов деятельности федеральной службы мотивированные предложения о совершенствовании этой деятельности, поощрении или привлечении к ответственности сотрудников, гражданских служащих и работников.

После завершения проверки председатель комиссии проводит совещание с членами комиссии, на котором заслушивает их доклады о результатах проверки, принимает справки об исполнении проведенных проверочных мероприятий, а также проводит совещание с участием руководства федеральной службы, на котором подводит итоги проверки.

По результатам проверки председатель комиссии обеспечивает подготовку итоговой справки с выводами и предложениями.

Председатель и члены комиссии несут ответственность за объективность представляемой

информации, обоснованность выводов и предложений по результатам проверки.

С итоговой справкой председатель комиссии обязан ознакомить под роспись директора ФСИН России.

В случае несогласия с содержащимися в итоговой справке оценками, выводами и предложениями директор федеральной службы вправе представить в трехдневный срок председателю комиссии мотивированные возражения, которые подлежат приобщению к материалам проверки.

Итоговая справка после подписания председателем, членами комиссии и ознакомления с ней директора федеральной службы докладывается министру его заместителем, курирующим структурное подразделение Минюста России, подготовившее приказ.

После доклада министру второй экземпляр итоговой справки направляется в федеральную службу с поручением министра по устранению нарушений, выявленных в ходе проверки.

В десятидневный срок после получения итоговой справки директор федеральной службы обязан организовать работу по устранению выявленных недостатков и контролировать ход этой работы.

Копия плана устранения недостатков, выявленных в процессе проверки, после утверждения директором федеральной службы направляется в Минюст России.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ [5] делегирует полномочия Минюсту России самостоятельно или совместно с другими ведомствами принимать нормативные акты по вопросам, предусмотренным ч. 9 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 2 ст. 81, ч. 7 ст. 82, ч. 3 ст. 89, ч. 5 ст. 90, ч. 3 ст. 99, ч. 5 ст. 101, ч. 4 ст. 108, ч. 7 ст. 112. Наиболее важными из них являются Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные приказом Минюста России от 12.03.2009 № 39 [6] (ч. 3 ст. 82 УИК РФ).

Директор ФСИН России вносит министру юстиции РФ: ежегодный план и основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы, а также отчет об исполнении плана; предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования уголовно-исполнительной системы; предложения о заключении международных договоров РФ и соглашений в уголовно-исполнительной сфере; предложения по изменению вида режима и лимита наполнения учреждений, исполняющих наказания; предложения о создании изолированных участков с различными видами режима в учреждениях, исполняющих наказания; проекты нормативных правовых актов и предложения

по совершенствованию законодательства РФ по вопросам, регулирующим уголовно-исполнительную сферу, и др.

Министр юстиции РФ представляет доклады Президенту РФ и в Правительство РФ о состоянии дел в уголовно-исполнительной системе.

Перечисленная компетенция не вызывает сомнений относительно контрольных полномочий Минюста России в уголовно-исполнительной сфере. Однако Федеральным законом от 29.06.2004 № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» [7] в ч. 2 ст. 38 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [8] были внесены изменения, согласно которым непосредственный контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов осуществляют федеральный орган уголовно-исполнительной системы и территориальные органы уголовно-исполнительной системы. Таким образом, из данной нормы была исключена контрольная функция Минюста России. Данная позиция законодателя представляется ошибочной, поскольку

не имеет правовой основы, а порождает правовую коллизию. Минюста России нет и в перечне органов, имеющих право посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы для осуществления контроля без специального разрешения, хотя в Положении о Министерстве юстиции Российской Федерации говорится о координации и контроле деятельности подведомственной ему ФСИН России, а согласно ч. 5 ст. 38 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», а также общим положениям ч. 2 Указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 Минюст России устанавливает порядок посещения учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, требующих специального разрешения руководства этих учреждений.

Полагаем, что, несмотря на отсутствие последовательности у законодателя, Минюст России является полноправным субъектом системы контрольно-надзорных органов, осуществляющим контроль в уголовно-исполнительной сфере, в связи с чем требуется устранить имеющиеся противоречия в действующем законодательстве. Следует обратить внимание и на изменение характера такого контроля, который утратил черты ведомственного и приобрел надведомственные (межведомственные) полномочия [9].

1. См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

2. См.: Там же. № 42. Ст. 4108.

3. См.: Там же. Ст. 4109.

4. См.: РФ. 2009. 27 нояб.

5. См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

6. См.: БНА. 2005. № 47.

7. См.: РФ. 2004. 1 июля.

8. См.: ВСНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

9. Подробнее о понятии надведомственного контроля см.: Административное право : учебник для вузов / под ред. Д. Н. Бахраха, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова. М., 2004. С. 722–724.



УДК 342.9:343.37

В. В. Кулыгин
V. V. Kulygin

С. А. Выходцева
S. A. Vykhodtseva

**Проблемы разграничения преступлений
и административных проступков
в области нарушения режима особо охраняемых
природных территорий и природных объектов**

**The Problems of Differentiation between Crimes
and Administrative Offenses in Violation
of the Regime of Especially Protected Natural Areas
and Natural Objects**

Статья посвящена исследованию проблем разграничения преступления, предусмотренного ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов» УК, и административного правонарушения, зафиксированного в ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях» КоАП.

Особо охраняемые природные территории; природные объекты; заповедники; преступление; нарушение правил охраны

The article devoted to research problems of differentiation of crime under Art. 262 "Violation of regime of especially protected natural areas and natural objects" of the Criminal Code and administrative offenses, fixed in Art. 8.39 "Violation of safety rules and use of natural resources on especially protected natural areas" of the Administrative Code.

Especially protected natural areas; natural objects; reserves; crime; violation of safety rules

Вопросы теории и практики отграничения преступлений от иных видов правонарушений уже давно привлекают к себе внимание ученых. Однако в теории уголовного права по вопросу разграничения преступления и проступка нет единой точки зрения. По мнению одних ученых, преступления и проступки разграничиваются по степени их общественной опасности [1], другие считают, что по характеру противоправности [2].

Частным случаем этой проблемы выступают вопросы разграничения преступлений и административных проступков в области нарушения режима особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ).

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» [3]

(далее — постановление № 14) разъясняется, что при рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо отграничивать экологические преступления от экологических проступков, т. е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена иная ответственность.

Кодекс об административных правонарушениях [4] содержит ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», которая предусматривает наказание за нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба.

В УК [5] имеется аналогичная норма, закрепленная в ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов» и предусматривающая наказание за нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных ООПТ либо в их охранных зонах (округах). Несложный сравнительный анализ позволяет заметить определенные сходства диспозиций рассматриваемых статей, что вызывает необходимость выработки четких критериев для разграничения преступления и административного проступка.

Бланкетная природа анализируемых диспозиций предполагает наличие единого базового законодательства и для преступления, предусмотренного ст. 262 УК, и для соответствующего административного правонарушения, поэтому отмеченное выше сходство двух исследуемых норм в общем-то объяснимо. Вместе с тем они не являются зеркальным отображением друг друга и содержат определенные различия:

1) в ст. 262 УК предусматривается ответственность только за нарушение режима ООПТ, а в ст. 8.39 КоАП — за нарушение режима ООПТ, а также правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территории ООПТ;

2) в ст. 8.39 КоАП в отличие от ст. 262 УК предусмотрена ответственность за нарушение режима охранных зон (округов);

3) согласно ст. 262 УК обязательно причинение значительного ущерба, а в ст. 8.39 КоАП необязательно.

По замыслу законодателя основным критерием разграничения административной и уголовной ответственности за нарушение режима ООПТ должен являться размер причиненного ущерба. Именно значительность ущерба — один из основных критериев разграничения уголовной и административной ответственности.

Понятие значительного ущерба применительно к исследуемой проблеме законодательно не определено ни в одном нормативном документе. В силу этого оно является оценочной категорией, которая устанавливается с учетом конкретных обстоятельств.

По мнению Э. Н. Жевлакова, «вопрос о признании ущерба значительным зависит от конкретных обстоятельств и решается при рассмотрении дела с учетом: категории особо охраняемых природных территорий и объектов; их эко-

номической и социальной (исторической, культурной, научной, медицинской и т. д.) значимости; тяжести причиненного вреда, способности природного ресурса к самовосстановлению, стоимости истребленных, поврежденных компонентов природной среды, исчисленной по соответствующим методикам и таксам, их количества и других обстоятельств» [6].

О. Л. Дубовик считает, что значительный ущерб «может выражаться в уничтожении отдельных комплексов и памятников природы, ухудшении их состояния, добыче населяющих эти территории животных и т. п.» [7].

В п. 5 постановления № 14 дается разъяснение только того, что понимается под существенным вредом: «Существенный экологический вред характеризуется возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при котором уровень смертности превышает среднестатистический в три и более раз; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений; уровнем деградации земель и т. п.».

В данном постановлении Пленум Верховного Суда РФ рекомендовал при решении вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, проводить соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и др.

Наличие оценочных категорий как критерия разграничения уголовно наказуемого деяния и административно-правового деликта существенно затрудняет применение данной нормы на практике, влечет ошибки в квалификации, поскольку основным дифференциалом отграничения административной ответственности от уголовной является именно причинение значительного ущерба в результате нарушения режима ООПТ. Трудности в определении того, является ли ущерб значительным или нет, влекут за собой сложности в установлении в действиях виновных лиц состава преступления или административного правонарушения.

Так, Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа рассматривалось дело от 13.12.2005 № А42-6783/02-С1 [8] о взыскании

7 745 860 руб. 80 коп. с ОАО «Колэнерго» в пользу Лапландского государственного природного биосферного заповедника в качестве возмещения ущерба, причиненного в результате изменения гидрологического режима заповедной части водохранилища, повлекшего уничтожение кормовых организмов на площади 664,2 га. На наш взгляд, ущерб в размере 7 745 860 руб. 80 коп., причиненный ООПТ, является значительным и, соответственно, деяние, заключающееся в нарушении режима заповедника, а именно изменении гидрологического режима, повлекшем причинение значительного ущерба, является преступлением, предусмотренным ст. 262 УК. Данный пример свидетельствует о несовершенстве юридических конструкций ст. 262 УК и 8.39 КоАП, допускающих возможность принятия решения о наличии или отсутствии признаков состава преступления или административного правонарушения по субъективному усмотрению органов дознания, следствия и суда.

Согласно данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» [9] за отчетный период в 101 заповеднике РФ службами охраны было составлено 4 042 протокола о различных нарушениях установленного режима, в том числе о самовольных рубках — 72, незаконной охоте — 301, незаконном рыболовстве — 759 и др. По выявленным нарушениям было возбуждено всего лишь 93 уголовных дела, 28 нарушителей по приговорам суда привлечены к уголовной ответственности. Службами охраны в 40 национальных парках РФ составлено 4 258 протоколов о нарушениях установленного режима, в том числе: о самовольных рубках — 209, незаконной охоте — 195, незаконном рыболовстве — 980; количество возбужденных уголовных дел в докладе не указано, но есть данные о 59 нарушителях, привлеченных к уголовной ответственности за отчетный период. Очевидно, что количество возбужденных уголовных дел (93) несоизмеримо мало по сравнению с числом выявленных фактов незаконной охоты (301) и незаконного рыболовства (759).

Следовательно, решение вопроса о наличии или отсутствии у нарушителя, совершившего, к примеру, незаконную добычу водных биологических ресурсов или незаконную охоту на ООПТ, составов преступлений, предусмотренных ст. 256, 258 УК, зависит от субъективного мнения лица, осуществляющего охрану заповедника и уполномоченного составлять протокол, что, в свою очередь, провоцирует безнаказанность и делегирует широкие полномочия службам охраны. А, как известно, широта дискреционных полномочий

правоприменителя является одним из существенных коррупционных факторов. В отличие от диспозиции ст. 262 УК в диспозиции ст. 8.39 КоАП предусмотрена административная ответственность за нарушение иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на ООПТ. Причем законодатель не разъясняет, что следует понимать под нарушением иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов. По мнению О. Л. Дубовик, «иные правила охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях большей частью охватываются понятием “режим”». Нарушение их может выражаться в несоблюдении предписаний, регулирующих разрешенную деятельность в пределах этих объектов» [10]. Из пояснений экспертов следует, что под нарушением иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на ООПТ следует понимать деяния, разрешенные режимом конкретной ООПТ, но совершенные в нарушение определенных правил, зафиксированных в конкретных нормативных документах: ЛК [11], ВК [12], Федеральном законе от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13], в Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [14], в постановлении Правительства РФ от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» [15] и т. п.

Так, п. 21 Положения о федеральном государственном учреждении «Сочинский национальный парк» [16], утвержденного МПР России 12.04.2001, на территории зоны регулируемого рекреационного использования и зоны хозяйственного назначения разрешается спортивная и любительская охота и рыболовство, проводимые под контролем администрации национального парка. Пунктом 6 постановления администрации Архангельской области от 09.07.2007 № 128-ПА «Об утверждении Положения о Пучкомском государственном природном ландшафтном заказнике регионального значения» [17] на территории заказника разрешается любительское и спортивное рыболовство в соответствии с законодательством.

Отсюда следует, что, например, рубка лесных насаждений, охота, добыча водных биологических ресурсов, не запрещенные режимом конкретной ООПТ, но совершенные с превышением разрешенных лимитов, являются административным правонарушением, предусмотренным ст. 8.39 КоАП, а в частности нарушением иных

правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на ООПТ. В данном случае, если с рубкой лесных насаждений более или менее все понятно, то с использованием природных ресурсов, заключающемся в добыче водных биологических ресурсов и охоте на ООПТ, возникают проблемы, так как норма ст. 8.39 КоАП вступает в коллизию с п. «г» ч. 1 ст. 256 и п. «г» ч. 1 ст. 258 УК. Незаконная добыча водных биологических ресурсов и незаконная охота в любом случае совершения их на ООПТ — преступления, предусмотренные ст. 256 и 258 УК соответственно, так как данные составы являются по конструкции объективной стороны составами с угрозой причинения вреда (формальными), для которых наступление общественно опасных последствий необязательно.

Несовершенство уголовного и смежного с ним административного законодательства в сфере защиты ООПТ (противоречие ст. 8.39 КоАП и п. «г» ч. 1 ст. 256, п. «г» ч. 1 ст. 258 УК) влечет за собой неправильную юридическую оценку действий виновных лиц, заключающихся в незаконной охоте и добыче водных биологических ресурсов на ООПТ.

Обозначенная проблема требует решения в рамках административного и уголовного законодательства. На наш взгляд, одним из очевидных вариантов решения этой проблемы является исключение из п. «г» ч. 1 ст. 256 УК и из п. «г» ч. 1 ст. 258 УК терминологического оборота «на особо охраняемой природной территории».

Ну и, разумеется, в целях устранения проблем разграничения административных правонарушений и преступлений, заключающихся в нарушении режима ООПТ и природных объектов, необходимо формализовать такую категорию, как значительность ущерба, в точном денежном эквиваленте.

Анализ 32 обвинительных приговоров, вынесенных по ст. 262 УК за нарушение режима ООПТ, показал, что в судебной практике значительным признается ущерб, составляющий более 100 тыс. руб.

В целях выработки четких критериев разграничения административных правонарушений и преступлений в сфере ответственности за нарушение режима ООПТ, на наш взгляд, целесообразно дополнить ст. 262 УК следующим примечанием: «Под значительным ущербом, причиненным особо охраняемым природным территориям, следует признавать ущерб, превышающий сто тысяч рублей».

1. См.: Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 10–11.
2. См.: Лазарев Б. М. Административная ответственность. М., 1976. С. 11.
3. См.: БВС РФ. 1999. № 1.
4. См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // РГ. 2001. 31 дек.
5. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
6. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В. М. Лебедев. 3-е изд., доп. и испр. М., 2004. С. 917.
7. Дубовик О. Л. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 1998. С. 259.
8. ЗонаЗакона.Ru: юридический портал : сайт. URL: http://www.zonazakona.ru/law/jude_szo/1626/ (дата обращения: 06.03.2012).
9. См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году. М., 2011. С. 151–154.
10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 248.
11. См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // РГ. 2006. 8 дек.
12. См.: Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
13. См.: СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.
14. См.: РГ. 2004. 23 дек.
15. См.: СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.
16. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
17. См.: Волна. 2007. 13 июля.



УДК 343.156.6

Б. А. Ринчинов
B. A. Rinchinov

Непосредственное исследование доказательств и дополнительных материалов судом кассационной инстанции

Direct Study of the Evidence and Additional Material by the Court of Cassation

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы непосредственного исследования доказательств и дополнительных материалов судом кассационной инстанции. Приведен анализ судебной практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Автор иллюстрирует материал данными результатов анкетирования судей в рамках исследуемой тематики и предлагает внести конкретные изменения в действующий уголовно-процессуальный закон.

Непосредственное исследование доказательств; дополнительные материалы; суд кассационной инстанции; по собственной инициативе

The author considers the theoretical and practical issues of direct research evidence and additional materials by the court of cassation. There is the analysis of the jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. The author illustrates the material data survey results conducted by the judges in the study subjects and proposes specific changes to the current Criminal Procedure Law.

Direct research evidence; additional materials; court of cassation; on his own initiative

В соответствии с ч. 4 ст. 377 УПК [1] при рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке суд вправе по ходатайству стороны непосредственно исследовать доказательства в соответствии с требованиями гл. 37 УПК.

Согласно п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [2] (далее — постановление № 1) под таким исследованием следовало понимать проверку имеющихся в уголовном деле доказательств, получивших оценку суда первой инстанции (оглашение показаний свидетелей, потерпевшего, заключения эксперта и т. п.).

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2008 № 28 «О применении норм

Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в судах апелляционной и кассационной инстанций» [3] вышеуказанный пункт постановления № 1 признан утратившим силу, повторил его и дополнил указанием на отсутствие права суда кассационной инстанции на допросы свидетелей и назначение экспертиз. Недостатком этих разъяснений явилось отсутствие ссылки на доказательства, исследованные судом апелляционной инстанции.

Однако данные положения были исключены постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2009 № 12 «О внесении изменения в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2008 г. № 28 «О применении норм Уголовно-процессуального

кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в судах апелляционной и кассационной инстанций» [4], в связи с чем суды лишены разъяснений по порядку исследования доказательств.

Некоторые ученые-процессуалисты и ранее предлагали предоставить возможность суду кассационной инстанции производить в отдельных случаях судебное следствие [5].

Судьи Верховного Суда РФ [6] отмечают, что законодатель не регламентировал порядок исследования новых доказательств и их фиксации в соответствующем процессуальном документе.

Конституционный Суд РФ в определениях от 12.07.2005 № 336-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бровченко Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав статьями 377 и 388 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [7] и № 335-О «По жалобе гражданина Дикина Александра Витальевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 377 и 388 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [8], от 20.10.2005 № 383-О «По жалобе гражданина Силаева Виталия Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [9] отметил, что при рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке суд вправе по ходатайству стороны непосредственно исследовать доказательства в соответствии с требованиями гл. 37 УПК.

В Определении Конституционного Суда РФ от 19.02.2009 № 86-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Либанова Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав главой 45 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [10] сделан вывод, что отсутствие в ст. 377 УПК и в иных статьях гл. 45 УПК прямого указания на необходимость протоколирования заседания суда кассационной инстанции не препятствует принятию соответствующим судом решения о необходимости ведения такого протокола. Это вытекает из положений ч. 4 ст. 377 УПК, предписывающей в случае исследования судом кассационной инстанции доказательств руководствоваться требованиями гл. 37 УПК, определяющей порядок исследования доказательств в суде первой инстанции. Одним же из обязательных элементов этого порядка в соответствии со ст. 259 УПК является ведение протокола судебного заседания, в котором подлежат отражению, в частности, результаты произведенных в судебном заседании действий по исследованию доказательств.

В то же время в Определении Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 1029-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Денисова Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями части седьмой статьи 246 и части четвертой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [11] указано, что проверка законности и обоснованности отказа суда кассационной инстанции исследовать доказательства в компетенцию Конституционного Суда РФ не входит.

В Определении Конституционного Суда РФ от 21.12.2006 № 530-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Глушенко Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 260 и 477 (Приложение 30) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [12] сделан вывод, что в целях проверки обоснованности поданных на протокол судебного заседания замечаний осужденный имеет право ходатайствовать при рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке о непосредственном исследовании доказательств, получивших неправильное, с точки зрения Конституционного Суда РФ, отражение в протоколе.

Однако оптимальным в таком случае представляется обращение внимания суда кассационной инстанции на неправильную оценку доказательств в кассационной жалобе для соблюдения принципов состязательности и равноправия сторон. Непосредственно изучить доказательства, оценить доводы такой жалобы может вначале судья — докладчик, а затем и судебная коллегия в совещательной комнате при вынесении решения.

А. Кругликов [13] полагает, что, рассматривая уголовное дело, суд кассационной инстанции правомочен непосредственно исследовать доказательства: допросить осужденного или оправданного, потерпевшего, свидетелей, экспертов, осмотреть вещественные доказательства, а при необходимости и соответствующие местность или помещение, огласить протоколы следственных и судебных действий, произвести освидетельствование и другие следственные действия, указанные в гл. 37 УПК.

По мнению Е. Г. Мартынчика [14], суд кассационной инстанции вправе допросить осужденного, потерпевшего, свидетелей, экспертов, осмотреть вещественные доказательства, огласить показания и документы. В результате непосредственного исследования доказательств суд правомочен дать им иную оценку, нежели та, которую дал суд первой и апелляционной инстанций.

Наделение суда кассационной инстанции правом на исследование доказательств путем допросов свидетелей, потерпевших, проведения очных ставок, осмотров, освидетельствований, следственных экспериментов, назначения и производства экспертиз и т. п., как считает В. В. Демидов [15], не отвечает назначению этого суда в уголовном процессе. Это привело бы к подмене судом кассационной инстанции суда первой инстанции, постановляющего приговор или иное судебное решение на основании непосредственно исследованных доказательств именно в ходе судебного следствия.

В. П. Божьев [16] также считает, что существующий порядок рассмотрения дел в суде кассационной инстанции не создает условий для проведения судебного следствия в соответствии с правилами гл. 45 УПК: не предусмотрен вызов свидетелей и других лиц, необязательно участие сторон в заседании и т. п.

С. А. Ворожцов [17] полагает, что новый уголовно-процессуальный закон внес в кассационное производство элементы апелляционного производства; ходатайство о непосредственном исследовании доказательств в суде кассационной инстанции может быть удовлетворено только при наличии всех сторон в судебном заседании.

А. С. Червоткин [18] считает, что исследование судом кассационной инстанции доказательств, в том числе и новых, не имеет смысла при наличии запрета принять на их основе новое судебное решение по существу дела, заменяющее решения суда первой инстанции.

В. А. Смирнов [19] полагает, что кассационный суд вправе допрашивать осужденного или оправданного, потерпевшего, свидетелей и экспертов, осматривать вещественные доказательства, при необходимости — также местность или помещения, оглашать протоколы следственных и судебных действий, проводить освидетельствование. Однако предметом данных процессуальных действий может являться лишь проверка ранее собранных в ходе предварительного следствия и судебного разбирательства доказательств, но не собираные новых.

По мнению М. С. Белоковельского [20], производство судебных действий в суде кассационной инстанции должно быть не правилом, а исключением. Судебная практика может ограничить перечень судебных действий допросом свидетеля, осужденного, оправданного, потерпевшего и специалиста. Не исключено, что производство указанных действий будет ограничено также условием заявления стороной аналогичного ходатайства в суде первой и (или) апелляционной инстанции, которое было необоснованно отклоне-

но. Неограниченное дозволение производства судебных действий в кассации без увеличения судейского корпуса судов, осуществляющих кассационное рассмотрение уголовных дел, и, соответственно, аппарата судов может просто парализовать их деятельность.

Представляется, что снятие любых ограничений на производство судебных действий в кассации недопустимо, исследование доказательств может происходить по ходатайству стороны (сторон), если суд сочтет необходимым его удовлетворить.

Ходатайство о непосредственном исследовании доказательств в суде кассационной инстанции может быть удовлетворено в следующих случаях:

- при присутствии сторон в судебном заседании, чтобы не нарушить положения ст. 15 УПК;
- при оценке новых доказательств в кассационной жалобе или представлении, приложении к ним этих доказательств, когда стороны могут ознакомиться с оценкой доказательств или самими доказательствами, подать возражения против такой оценки или таких доказательств;
- при неправильной оценке доказательств, исследованных судом первой или апелляционной инстанции.

Результатом исследования доказательств может быть оставление судебного решения без изменения, его отмена или изменение.

Непосредственное исследование доказательств при иных обстоятельствах, учитывая необходимость участия в суде кассационной инстанции, неизбежно нарушит принцип состязательности сторон.

Порядок представления суду кассационной инстанции дополнительных материалов также подтверждает указанную точку зрения.

Так, в подтверждение или опровержение доводов кассационных жалоб и (или) представлений стороны вправе представить в суд кассационной инстанции дополнительные материалы.

Дополнительные материалы не могут быть получены путем производства следственных действий. Лицо, представляющее суду дополнительные материалы, обязано указать, каким путем они получены, в связи с чем возникла необходимость их представления.

Верховный Суд РФ принимал решения об отказе в исследовании и приобщении к материалам дела судом кассационной инстанции заключения специалиста и видеокассеты с записью, а также протоколов опросов свидетелей с разъяснением им прав не свидетельствовать против себя и близких родственников, ответственности за дачу заведомо ложных показаний [21].

Изменение приговора или его отмена с прекращением производства по делу на основании дополнительных материалов не допускаются, за исключением случаев, когда содержащиеся в таких материалах данные или сведения не требуют дополнительной проверки и оценки судом первой инстанции. Эти требования также подтверждают невозможность проведения следственных действий судом кассационной инстанции в нарушение принципа состязательности сторон.

Дополнительные материалы в суде кассационной инстанции могут иметь большое значение. Так, новые материалы могут показать, что предварительное и судебное следствие были проведены неправильно и неполно. Если важные для дела обстоятельства, о которых свидетельствуют представленные сторонами новые материалы, остались невыясненными, суд кассационной инстанции отменяет приговор и направляет дело на новое судебное рассмотрение. При новом рассмотрении в рамках требований о состязательности подвергаются детальной проверке как имеющиеся в деле, так и вновь представленные стороной материалы.

Суд кассационной инстанции обязан указать в своем определении, какие конкретно обстоятельства, имеющиеся в дополнительных материалах, каким образом могли существенно повлиять на выводы суда; какие данные противоречат доказательствам, подтверждающим виновность осужденных, или свидетельствуют о неполноте предварительного и судебного следствия. В противном случае это судебное решение может быть отменено (см. постановление Президиума Верховного Суда РФ от 02.07.2003 № 256ПОЗПР [22]).

Судьи Верховного Суда РФ рекомендуют при исследовании с участием сторон каких-либо дополнительных материалов, представленных в кассационную инстанцию, излагать в кассационном определении его результаты, а также мотивы принятого решения [23].

Если подлинность и достоверность дополнительных материалов не вызывают сомнения, суд кассационной инстанции может изменить приговор — смягчить наказание осужденному, отменить приговор с прекращением дела.

В кассационном определении должны быть отражены, подвергнуты анализу как доводы жалобы и представления, так и предъявленные в их подтверждение материалы. Суд кассационной инстанции может согласиться с этими доводами и материалами либо отвергнуть их в зависимости от основательности или несостоятельности доводов и материалов, приведя основания и мотивы своего решения.

Согласно п. 25 постановления № 1 к дополнительным материалам, которые могут быть представлены в кассационную инстанцию, относились характеристики, справки о наградах, инвалидности, копии вступивших в законную силу судебных решений, а также другие документы, если они получены в соответствии с процессуальным законодательством.

Е. Г. Мартыничик [24] считает, что стороны могут представить в суд кассационной инстанции не только различные документы, но и материальные объекты, которые были орудиями совершения преступления или на которых остались его следы.

По мнению В. А. Смирнова [25], дополнительные материалы могут быть предметами и документами, но суд кассационной инстанции не имеет права истребовать дополнительные материалы по своей инициативе.

Т. Т. Алиев, Н. Громов и Н. Царева [26] считают, что при невозможности получения необходимых дополнительных материалов стороны вправе заявить суду кассационной инстанции ходатайство об их истребовании. Такие материалы может истребовать и сам суд как в ходе подготовки к рассмотрению дела судом кассационной инстанции, так и в ходе судебного заседания.

С. Алексеев и Ю. Назаров [27] также указывали на то, что в вышестоящем суде производство следственных действий запрещено законом и иной процессуальный путь собирания (истребование и предоставление) документов (доказательств) единственно возможный.

С. А. Ворожцов [28] полагает, что дополнительные материалы должны быть только письменными, они могут содержать мнение сведущего лица. Судам следует пресекать попытки сторон под видом представляемых дополнительных материалов вызывать и допрашивать в заседании кассационной инстанции свидетелей и экспертов. Не принимаются и представленные сторонами письменные заявления граждан, содержащие изложение известных им обстоятельств дела, так как они аналогичны свидетельским показаниям. Вызов и допрос в заседании кассационной инстанции свидетелей и экспертов означал бы проведение нового судебного следствия, т. е. превращение кассационной инстанции в апелляционную инстанцию в полном смысле этого слова.

А. С. Червоткин [29] считает, что суд кассационной инстанции лишен возможности исследовать всякого рода обращения и заявления граждан, мнения специалистов, аудиозаписи и фотографии, не может принимать к рассмотрению полученные защитниками объяснения граждан, даже удостоверенные нотариусом, так как нотариус удостоверяет лишь принадлежность подписи лица.

Дополнительными материалами, предоставленными сторонами в кассационную инстанцию, могут быть:

- документы, не принятые судами первой и (или) апелляционной инстанций;
- документы, об истребовании которых сторона заявляла ходатайство суду первой и (или) апелляционной инстанций, но оно было отклонено;
- документы, которые сторона не представляла суду первой и (или) апелляционной инстанций, либо об истребовании которых суды этих инстанций не просила.

Полагаем, что судом кассационной инстанции могут исследоваться предметы, в исключительных случаях, например, если стороной представляется возвращенное ей органами предварительного следствия вещественное доказательство, протокол осмотра которого имеется в материалах дела.

Суд кассационной инстанции не может не принять дополнительные материалы под тем предлогом, что сторона их не представила и не указала на них своевременно суду первой инстанции.

В результате анкетирования автором 162 федеральных судей (59 судей субъектов РФ, 103 судьи районного звена) установлено, что большинство из них (59,3 % судей субъектов РФ и 72,8 % судей районного звена) считают необходимым внести изменения в ст. 377 УПК: «суд кассационной инстанции не принимает дополнительные материалы, на которые сторона не указала или не представила их своевременно суду первой инстанции».

В п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2008 № 28 «О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в судах апелляционной и кассационной инстанций» суду кассационной инстанции предоставляется право по собственной инициативе истребо-

вать дополнительные материалы, что противоречит ч. 5 ст. 377 УПК.

Между тем предоставление такого права является оправданным при неполноте информации, содержащейся в материалах дела, когда у суда кассационной инстанции вызывают сомнения отдельные доводы и дополнительные материалы, представленные сторонами, а также возникает необходимость получить дополнительные сведения в отношении судебных решений, дате освобождения осужденного, состоянии его здоровья и т. д.

Получение этих данных до начала судебного разбирательства при наличии указания на них в кассационных жалобах и представлениях, в том числе если в их истребовании ранее было отказано судом первой или апелляционной инстанции, позволит суду кассационной инстанции принять законное и обоснованное решение, обеспечить рассмотрение уголовных дел и материалов в разумные сроки.

В связи с указанным предлагается ч. 4 и 5 ст. 377 УПК изложить в следующей редакции:

«4. При явке сторон в судебное заседание суд вправе по их ходатайству непосредственно исследовать доказательства в соответствии с требованиями главы 37 настоящего Кодекса, а также проверить имеющиеся в уголовном деле доказательства путем их оглашения.

5. В подтверждение или опровержение доводов, приведенных в кассационной жалобе и (или) представлении, стороны вправе представить в суд кассационной инстанции дополнительные материалы, которые не могли быть представлены стороной в суд первой или апелляционной инстанции либо в принятии которых им было отказано. Суд кассационной инстанции имеет право истребовать дополнительные материалы для проверки этих доводов, а также проверки законности судебного решения по собственной инициативе».

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

2. См.: БВС РФ. 2004. № 5. С. 6.

3. См.: Там же. 2009. № 3. С. 4.

4. См.: Там же. № 9. С. 2.

5. См., напр.: Перлов И. Д. Кассационное производство в советском уголовном процессе. М.: Юрид. лит., 1968. С. 81; Пулатходжаев С. Некоторые правила кассационного и надзорного производства нуждаются в изменениях // Соц. законность. 1969. № 12. С. 33.

6. См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: практ. пособие / под ред. В. П. Верина. М., 2008. С. 572.

7. См.: СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4348.

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

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

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

-
11. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
 12. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
 13. См.: Кругликов А. Протокол судебного заседания необходимо вести и в кассационной инстанции // Рос. юстиция. 2003. № 9. С. 51.
 14. См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. и науч. ред. А. Я. Сухарева. 2-е изд., перераб. М., 2004. С. 583–584.
 15. См.: Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда РФ по уголовным делам / под ред. В. М. Лебедева. М., 2008. С. 439–440.
 16. См.: Божьев В. П. Существенные нарушения норм УПК // Законность. 2009. № 1. С. 8.
 17. См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : практ. пособие / под ред. В. П. Верина. М., 2008. С. 383–384.
 18. См.: Червоткин А. С. Апелляция и кассация : пособие для судей. М., 2010. С. 160.
 19. См.: Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс : учебник / под общ. ред. А. В. Смирнова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 610.
 20. См.: Белоковыльский М. С. Реформированная кассация или возрожденная апелляция? Июньское постановление Пленума Верховного Суда РФ породило больше вопросов, чем ответов // Рос. судья. 2010. № 1. С. 41–44.
 21. См.: Судебная практика по уголовным делам / сост. Е. П. Кудрявцева, О. В. Науменко, С. А. Разумов. М., 2004. С. 256–257.
 22. См.: БВС РФ. 2004. № 4. С. 21–22.
 23. См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. С. 372.
 24. См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. и науч. ред. А. Я. Сухарева. С. 584.
 25. См.: Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс. С. 610–611.
 26. См.: Алиев Т. Т., Громов Н., Царева Н. Дополнительные материалы в судах кассационной и надзорной инстанций // Рос. судья. 2003. № 1. С. 27–28.
 27. См.: Алексеев С., Назаров Ю. Дополнительные материалы в вышестоящем суде // Сов. юстиция. 1987. № 12. С. 13.
 28. См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. С. 383–384.



УДК 343.359 (410)

А. Н. Савенков
A. N. Savenkov
А. А. Савенков
A. A. Savenkov

Антикоррупционные практики Великобритании

Anticorruption Practice of Great Britain

В статье исследуется международный опыт борьбы с подкупом иностранных должностных лиц, отмыванием денежных средств, полученных преступным путем, иными должностными преступлениями и участие Российской Федерации в законодательном обеспечении противодействия коррупции как внутри страны, так и за рубежом.

Авторы вносят предложения по совершенствованию российского законодательства, правоохранительной деятельности, а также работы федеральных органов исполнительной власти, направленные против этой угрозы национальной безопасности России.

Противодействие коррупции; преступность; Закон Великобритании о борьбе с подкупом 2010 г.; Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных размерах; международное сотрудничество; международные конвенции против коррупции; правоохранительная деятельность; ответственность юридических лиц; конфискация преступных доходов; подкуп иностранных должностных лиц; выявление преступлений; угроза национальной безопасности

The authors examines the international experience of fighting against bribes; money-laundering, got in illegal way; other official crimes and the participation of Russian Federation in counter-corruption legislation domestically and abroad.

The author proposes the ways of Russian legislation improvement, law enforcement activities as well as discharge of duties by the federal bodies of executive power, aimed against the threat of national security of Russia.

Corruption enforcement; crime; UK Bribery Act 2010; the Serious Fraud Office; international cooperation; international Conventions against corruption; law enforcement activity; corporate responsibility; confiscation of the proceeds from crime; bribe of foreign officials; crime exposition, threat of national security

Коррупция, отмывание денег, финансирование терроризма, налоговые, иные финансовые преступления могут представлять угрозу стратегическим, политическим и экономическим интересам как развитых, так и развивающихся стран. Как правило, их совершение становится возможным в результате несовершенных правовых систем и правового регулирования, отсутствия правоприменительной практики и неэффективного межведомственного сотрудничества. Результаты

криминологических исследований свидетельствуют о неблагоприятных тенденциях в развитии коррупционной преступности и ее устойчивой взаимосвязи с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом. Организованные преступные формирования, действующие в экономической сфере, сраживаясь с коррумпированными чиновниками и сотрудниками правоохранительных органов, легализуют значительную часть теневых капиталов, осуществляют рейдерские захваты и иные

криминальные действия с целью обогащения. Без участия коррумпированных должностных лиц лоббирование криминальных интересов организованной преступности и защита ее участников от уголовного преследования и правосудия были бы существенно затруднены или невозможны.

В рейтинге восприятия коррупции в странах мира, ежегодно составляемом организацией *Transparency International*, Россия в 2011 г. заняла 143-е место. А среди 28 крупнейших стран мира в ноябре 2011 г. российские показатели упали на самый низкий уровень с 2007 г. Конечно же, с этим мириться нельзя.

В этой связи как никогда актуален призыв Президента РФ В. В. Путина: «Мы должны победить коррупцию... Борьба с коррупцией должна стать подлинно общенациональным делом» [1]. Такая оценка ситуации и постановка задачи наглядно характеризует ситуацию в России, поскольку слишком серьезен и опасен для государства вызов, брошенный коррупцией не только престижу и имиджу страны, но и нашей национальной безопасности. Одновременно В. В. Путин заявил о преемственности курса и указал на направления его совершенствования: «Мы будем действовать последовательно, осмысленно и решительно. Устраняя фундаментальные причины коррупции и карая конкретных коррупционеров. Создавая мотивацию для тех людей, которые готовы служить России верой и правдой. В итоге мы должны добиться, чтобы репутационные, финансовые, материальные и другие риски дела бы коррупцию невыгодной... Здесь полезно посмотреть на антикоррупционные практики стран Европы — они умеют отслеживать такие вещи» [2].

В связи с последним представляет интерес опыт борьбы с коррупционной преступностью в Великобритании, ведущейся с середины XVI в.

Британское антикоррупционное законодательство имеет сложный характер. Соответствующие нормы рассредоточены в целом ряде источников общего (прецедентного) и статутного (состоящего из принятых парламентом Великобритании актов) права.

Впервые британские законодатели обеспокоились проблемой подкупа должностных лиц в 1551 г. — уже тогда был принят Закон о подкупе государственных служащих [3]. В документе давалось определение коррупции, а также приводился список должностных лиц, подкуп которых рассматривался как преступление.

До последнего времени в Великобритании нормативно-правовая база в области противодействия коррупции строилась вокруг следующих имеющих равную юридическую силу источников

статутного права: Закона о практике подкупа 1883 г. [4], Закона о муниципальных выборах 1884 г. [5], Закона о практике подкупа публично-правовых учреждений 1889 г. [6] и Закона о предупреждении подкупа 1906 г., дополненного Законом о борьбе с коррупцией 1916 г. [7].

При этом Закон о практике подкупа публично-правовых учреждений был применим лишь к коррупции в местных органах власти, к которым относились «любой муниципалитет графства, города или городского района, а также любая коллегия, комиссар, выборное управление церковного прихода или иной орган, облеченный властью осуществлять деятельность согласно тому или иному закону, имеющему отношение к местному органу власти, здравоохранения, работному дому или иному способу управления денежными средствами, собранными через муниципальное налогообложение во исполнение любого общего государственного закона, за исключением органов, находящихся за пределами Соединенного Королевства».

Параграф 4 (2) Закона о борьбе с коррупцией распространил данное определение на все местные и государственные органы власти. Закон о предупреждении подкупа подвел под определение коррупционной деятельности частный сектор, этот нормативный правовой акт применим ко всем «агентам», т. е. к «любим лицам, трудоустроенным иным лицом или выступающим от его имени, а также лицам, находящимся на службе Монарха или любого органа местной или государственной власти». Этот Закон предусматривает следующие два состава преступления «коррупции»:

- в преступлении виновен любой агент, который коррумпированно принимает или получает, либо соглашается принять или совершает попытку получить от любого лица для себя, равно как и для любого иного лица, любой подарок или знак внимания в качестве стимула или вознаграждения за совершение путем действия или бездействия, в том числе после принятия настоящего Закона, любого акта в отношении дел или деятельности своего принципала, либо оказывает путем действия или бездействия расположение или нерасположение любому лицу в отношении дел или деятельности своего принципала;

- в преступлении виновно любое лицо, которое коррумпированно дает или соглашается дать или предлагает любой подарок или знак внимания любому агенту в качестве стимула или вознаграждения за совершение путем действия или бездействия, в том числе после принятия настоящего Закона, любого акта в отношении дел или деятельности своего принципала, либо оказывает

путем действия или бездействия расположение или нерасположение любому лицу в отношении дел или деятельности своего принципала.

В Законе о предупреждении подкупа 1906 г. дается наиболее емкое определение взятки — «подарок или знак внимания», где «знак внимания» определяется как «любой ценный знак внимания». Кроме того, он отменяет «привязку» преступления коррупции к некоему конкретному акту, распространяя его состав на любой «режим большего благоприятствования».

К середине XX в. в системе английского прецедентного права накопилось значительное количество судебных и административных решений по коррупционным делам, с помощью которых государство пыталось закрыть открывавшиеся пробелы в устаревающей системе антикоррупционного регулирования. В 1972 г. рассматривавшая дело *Tesco Supermarkets Ltd против Natrass* [8] в качестве высшей судебной инстанции Палата лордов выработала базовый судебный антикоррупционный прецедент, которым в дальнейшем руководствовались британские суды.

С 1998 г. власти пытались кодифицировать систему антикоррупционных норм в едином акте. Результатом долгосрочных усилий заинтересованных государственных органов в этой области стало принятие Парламентом Великобритании Закона о борьбе с подкупом 2010 г. [9]. Главным лоббистом обновления нормативно-правовой базы противостояния коррупции в Великобритании, выразившегося в разработке и принятии этого Закона, стало Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных размерах (*The Serious Fraud Office*, далее — *SFO*).

Этот кодифицирующий нормы судебного прецедента документ вводит в британское законодательство состав четырех преступлений: дачи и получения взятки, подкупа иностранных должностных лиц и ненадлежащего предупреждения взяточничества в коммерческой компании. Закон вступил в силу 1 июля 2011 г.

Чрезвычайно широкая сфера действия Закона о борьбе с подкупом в сочетании с активно применяемыми нормами Закона США «О коррупции за рубежом» 1997 г. является основой антикоррупционной стратегии только этих двух государств, поскольку подобных специальных законов в мире больше нет.

По сравнению с названным законом США британский акт устанавливает более жесткий режим противодействия коррупции. Им признаются незаконными выплата и получение взяток в любых ситуациях как частными физическими лицами и представителями компаний, так и госслужащими. Распространение Закона о борьбе

с подкупом на компанию не зависит, например, от включения ценных бумаг компании в листинги Лондонской фондовой биржи. Закон применим к любым компаниям, коммерческая деятельность которых связана с Великобританией. Кроме того, вводится уголовная ответственность за подкуп должностных лиц частного сектора и практикуемое британскими компаниями так называемое незначительное вознаграждение за упрощение формальностей (*facilitation payment*) — вину лица, участвовавшего в организации коррупционных действий на территории другого государства, не защищает и ни в коей мере не смягчает тот факт, что он всего лишь следовал местной практике данной страны либо использовал те же «темные» приемы. В то же время британские законодатели исключили из законопроекта действующую в США норму о санкции за ненадлежащее ведение финансовой отчетности.

Непредотвращение коррупции также является правонарушением, за которое многие неанглийские компании могут преследоваться в соответствии с этим Законом.

По смыслу ст. 7 (5) Закона о борьбе с подкупом подпадающей под его действие компанией признается коммерческая организация, отвечающая следующим условиям:

1) является юридическим лицом, зарегистрированным в соответствии с Законом Великобритании о партнерстве 1890 г. [10] в любой части Соединенного Королевства и осуществляющим коммерческую деятельность в этой стране или за ее пределами;

2) зарегистрирована в качестве юридического лица с ограниченной ответственностью на основании Закона Великобритании о партнерстве с ограниченной ответственностью 1907 г. [11], независимо от места регистрации, ведущего коммерческую деятельность или часть такой деятельности в любой части Великобритании;

3) действует в качестве юридического лица, образованного в соответствии с законами любой части Соединенного Королевства и ведущего коммерческую деятельность в этой стране или где-либо еще;

4) является любым иным юридическим лицом независимо от места образования, ведущим коммерческую деятельность или часть такой деятельности в любой части Великобритании.

В конечном счете является ли юридическое лицо надлежащей коммерческой организацией, зависит от того, ведет ли оно какую-либо часть своей коммерческой деятельности в Великобритании. Это определяется судом, который будет анализировать факты и обстоятельства, относящиеся к операциям юридического лица. Если, по

мнению рассматривающего дело суда, такие факты представляют собой осуществление коммерческой деятельности в Соединенном Королевстве, юридическое лицо подпадает под действие Закона о борьбе с подкупом, даже если взятка имела место за пределами этого государства.

При решении вопроса о том, могут ли юридические лица, зарегистрированные за пределами Великобритании, рассматриваться как ведущие коммерческую деятельность полностью или частично в любой части Великобритании, суд будет руководствоваться здравым смыслом и определять, имеет ли компания очевидное коммерческое присутствие в Великобритании. Так, одного лишь факта, что ценные бумаги компании включены в Официальный список управления Великобритании по листингу и, соответственно, допущены к обращению на Лондонской фондовой бирже, недостаточно для того, чтобы считать компанию ведущей коммерческую деятельность в Великобритании. Точно так же, если у компании есть зарегистрированная в этой стране дочерняя компания, то это само по себе не означает, что головная компания ведет коммерческую деятельность в Великобритании, поскольку дочерняя компания может действовать независимо от головной и иных компаний группы.

В то же время компаниям не стоит полагаться на узкое толкование выражения «ведение коммерческой деятельности в Великобритании» с целью избежать попадания в поле действия Закона. Если обычные здравомыслящие люди считают, что компания ведет коммерческую деятельность или ее часть в Великобритании, то будет гораздо надежнее исходить из того, что такая компания подпадает под действие Закона о борьбе с подкупом. Таким образом, если российская компания организует финансирование, использует агента, поставяет товары или ведет любую другую часть коммерческой деятельности в Великобритании, то она, скорее всего, подпадает под действие данного Закона и обязана соблюдать его требования.

Причины применения столь широкого подхода заключаются в желании якобы уравнивать условия игры для законопослушных компаний Великобритании и иностранных компаний, полагающихся на выплату взяток как на средство ведения бизнеса. Согласно официальной позиции, заявленной директором SFO Р. Олдерманом в письме от 18 ноября 2011 г. в адрес Совета Федерации по данному вопросу, общественность Великобритании явно заинтересована в принятии мер против иностранных компаний, которые своими действиями ставят в невыгодное положение своих английских конкурентов.

Согласно ст. 1, 2 Закона о борьбе с подкупом под угрозой уголовного наказания запрещается:

1) предлагать, обещать или предоставлять финансовое или иное преимущество другому лицу;

2) требовать, соглашаться получить или принимать финансовое или иное преимущество;

3) предлагать, обещать или предоставлять финансовое или иное преимущество иностранному госслужащему;

4) подкуп другого лица каким-либо лицом, связанным с коммерческой организацией.

В отношении первых трех правонарушений под действие данного Закона подпадает любое лицо, совершившее их в Великобритании, а также любое лицо, совершившее их за ее пределами, но имеющее тесные связи с Великобританией. Другими словами, если выплата взятки состоится в Великобритании, то, независимо от того, связан ли правонарушитель с этой страной, он безоговорочно подпадает под действие Закона. Если взятка дается за пределами Великобритании, могут потребоваться доказательства того, что правонарушитель является гражданином Соединенного Королевства, гражданином его заморских территорий, резидентом Великобритании и компанией, зарегистрированной непосредственно в этой стране.

В четвертом случае Закон о борьбе с подкупом может быть применен, если правонарушение допустила та или иная зарегистрированная в Великобритании компания или иностранная компания, которая ведет коммерческую деятельность или часть такой деятельности в Великобритании, независимо от места выплаты взятки. Именно такое правонарушение представляет собой наибольшую опасность для иностранных компаний. Для того чтобы в соответствии с данным Законом лицо было признано виновным в предложении взятки, правоохранительный орган должен доказать намерение взяткодателя побудить какое-либо лицо к ненадлежащему исполнению соответствующей функции или действия либо вознаградить это лицо за соответствующие действия. В качестве альтернативы возможен и такой вариант: если предлагающее взятку лицо знает или считает, что ее получение само по себе представляет собой ненадлежащее исполнение соответствующей функции или действия, то это в достаточной степени доказывает намерение совершить первый вид правонарушения.

Получение взятки требует доказательства намерения исполнить соответствующую функцию или соответствующее действие ненадлежащим образом. При этом, однако, если такое требование, согласие получить или получение преимущества само по себе является ненадлежащим

исполнением со стороны взяточполучателя или если взяточполучатель требует, соглашается получить или принимает какое-либо преимущество в качестве вознаграждения за соответствующее ненадлежащее исполнение (как постфактум, так и авансом), то никакого доказательства намерений не требуется.

Подкуп иностранного государственного служащего требует доказательства намерения получить или удержать бизнес или какое-либо преимущество при его ведении. Взяткодатель не обязательно должен иметь намерение побудить такого госслужащего действовать ненадлежащим образом. Достаточно намерения оказать на него влияние.

В качестве доказательства намерения связанного с коммерческой организацией лица дать взятку достаточно показать, что это лицо намерено получить или удержать бизнес в интересах такой коммерческой организации (например, контракт или заказ на продукцию) либо получить или удержать какое-либо преимущество при ведении бизнеса в ее интересах.

Для коммерческой организации единственная возможность защититься от обвинений в непредотвращении коррупции заключается в доказательстве того, что ею разработаны и внедрены адекватные процедуры, направленные на пресечение выплаты или получения взяток связанными с нею лицами.

Статья 6 Закона о борьбе с подкупом предусматривает, что преступлением признается дача взятки должностному лицу иностранного государства с целью повлиять в рамках его компетенции на принятие соответствующего решения об организации или сохранении бизнеса или преимущества в его ведении. Главное изменение — введение ответственности компаний за неспособность предотвратить дачу взятки: ст. 7 вводит новый состав преступления для юридических лиц — коммерческих компаний, не обеспечивших предотвращение дачи взятки ее сотрудниками. Статья 11 Закона устанавливает меры наказания за подкуп. Акт увеличивает сроки тюремного заключения для уличенных во взяточничестве с семи до десяти лет, а также вводит штрафы для компаний, размеры которых не ограничены верхними пределами и будут определяться в судебных инстанциях.

Нормы, касающиеся противодействия коррупции, имеются также в целом ряде других британских законов. Так, Закон о полномочиях уголовных судов по вынесению приговоров 2000 г. [12] устанавливает общие принципы вынесения вердиктов по делам о коррупции, в ч. 12 (*Bribery and corruption*) Закона о безопасности, борьбе

с терроризмом и преступностью 2001 г. [13] фиксируется принцип уголовной ответственности за подкуп должностных лиц, Закон об имуществе, полученном преступным путем, 2002 г. [14] закрепляет право на конфискацию имущества, полученного путем совершения преступлений коррупционной направленности, и его передачу в законный оборот.

Добившись успехов в борьбе с коррупцией на уровне непосредственного взаимодействия чиновников и граждан, в Великобритании предпринимают попытки бороться с более масштабными ее проявлениями. Так, в 1999 г. Соединенное Королевство присоединилось к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [15], принятой 21 ноября 1997 г. по инициативе ОЭСР и вступившей в силу 15 февраля 1999 г., а также подписало Конвенцию ООН против коррупции [16], принятую резолюцией № 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г.

Система органов государственной власти, занимающихся борьбой с коррупцией, чрезвычайно разветвлена и в принципе включает всю структуру уголовного правосудия. Предотвращением коррупции, связанной с расхищением общественных средств, занимаются Министерство финансов и Национальное бюро аудита. Министерство финансов ежегодно публикует отчеты о борьбе с мошенничеством, включающие и коррупционную проблематику.

Важную роль в этом процессе играет SFO, которое было создано в 1988 г. в соответствии с Законом об уголовном судопроизводстве 1987 г. [17] для расследования и преследования в судебном порядке дел о крупном или сложном мошенничестве в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии и коррупции за рубежом, связанной с Великобританией, и с целью выявления физических и юридических лиц, которые получают прибыль обманным путем, в результате подрывая рынки и уничтожая доверие инвесторов. Это ведущее ведомство Великобритании в области расследования и уголовного преследования по делам о взяточничестве и коррупции за рубежом в тех случаях, когда уголовное преследование входит в компетенцию Великобритании. Оно также занимается делами, связанными с внутренней коррупцией, хотя основная ответственность за рассмотрение этих случаев лежит на полиции и Королевской прокуратуре.

В компетенцию SFO входит возбуждение и расследование дел, относящихся к наиболее резонансным. Критерием подключения SFO к расследованию служит превышение размера денежных

средств, выведенных из законного оборота, в 1 млн фунтов стерлингов. В то же время данный порог является в большой степени условным; иными основаниями служат: транснациональный характер коррупционных преступлений, наличие у подозреваемых специальных знаний и навыков (например, знание биржевых операций), потенциально высокий ущерб репутации финансовых институтов государства.

Закон о несостоятельности 2002 г. [18] криминализировал антиконкурентное поведение отдельных лиц. Совместно с Управлением добросовестной конкуренции (The Office of Fair Trading) SFO также несет ответственность за осуществление уголовного преследования в соответствии с данным законодательством. Закон о финансовых услугах и рынках 2000 г. [19] включает ряд составов уголовных преступлений (Section 397), предназначенных для борьбы с инвестиционным мошенничеством, а также административные взыскания за махинации на рынке. Кроме того, SFO сотрудничает с Управлением по финансовым услугам (Financial Services Authority) в целях предотвращения, сдерживания и наложения взысканий за финансовое мошенничество в этих областях.

Директор SFO назначается на должность Генеральным прокурором Великобритании и подотчетен ему. Генеральный прокурор осуществляет контроль и надзор за SFO и несет ответственность за его работу перед парламентом Великобритании.

В настоящее время в аппарате SFO около 300 сотрудников. Руководящими органами являются Дирекция по стратегическому управлению и Исполнительная дирекция. Дирекция по стратегическому управлению проводит заседания раз в месяц, определяет стратегические направления работы и контролирует их реализацию и эффективность. Исполнительная дирекция заседает еженедельно и занимается текущими вопросами по мере их возникновения.

По предметному принципу вся работа делится на два направления: 1) взяточничество и 2) коррупция и мошенничество, каждое из которых возглавляет один из руководителей SFO совместно с несколькими профессиональными менеджерами, ответственными за текущее управление делами. Менеджерами являются либо следователи, либо адвокаты. Характер дела и стадия его рассмотрения влияют на то, кто будет назначен для его рассмотрения: адвокат или следователь. В соответствии с тем, какие требуются навыки и опыт для рассмотрения дела, создаются многопрофильные команды специалистов. Эти команды включают юристов, следователей, IT-специалистов и бухгалтеров-криминалистов.

Кроме того, у SFO есть специальные подразделения, включающие в себя разведку, международное сотрудничество и взыскание убытков в рамках гражданского судопроизводства в соответствии с Законом о доходах, полученных преступным путем, от 2002 г. [20].

По общему правилу не существует специальной процедуры для возбуждения уголовного преследования по фактам мошенничества, взяточничества или коррупции. Однако есть и такие категории преступлений, по которым уголовное дело может возбуждаться только с согласия руководителя соответствующего органа уголовного преследования, а по некоторым преступлениям требуется согласие Генерального прокурора. В частности, согласие Генерального прокурора необходимо в отношении коррупционных правонарушений, совершенных до вступления в силу Закона о подкупе 2010 г. Данный Закон не имеет обратной силы, поэтому нормы о правонарушениях, замененные им, действуют в отношении деяний, совершенных до июля 2011 г.

Первоначальные заявления о причастности к фактам мошенничества, взяточничества или коррупции поступают из ряда источников, в том числе:

- от собственного разведывательного подразделения SFO;
- из полиции Великобритании;
- от других правоохранительных органов Великобритании (например, Агентства по борьбе с организованной преступностью Великобритании);
- от специалистов, например юристов и бухгалтеров (по вопросам, с которыми они сталкиваются в своей практике);
- от компаний-нарушителей;
- из «сообщений о подозрительной деятельности», поступающих от финансовых организаций и регулируемых предприятий (таких, как аудиторы, адвокаты, банки и др.) в соответствии с законодательством в области препятствования отмыванию денег;
- из открытых телефонных линий для приема сообщений о фактах мошенничества и систем онлайн-оповещений (позволяя людям сохранять анонимность);
- от «информаторов» (сотрудников, которые докладывают о должностных преступлениях коллег или работодателя);
- от негативно настроенных бывших сотрудников;
- из сообщений СМИ;
- из информации, опубликованной в сети Интернет;
- из входящих писем-запросов;
- от департаментов и агентств Правительства Великобритании, например Управления Ее

Величества по налоговым и таможенным сборам и Департамента труда и пенсионного обеспечения.

Кроме того, следующие органы и частные лица могут предоставлять соответствующую информацию относительно случаев взяточничества и коррупции за границей:

- международные организации, например Всемирный банк;
- исполнительные органы власти иностранных государств, например Министерство юстиции США;
- международные организации, в том числе ООН и ОЭСР;
- неправительственные организации;
- граждане Великобритании или компании, соблюдающие этические принципы и сообщающие о правонарушителях;
- Департамент международного развития Великобритании;
- высокие комиссии и посольства Великобритании (через Министерство иностранных дел и по делам Содружества).

Следует отметить важную роль в борьбе с коррупцией в Великобритании, которую играют институты гражданского общества. Это в первую очередь многочисленные неправительственные организации, СМИ. Не последним инструментом является поощрение доносов, которые позиционируются здесь как проявление активной гражданской позиции. Именно сигналы, поступающие от общественности, экспертов неправительственных организаций и СМИ, зачастую ложатся в основу в том числе и самых громких антикоррупционных дел в Великобритании.

Закон о подкупе 2010 г. сам по себе не наделяет органы уголовного преследования или следователей особыми процессуальными полномочиями по расследованию дел о взяточничестве и коррупции. Дела рассматриваются теми же судами, которые рассматривают все другие уголовные дела.

Вместе с тем Закон об уголовном судопроизводстве 1987 г. предоставляет SFO широкие полномочия, позволяя должным образом расследовать серьезные и сложные дела о мошенничестве, взяточничестве или коррупции. В частности, разд. 2 данного Закона предусматривает право требовать от лица или компании письменных ответов на вопросы, представлять информацию и необходимые документы. Он также дает полномочия в определенных случаях получать ордер, разрешающий сотрудникам полиции входить в помещения и производить обыск (в интересах SFO и с участием его представителей), а также изымать документы. В соответствии с нормами гл. 5 Закона о доходах от преступной деятельности 2002 г. SFO вправе требовать конфискации имущества

и средств, добытых преступным путем. Согласно требованиям гл. 1 Закона о серьезных преступлениях 2007 г. [21] сотрудники SFO имеют право ставить вопрос о получении «ордера на предупреждение серьезного преступления», запрещающего лицам, участвовавшим в совершении тяжкого преступления, заниматься в будущем деятельностью, которая может привести в дальнейшем к серьезным преступлениям. Кроме того, они вправе иметь доступ к конфиденциальным банковским документам. Таким образом, оперативно-следственные возможности SFO принципиально отличаются от потенциала полиции. Такого рода широкие следственные полномочия SFO не только обуславливают уважительное отношение к нему в банковских и инвестиционных кругах страны, но и налагают повышенную ответственность на оперативных работников. За годы работы действия его сотрудников нередко становились объектом исков обвиняемых в британские судебные инстанции и ЕСПЧ.

В настоящее время в SFO работает 120 следователей. Однако они вправе привлекать полицейские силы по всей стране для оказания содействия в проведении расследований и в соответствии с международными соглашениями могут запрашивать правовую помощь и поддержку от правоохранительных органов других стран.

Экономическая преступность сегодня становится все более сложной по своей природе и международной по своему размаху, когда деньги можно перемещать по всему миру в считанные секунды и умело скрывать мошенническими способами в самых разных странах и организациях. Новая цифровая система надзора SFO признана одной из лучших, поскольку позволяет исключительно быстро проанализировать огромные объемы данных. Так, в 2010–2011 гг. считалось хорошим результатом обработать данные, содержащиеся в 70 млн документов, а теперь — до 100 гигабайт новой информации. Например, в ответ на приказ судьи сотрудники SFO смогли идентифицировать более 47 тыс. сообщений за ночь. Как итог, за 2011 г. потерпевшим было возвращено более 64 млн фунтов стерлингов, а государству только в первые несколько месяцев 2011 г. — около 10 млн фунтов стерлингов (переданы в Министерство финансов) [22].

В качестве вывода считаем возможным предложить антикоррупционные меры, которые, на наш взгляд, могут способствовать снижению уровня коррупции в стране:

- изучить возможность сотрудничества с SFO, которое на сегодняшний день обладает необходимой материальной базой и опытом, но только формирует облик своей деятельности

в рамках вступившего в силу с 1 июля 2011 г. Закона о подкупе. Лучше быть первыми в сотрудничестве, чтобы понимать логику и стратегию развития, а не ездить потом «за изучением передового опыта»;

- обеспечить неотвратимость ответственности за сокрытие информации о коррупционных правонарушениях;

- активизировать применение институтов парламентского расследования и парламентско-

го контроля. Создать институт депутатских слушаний на региональном и муниципальных уровнях по наиболее резонансным темам, связанным с коррупцией;

- принять закон о профилактике преступлений. Зарубежный и российский опыт свидетельствует, что именно на этом этапе можно эффективно противодействовать многим видам правонарушений, в том числе и заметно снизить коррупционные вызовы.

1. Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России // Коммерсант. 2012. 6 февр.

2. Там же.

3. См.: *The official Home of UK Legislation* : сайт. URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Edw6/5-6/16/introduction> (дата обращения: 10.08.2012).

4. См.: *The corrupt practices prevention act, 1883. With an analysis, table of penalties, notes, and an appendix of statutes and rules affecting the same, and general index.* L., 1885.

5. См.: *Answers* : сайт. URL: <http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fwww.answers.com%2Ftopic%2Frepresentation-of-the-people-act-1884&lang=en-ru&ui=ru> (дата обращения: 10.08.2012).

6. См.: *Law Reform* : сайт. URL: http://www.lawreform.ie/_fileupload/Restatement/First%20Programme%20of%20Restatement/EN_ACT_1889_0069.PDF (дата обращения: 10.08.2012).

7. См.: Там же. URL: http://www.lawreform.ie/_fileupload/Restatement/First%20Programme%20of%20Restatement/EN_ACT_1906_0034.PDF (дата обращения: 10.08.2012).

8. См.: Википедия : сайт. URL: http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FTesco_Supermarkets_Ltd_v_Nattrass&lang=en-ru&ui=ru (дата обращения: 10.08.2012).

9. См.: *The official Home of UK Legislation* : сайт. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

10. См.: *HM Revenue & Customs* : сайт. URL: <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/bimmanual/bim72505.htm> (дата обращения: 10.08.2012).

11. См.: Там же. URL: <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/bimmanual/BIM72515.htm> (дата обращения: 10.08.2012).

12. См.: *The official Home of UK Legislation* : сайт. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/6/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

13. См.: Там же. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

14. См.: Там же. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

15. См.: Сборник материалов о противодействии коррупции : в 3 т. Т. 3 : Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общ. ред. Ю. Л. Воробьева. М., 2010. С. 223–231.

16. См.: Организация Объединенных Наций : сайт. URL: www.un.org/ru/documents/decl-conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 10.08.2012).

17. См.: *Serious fraud office* : сайт. URL: http://www.sfo.gov.uk/media/54848/criminal_justice_act_1987_140708_foi.pdf (дата обращения: 10.08.2012).

18. См.: *The official Home of UK Legislation* : сайт. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

19. См.: Там же. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

20. См.: Там же. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

21. См.: Там же. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/27/contents> (дата обращения: 10.08.2012).

22. См.: Alderman R. *Preventing serious economic crime: the SFO's priorities and successes. Serious Economic Crime. A boardroom guide to prevention and compliance.* L., 2011. P. 17–20.

Место различных форм межбюджетных трансфертов в бюджетном устройстве государства

The Role of Different Types of Grants-in-aid in the State Budget Construction

Статья посвящена особой группе финансовых отношений — межбюджетным отношениям в аспекте рассмотрения их как особой характеристики бюджетного устройства государства. В работе характеризуется правовое регулирование таких видов межбюджетных трансфертов, как дотации, субсидии, субвенции. Автор анализирует природу бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, формулирует собственные подходы к определению признаков межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения; бюджетное право; бюджетное устройство; бюджетные правоотношения; бюджетная система; бюджет; межбюджетные трансферты; дотации; субсидии; субвенции

The article describes intergovernmental budget relations as a special group of financial relations, as a special characteristic of the state budget construction. The study examined the object of our interest in the analysis of legal regulation of such types of grants-in-aid as, for example, dotations, subsidies, subventions. The author analyses the nature of budget politics in the sphere of intergovernmental budget relations, formulates the characteristics of this type of legal relations.

Intergovernmental budget relations; budget law; budget construction; budget legal relation; budget system; budget; grants-in-aid; dotations; subsidies; subventions

Важнейшими отношениями, сопутствующими функционированию государства, являются правовые отношения, развивающиеся в связи с обеспечением его бюджетного устройства. Они рассматриваются как «бюджетные правоотношения». В то же время при отсутствии однозначного ответа относительно содержания категории «бюджетное устройство государства» во многих случаях довольно трудно определить состав соответствующих правовых отношений. Бюджетный кодекс [1] не закрепляет дефиниции бюджетного устройства. Исходя из содержания разд. I БК, можно сделать вывод, что закон бюджетным устройством охватывает совокупность следующих характеристик государства: бюджетную систему как совокупность бюджетов, принципы ее построения,

бюджетную классификацию как группировку доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджетов. Базовым звеном бюджетного устройства являются бюджеты: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты.

Федерализм, относящийся к числу принципов регулирования бюджетного устройства государства [2], подразумевает распределение финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней бюджетной системы. В распоряжении государства и муниципальных образований должны быть финансовые ресурсы, направляемые на функционирование органов власти, удовлетворение общественных потребностей. Распределение бюджетных средств между Российской Федерацией,

субъектами РФ, муниципальными образованиями возможно в рамках особого вида бюджетных отношений — межбюджетных. Данные отношения играют важнейшую роль в функционировании института бюджетного устройства государства. Эта роль проявляется разносторонне, в зависимости от вида межбюджетных отношений и формы средств.

Закон рассматривает межбюджетные отношения как «взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» (ст. 6 БК). Приведенная дефиниция носит весьма общий характер, не затрагивая сути этих отношений. До введения в действие Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [3] ст. 6 БК давала несколько иное определение данных отношений, а именно: «взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений...». Закрепление в законе дефиниции, акцентирующей внимание на полномочиях органов власти, объяснялось тем, что фактически суть межбюджетных отношений выражалась (и выражается) в имеющих политическую основу финансовых и организационных взаимосвязях между органами власти различных уровней; именно органы власти выступают представителями публично-правовых образований в правоотношениях [4]. В финансово-правовой литературе межбюджетные отношения определяются неоднозначно: как разновидность отношений по поводу распределения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, организационного обеспечения исполнения бюджетов, государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств в ходе бюджетного регулирования [5]; разграничения и закрепления бюджетных полномочий территориальных образований [6]; распределения налогов по нормативам отчислений между бюджетами [7] и т. д.

На наш взгляд, суть межбюджетных отношений проявляется в следующих признаках, позволяющих охарактеризовать данный вид отношений с бюджетным устройством государства.

Во-первых, в зависимости от того, что выступает объектом, межбюджетные отношения носят как имущественный характер (распределение

средств в виде различных форм межбюджетных трансфертов между бюджетами — «базовыми» элементами бюджетного устройства), так и организационный (могут складываться по поводу регулирования бюджетного устройства с учетом интересов публично-правовых образований разных уровней, в ведении которых находятся бюджеты).

Во-вторых, межбюджетные отношения действуют публично-правовые образования (разных территориальных уровней либо одного уровня), в ведении которых находятся бюджеты. Состав публично-правовых образований как субъектов, чья компетенция обуславливает функционирование бюджетного устройства в рамках государства как целостного образования, определяется государственным устройством (федеративное или унитарное государство) [8]. Сложно-составной состав государства повышает значимость бюджетного контроля за финансовой деятельностью территориальных образований (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» [9]).

В-третьих, в рамках межбюджетных отношений имеет место распределение средств между бюджетами в форме межбюджетных трансфертов (например, дотаций, субсидий, субвенций), выполняющих роль доходов и расходов бюджетов, соответствующих требованиям бюджетной классификации как одного из элементов бюджетного устройства государства, имеющих публично-правовой характер централизованных ресурсов (см. п. 2, 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» [10]). Отношения по распределению денежных средств между бюджетами в форме межбюджетных трансфертов следует считать основным видом межбюджетных отношений. Распределение межбюджетных трансфертов в рамках бюджетной системы имеет важное значение для развития разного рода бюджетных отношений, функционирования бюджетного устройства государства. В рамках межбюджетных отношений реализуется возлагаемая на бюджет распределительная функция, проявляющаяся на территориальном уровне: средства

направляются из бюджета одного публично-правового образования в бюджет другого, нуждающегося в дополнительных ресурсах, поэтому трансферты можно рассматривать как способ финансовой поддержки одним бюджетом другого бюджета в составе бюджетного устройства.

Дотация является межбюджетным трансфертом, предоставляемым на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий использования полученных средств. Дотация направляется из одного бюджета в другой в рамках бюджетного устройства государства в твердо выраженной сумме. При этом, не соотносясь с условием целевого использования, дотация должна способствовать выравниванию уровня бюджетной обеспеченности публично-правового образования — получателя средств, отвечающего критериям финансирования общественных благ и услуг (государственные, муниципальные услуги). Под субсидиями понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования обязательств, возникающих при выполнении полномочий, возложенных на органы власти по предметам ведения соответствующих публично-правовых образований. Субвенции как разновидность трансфертов предоставляются для финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, не предусмотренных в перечне полномочий, осуществляемых органами власти субъекта РФ за счет средств бюджета субъекта РФ, а также для финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; для поддержки финансового обеспечения муниципальных бюджетов (по анализу ст. 6, 131, 133, 139, 140, 142.2 БК).

Таким образом, формы межбюджетных трансфертов довольно разнообразны по содержанию. Различается и их значение для реализации режимных характеристик бюджетного устройства государства, политики распределения ресурсов в пределах бюджетного устройства. Рассмотрим подробнее содержание отдельных форм межбюджетных трансфертов с учетом их роли для бюджетного устройства, а также политику государства в развитии соответствующих видов межбюджетных отношений.

Практику распределения средств в виде дотаций следует охарактеризовать с положительной стороны. Дотации, не имея конкретно целевого характера, на что обращают внимание суды (см. постановление Арбитражного суда Рязанской области от 26.01.2004 по делу № А54-4236/03-С2 [11], определение Верховного Суда РФ от 09.11.2005 № 60-Г05-10 [12]), выполняют огромную роль для

выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, связанного с осуществлением социальных расходов на предоставление бюджетных услуг — «общественных благ» населению, а также социальных расходов в связи с выплатой заработной платы за счет бюджетных средств [13]. Во многих случаях нецелевые трансферты позволяют более равномерно распределять средства между бюджетами. На это обращают внимание и органы власти (см. разд. 2.1 Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, утвержденных приказом Минфина России от 27.08.2004 [14]). Однако следует согласиться с Н. И. Химичевой, считающей, что, хотя дотация способствует «устойчивости» бюджета, к ней следует прибегать как к дополнительной бюджетной поддержке, когда исчерпаны другие возможности регулирования [15]. Это мнение не теряет актуальности, поскольку значимость дотации в основном имеет место для доходной базы бюджета публично-правового образования, ее получающего. Для предоставляющего же дотацию публично-правового образования она является лишь расходом в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территориального образования (субъекта РФ, муниципального образования). В распределении дотаций зачастую прослеживается бюджетная политика сократить расходы предоставляющего поддержку публично-правового образования. Как показывает анализ практики функционирования бюджетного устройства России, расходы бюджетов зачастую неэффективны: не достигают целей поставленных затрат, не соблюдаются приоритеты, что неоднократно отмечается СМИ [16]. Поэтому в ходе осуществления расходов на направление межбюджетных трансфертов необходимо учитывать требования обеспечения эффективности осуществления расходов получателями дотаций. Иными словами, политика распределения средств межбюджетных трансфертов должна учитывать приоритеты распределения централизованных ресурсов. Наряду с этим, как показывает практика, выделяющее рассматриваемую форму трансферта публично-правовое образование может стремиться оказать давление на нуждающуюся в содействии территорию (в ходе принятия решений, компромиссного взаимодействия органов власти). Это снижает уровень самостоятельности «территориальных звеньев» бюджетного устройства государства.

Напротив, преимущества другой формы межбюджетных трансфертов — целевых субсидий — касаются интересов не только получателей бюджетных средств, но и публично-правовых образований, планирующих расходы на их

предоставление из своего бюджета. Органы власти публично-правового образования, оказывающего поддержку, более заинтересованы в выделении денежных средств строго на целевой основе, а не на абстрактное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности ввиду проведения политики, нацеленной на ограничение (сокращение) расходов «своего» бюджета.

Строго целевые межбюджетные трансферты создают для выделяющего их публично-правового образования возможность контроля за деятельностью получателей бюджетных средств; в отдельных случаях поощряют «желательные» расходы в рамках требований бюджетной классификации как составного элемента бюджетного устройства. Как отмечает Минфин России, такие межбюджетные отношения способствуют направлению средств на наиболее эффективные и целесообразные мероприятия (разд. 2.1 Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений). Такого же мнения придерживаются и зарубежные ученые [17].

В то же время специалисты опасаются, что предоставляющий субсидии субъект невольно встанет на путь проведения политики осуществления компетенции, присущей публично-правовому образованию — получателю межбюджетной поддержки [18]. На наш взгляд, это маловероятно. Например, в России и ряде зарубежных стран (США, Италии, Германии, Японии) субсидии и иные целевые средства направляются на реализацию программ, отвечающих интересам получателей межбюджетной поддержки, требующих их активности [19], поэтому вряд ли стоит говорить о всеохватывающем контроле со стороны предоставляющего финансовую поддержку субъекта.

Предоставление субсидий опосредует реализацию программно-целевого бюджетного планирования как метода организации бюджетного устройства государства. Данный метод обеспечивает прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики в бюджетной сфере [20]. Достижение «бюджетных результатов» поддается более точной оценке именно по анализу результатов использования субсидий, цель использования которых заранее определена.

Субсидии имеют ряд и других положительных качеств: позволяют более экономно расходовать бюджетные средства (например, переход на электронный документооборот, подключение к телекоммуникационным сетям органов казначейства г. Воронежа в соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия

на 2002–2010 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 [21], реализация которой в значительной мере финансируется за счет средств субсидий, позволяет сэкономить до 20–25 % бюджетных средств) делают публично-правовые образования более «смелыми» к новациям [22]. Субсидии активизируют стремление дополнительно производить затраты на мероприятия, поскольку предоставление субсидий, по расчетам экономистов, уменьшает действительную «цену» расходов на финансирование мероприятий для получателей трансфертов [23]. Стимулирующее значение данного вида трансфертов в свое время было подчеркнуто Президентом РФ (см. разд. 4.2 Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами — к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» [24], разд. 2 Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 «О бюджетной политике в 2009–2011 годах» [25]).

Но долевого характера субсидий наделяет их не только положительными свойствами. Например, американские ученые считают, что долевого межбюджетные трансферты могут привести к установлению более высокого уровня расходов бюджетов нижестоящих уровней бюджетной системы [26]. Поэтому политика распределения субсидий должна подчиняться определенным требованиям. Так, важное значение имеет объективность расчета потребностей в дополнительных средствах. Например, в Дании под объективными критериями потребностей публично-правовых образований понимаются те критерии, которые отражают связь между факторами, обуславливающими расходы, и действительной необходимостью их осуществить [27]. Иными требованиями, предъявляемыми к расчету потребностей в дополнительных средствах, является наличие четкого подхода к определению приоритетных мероприятий для программного финансирования, оптимальное количество целевых программ, их сбалансированность между собой, создающая стимул для развития соответствующих сфер. Проблема целесообразности финансируемых программ имеет место как в России, так и в зарубежных странах [28], хотя в России перечень реализуемых программ постепенно был существенно сокращен, это произошло в основном за счет объединения ранее действовавших программ при сохранении прежних объемов их финансового обеспечения (см. разд. 4 Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год» [29]).

Одновременно с соблюдением вышеуказанных требований межбюджетные трансферты в виде субсидий должны предоставляться на детально спланированные мероприятия, не нарушать самостоятельность публично-правовых образований, их получающих. Тем не менее согласно российской практике вышестоящие органы власти нередко оказывают политическое давление (в ходе планирования объема и состава расходов и т. д.) на получателей субсидий, находящихся и без этого в зависимости из-за недостаточного уровня бюджетной обеспеченности. Напротив, в высокоразвитых странах Америки, Западной Европы, где достигнута относительная вертикальная сбалансированность и нижестоящие по отношению к федеральным органы власти обладают высоким уровнем бюджетной самостоятельности, долевая межбюджетная поддержка менее актуальна, чем другие формы межбюджетных трансфертов [30].

Несмотря на немалую значимость субсидий, их нельзя рассматривать в качестве единственно возможного и необходимого вида межбюджетных трансфертов, поддерживающих финансовую основу бюджетов в составе бюджетного устройства государства. На это еще в 1906 г. указывал известный русский ученый И. Озеров: субсидии «бесцельно рекомендовать» из-за отсутствия достаточного объема средств у оказывающего поддержку публично-правового образования, их необходимо «применять» в исключительном случае [31]. Хотя в современной российской практике бюджетного устройства субсидии не «исключительный» вид трансфертов, а, наоборот, все более распространяющийся (см., напр.: прил. 28 Федерального закона от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» [32]; прил. 17 Федерального закона от 02.12.2009 № 308

«О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [33]; прил. 60 Областного закона Ленинградской области от 18.12.2009 № 106-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [34]; прил. 12 Закона Воронежской области от 07.12.2009 № 155-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [35] и т. д.). Следует отметить, что сведение форм межбюджетных трансфертов к субсидиям невозможно хотя бы в силу того, что возможность участия одного бюджета в осуществлении расходов другого бюджета ограничивается проблемами «своих» высоких затрат.

Таким образом, вступая в межбюджетные отношения, публично-правовые образования реализуют те или иные направления финансовой политики в рамках бюджетного устройства Российского государства. Каждая форма межбюджетных трансфертов имеет самостоятельное значение, оказывая влияние на формирование и функционирование бюджетных фондов в составе бюджетной системы. Правоприменительная практика, в том числе судебная, должна стоять на пути выявления тех или иных нарушений бюджетного законодательства (см., например, определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15.12.2004 по делу № 83-Г04-14 [36]). Несмотря на ряд недостатков отдельных форм трансфертов (например, дотаций и субсидий), нельзя не оценить положительное значение межбюджетных отношений в целом, заключающееся в распределении финансовых ресурсов между бюджетами в соответствии с потребностями публично-правовых образований, наделенных «уровневыми» бюджетами бюджетного устройства России.

1. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. См.: Богачева О. В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 9. С. 110–119; Карасева М. В. Правовые проблемы бюджетного федерализма в России на современном этапе // Государственная и местная власть: Правовые проблемы (Россия — Испания) : сб. науч. тр. Воронеж, 2000. С. 139–143; Хвошин А. А. Экономический федерализм и вопросы повышения эффективности государственного управления в федеративном государстве // Право и политика. 2004. № 2. С. 42–46.
3. См.: СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.
4. См. также: Пешкова Х. В. К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений // Финансовое право. 2006. № 9. С. 14.
5. См.: Селюков А. Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003. С. 142.
6. См.: Бутко И. М. Межбюджетная правовая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Научные труды Российской академии юридических наук. М., 2006. Вып. 6 : в 4 т. Т. 2. С. 32.
7. См.: Рыбакова Р. Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 9.
8. См. подробнее: Пешкова Х. В. Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. М., 2010. С. 135–136; Селюков А. Д. Указ. соч. С. 122; Яндиев М. И. Теория финансов. Трансформация финансов органов власти : учеб. пособие. М., 2001. С. 165.
9. См.: СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

10. См.: РГ. 2004. 28 апр.
11. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
13. См. также: Куликов В. Начальника оставят без денег. Высший Арбитражный суд защитил граждан от невыплаты заработной платы // РГ. 2010. 2 июня.
14. См.: Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2004. № 18–19.
15. См.: Химичева Н. И. Бюджетные права областных (краевых) Советов. М., 1966. С. 47; Ее же. Бюджетные права сельских, поселковых Советов. М., 1969. С. 24.
16. См.: Зыкова Т. Алексей Кудрин прописал диету. Министрам и ведомствам предложили сократить свои расходы // РГ. 2010. 2 июля. С. 1, 5.
17. См. Galai D., Wiener Z. Government Support of Investment Projects in the Private Sector // Financial Management. 2003. Vol. 32. P. 34.
18. См.: Гальярдо Э. Финансирование автономных областей // Государственная и местная власть: правовые проблемы (Россия — Испания) : сб. науч. тр. Воронеж, 2000. С. 130.
19. См.: Политическая система США: Актуальные измерения. М., 2000. С. 238.
20. См. также: Арсеньев П. и др. Засветят по-новому. В регионах внедряют энергосберегающие технологии // РГ. 2010. 1 июля. С. 17–18.
21. См.: СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.
22. См. также: Лазаренко Е., Радченко В. Узел межбюджетных отношений затягивается // Воронежское обозрение. 2001. 30 нояб.
23. См.: Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. М., 1995. С. 746.
24. См.: РГ. 1998. 24 февр.
25. См.: Пенсия. 2008. № 7.
26. См.: Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Указ. соч. С. 747–748.
27. См.: Местные финансы в европейских странах. М., 2000. С. 100.
28. См.: Зарецкая С. Л., Капронова Л. Д. Бюджетный процесс в США // Бюджетный федерализм: опыт развитых стран : сб. обзоров. М., 1996. С. 42.
29. См.: РГ. 2001. 24 апр.
30. См.: Богачева О. В. Вопросы теории и практики бюджетного выравнивания // Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. М., 1998. С. 112.
31. См.: Озеров И. Земское обложение и в чем должна состоять суть его реформ. М., 1906. С. 32.
32. См.: РГ. 2006. 22 дек.
33. См.: РГ. 2009. 11 дек.
34. См.: Вестник Правительства Ленинградской области. 2009. № 80.
35. См.: Собрание законодательства Воронежской области. 2010. № 12 (Ч. 1). Ст. 562.
36. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Тенденции развития российского трудового права в период с октября 1917 по 1920 год

Tendencies of Russian Labour Law Development at Period From October 1917 to 1920

В статье рассмотрены основные тенденции развития российского трудового права на первоначальном этапе построения системы социалистической организации труда (с октября 1917 по 1920 г.). Проанализированы основные нормативные правовые акты, принятые в рассматриваемый период.

Источники трудового права; сфера труда; социалистическая организация труда; российский пролетариат; военный коммунизм; тенденции развития трудового права

In the article basic tendencies of Russian labour law development on primary stage of construction of socialist labour organization (October 1917–1920) are considered. Basic juridical and normative deeds were passed at considering period are analyzed.

Labour law sources; labour sphere; socialist labour organization; Russian proletariat; war communism; tendencies of labour law development

Современное российское трудовое право как самостоятельная юридическая отрасль правовой системы прошло свой достаточно тернистый и самобытный эволюционный путь. В настоящее время отечественное трудовое право испытывает весьма острые проблемы в сфере реального правового регулирования социально-трудовых отношений. Массовая безработица, снижение заработной платы, незаконные увольнения работников, повсеместное нарушение социальных гарантий трудящихся, беспомощность профсоюзов и т. п. — все это актуальные проблемы трудового права на современном этапе развития российского общества. Очевидно, что историческое прошлое предопределяет настоящее и ориентирует на будущее.

Для объективной оценки и эффективного решения острых социальных проблем (в том числе в сфере труда) необходимо всесторонне изу-

чать и учитывать свой исторический опыт. Тенденции развития отечественного трудового права образуют специфическую связь времен, так как прошлое, настоящее и будущее российского трудового права — это единый эволюционный процесс (хотя в тот или иной период ряд трудово-правовых норм может отклоняться от основных тенденций развития).

Целью работы стали выявление и анализ основных тенденций развития российского трудового права на первоначальном этапе процесса социалистической организации труда (с октября 1917 по 1920 г). «Советское трудовое право было рождено в результате коренных революционных преобразований в России после захвата власти большевиками 25 октября 1917 г. Советская власть без промедления стала создавать новое трудовое законодательство на основе программных установок и требований РСДРП» [1]. Важное значение

в построении новой трудово-правовой системы имели соответствующие (марксистские) идеи партийных теоретиков и государственных советских деятелей. Новое трудовое законодательство было необходимо для правового обеспечения принципиально новой системы организации труда российского пролетариата. По мнению идеологов большевизма, социалистическая организация труда — это исторически новая, ранее неизвестная, более прогрессивная система организации труда, чем при других известных общественно-экономических формациях, но в то же время низшая, первоначальная ступень организации коммунистического труда. Обосновывая превосходство новой формы труда, В. И. Ленин отмечал: «Коммунистическая организация общественного труда, в которой первым пунктом является социализм, держится и чем дальше, тем больше будет держаться на свободной и сознательной дисциплине самих трудящихся...» [2]. Формирование системы социалистической организации труда осуществлялось советской властью на соответствующих основах: экономических, политических, идеологических, правовых.

В качестве экономической базы проводилась и последовательно внедрялась общественная собственность на средства производства, приобретенная в первую очередь путем так называемой национализации (т. е. фактического «огосударствления»).

Политической основой организации соцтруда стало создание соответствующих (компетентных и уполномоченных) государственных органов (в системе госаппарата), руководящих социально-трудовой сферой и реализующих основные направления государственной политики в сфере труда.

Идеологической основой явилась марксистско-большевистская идеология по вопросам организации и функционирования социально-трудовой сферы. Правовой основой новой формы организации труда стало незамедлительное построение новой системы трудового права как самостоятельной отрасли российского права. Известно, что политика — искусство возможного, а право — это политика в концентрированном виде. «Закон есть мера политическая, есть политика», — писал В. И. Ленин [3].

Советская власть в рассматриваемый период вынужденно проводила политику, вошедшую в историю под названием «военный коммунизм», особенности которой воплотились в источниках трудового права данного периода. Военный коммунизм можно рассматривать как систему мер экономической и социальной политики, направленных в первую очередь на удержание государ-

ственной власти в условиях тотальной хозяйственной разрухи. «В работе государственных органов преобладали насильственные методы, зачастую в самой суровой, жестокой форме, вполне соответствовавшей духу времени и идеологическим установкам диктатуры пролетариата» [4]. Под влиянием марксистского учения о государстве и праве формировалось общественное представление о праве как продукте буржуазного общества и соответственное к нему отношение (как к враждебному антикоммунистическому явлению). Согласно марксистско-большевистской идеологии право — это возведенная в закон воля экономически господствующего класса и эффективное средство угнетения пролетариата в руках капиталистов. По мере построения коммунистического общества право, по прогнозам теоретиков большевизма, должно постепенно «отмереть». При коммунистической организации труда государство и право как надстроечные сегменты общества предполагалось окончательно упразднить. Утопичность подобной идеи отмечалась многими представителями русской мысли данного периода. Так, известный дореволюционный философ права П. И. Новгородцев убедительно опровергал идею о безгосударственном российском обществе: «Утопии абсолютного совершенства соответствовало полное отрицание государства, мечта о безгосударственном анархическом состоянии, в котором свободное развитие каждого является условием свободного развития всех... Но как представить себе это идеальное состояние и откуда следует, что государственной власти в нем более не будет?» [4]. В. И. Ленин, будучи абсолютным реалистом-прагматиком, констатировал: «Не впадая в утопизм, нельзя думать, что, свергнув капитализм, люди сразу научаются работать на общество без всяких норм права, да и экономических предпосылок для такой перемены отмена капитализма не дает сразу» [5]. Более того, «...право есть ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению норм права» [6].

Несмотря на то что российское трудовое право возникло и формировалось в условиях советского правового нигилизма, анализ его основных источников позволяет выделить следующие тенденции развития данного правового явления:

- 1) специфическая (в большевистском ключе) демократизация социально-трудовой сферы;
- 2) активное государственное воздействие на процесс трудоустройства;
- 3) усиление государственных надзорных функций за соблюдением трудово-правовых нормативов;
- 4) дифференциация правового регулирования труда;

5) социальное страхование трудящихся.

Демократизация социально-трудовой сферы (как и российского общества в целом) имела свои специфические особенности. Советская демократия и диктатура, согласно марксистско-ленинскому учению, — две стороны одного явления. «Говоря о демократии, следует подчеркивать для кого она, говоря о диктатуре — над кем она... Будучи классовой, пролетарская демократия тем не менее принципиально отличается от всех предшествующих типов демократии, в том числе и от наиболее высокого из них — буржуазного... Важно подчеркнуть, что пролетариат, захватив государственную власть, установив свою диктатуру, обеспечивает демократию не только для себя, но и для трудящихся масс вообще...» [7].

«Революционное творчество масс», основанное на узкоклассовых принципах революционной законности и целесообразности, — основной источник советской демократии. Начало процесса демократизации социально-трудовой сферы по-советски ознаменовалось возникновением (зачастую стихийным) различных выборных рабочих организаций: фабрично-заводские комитеты, рабочие комиссии, профсоюзы и др. Данные рабочие органы в рассматриваемый период обладали достаточно неопределенными полномочиями и в основном дублировали друг друга. Такая стихийная «производственная демократия» (т. е. способность и возможность рабочих участвовать в управлении делами предприятия) нуждалась в правовой регламентации.

Первым нормативным правовым актом в данной сфере стало Положение о рабочем контроле, принятое 14 ноября 1917 г. [8], которое наделило рабочие органы некоторыми, не вполне определенными полномочиями в сфере производственного контроля. В данном правовом акте, в частности, провозглашалось: «Рабочий контроль осуществляют все рабочие данного предприятия через свои выборные учреждения, как то: фабричные комитеты, советы старост и т. п. ... Органы рабочего контроля имеют право наблюдать за производством, устанавливать минимум выработки предприятия и принимать меры к выяснению себестоимости производимых продуктов... имеют право контроля всей деловой переписки предприятия... Коммерческая тайна отменяется».

Кроме того, среди субъектов производственной демократии в данный период наиболее выделались и активизировались российские профсоюзы. Для проведения государственной политики в жизнь данные организации в достаточно короткий срок наделялись определенными властными полномочиями в сфере труда. Основные направления профсоюзной деятель-

ности определялись рядом нормативных правовых актов:

1) декрет СНК РСФСР от 31 января 1918 г. «О биржах труда» [9] возлагал управленческие функции местными биржами труда на специальные комитеты, состоявшие из представителей профсоюзов, двух представителей местного Совета рабочих депутатов и двух представителей от городского и земского самоуправления;

2) декрет СНК от 29 октября 1918 г. «Об отделах распределения рабочей силы (Положение)» возлагал функции управления такими отделами (местными и областными) на соответствующие коллегии, создаваемые из представителей профсоюзных объединений, членов от местных и областных советов рабочих депутатов, представителей от крупных производственных союзов и Совнархоза [10];

3) инструкция Наркомтруда от 11 декабря 1918 г. «О проведении трудовой повинности» [11] возлагала на профсоюзы обязательства по разработке и установлению тарифов заработной платы для соответствующих работ и профессий. Так, согласно § 5 данного норматива оплата труда призванных к отбыванию трудовой повинности осуществлялась по тарифу соответствующих профсоюзов;

4) Положение СНК РСФСР от 2 июля 1918 г. «О порядке утверждения коллективных договоров (тарифов), устанавливающих ставки заработной платы и условий труда» [12] определяло полномочия профсоюзов по разработке проекта коллективного договора, его заключению с противоположной стороной (предпринимателями, обществами, предприятиями, учреждениями); представлению проекта договора (с соответствующим положительным заключением) «для регистрации, просмотра, утверждения и придания ему законной силы в комиссариаты труда»;

5) согласно КЗоТ РСФСР 1918 г. [13] российские профсоюзы наделялись полномочиями по выработке тарифных положений, которыми регламентировались «условия труда во всех предприятиях и хозяйствах, советских, национализированных, общественных и частных». Следует заметить что словосочетание «коллективный договор» в КЗоТ 1918 г. отсутствовало;

6) Положение СНК РСФСР от 14 ноября 1919 г. «О рабочих дисциплинарных товарищеских судах» [14] устанавливало порядок создания подобных судов «при местных отделах (губернских, уездных и районных) производственных профессиональных союзов на принципе представительства в составе одного представителя местного или центрального заводоуправления, одного от правления профессионального союза и одного

от общего собрания членов союза того предприятия, дело которого подлежит рассмотрению».

Российские профсоюзы как общественные организации внесли определенный вклад в организацию системы соцтруда и демократизацию социально-трудовой сферы. К началу Октябрьской революции 1917 г. российские профсоюзы, легализованные в 1906 г., имели определенный опыт отстаивания своих профессиональных интересов. Советская власть незамедлительно активизировала практическое применение профсоюзного опыта в новых исторических условиях, наделив профсоюзы специфическими (в том числе государственно-властными) функциями: организационными, регулятивными, идеологическими, воспитательными, защитными и т. п. Так, согласно резолюции «О задачах профессионального движения» [15], принятой по докладу Г. Зиновьева на Первом Всероссийском съезде профсоюзов, проходившем с 7 по 14 января 1918 г., идея «нейтральности профессиональных союзов была и остается буржуазной идеей... В развитом виде профессиональные союзы в процессе происходящей социалистической революции должны стать органами социалистической власти».

Государственно-правовое регулирование процессов занятости и трудоустройства российского пролетариата (рабочих и служащих советских учреждений) заключалось в принятии ряда правовых нормативов по вопросам привлечения, учета, распределения и использования рабочей силы трудоспособного населения в интересах общества и государства. Так, соответствующим декретом СНК РСФСР от 31 января 1918 г. «О биржах труда» [16] учреждались местные и областные биржи труда в целях:

«а) точности учета и планомерного распределения рабочих рук во всех отраслях народного хозяйства;

б) упорядочения спроса и предложения труда;

в) контроля безработных, получающих пособия...».

Кроме того, согласно данному декрету найм рабочих и служащих мог осуществляться только через биржу. Все частные конторы, бюро по найму и «тому подобные учреждения, имеющие целью... служить посредниками по найму», подлежали ликвидации. Нарушение данных норм влекло наказание до шести месяцев тюремного заключения.

Согласно постановлению СНК от 3 сентября 1918 г. «О воспрещении безработным отказываться от работы» [17] безработному категорически запрещалось отказываться «от предлагаемой ему по его специальности работы, если условия этой работы не отклоняются от норм, уста-

новленных тарифом соответствующего профессионального союза... Работы по уборке хлеба и доставке продовольствия считаются для всех безработных без различия профессий и категорий обязательными...».

Декрет СНК РСФСР от 29 октября 1918 г. «Об отделах распределения рабочей силы» отменял вышеупомянутый декрет «О биржах труда» и учреждал специализированные отделы распределения рабочей силы (в качестве специальных органов Наркомтруда) в целях точного учета и планомерного распределения рабочей силы. Для достижения цели на данные отделы были возложены определенные обязанности: учет всех работающих по найму; регистрация всех безработных данной местности; регистрация и удовлетворение спроса на рабочую силу и т. п. Найм работников мог осуществляться исключительно через данные отделы. Нарушение данных норм влекло альтернативные наказания: а) лишение свободы на срок до шести месяцев; б) штраф до 10 тыс. руб.

Для реализации государственно-надзорных функций за соблюдением норм трудового законодательства, в целях охраны жизни и здоровья российских трудящихся была образована трудовая инспекция. Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об инспекции труда» [18] возлагал на данный орган «наблюдение и контроль за проведением в жизнь декретов, постановлений и других актов советской власти в области охраны интересов трудящихся масс, а равно и непосредственное принятие мер по охране безопасности жизни и здоровья рабочих и работниц».

Дифференциация правового регулирования труда осуществлялась по определенным факторам:

- 1) вредные условия труда;
- 2) труд женщин и несовершеннолетних;
- 3) труд служащих советских учреждений;
- 4) труд иностранных работников и др.

Средством правовой дифференциации являлись (и являются в настоящее время) нормы-льготы, нормы-приспособления, нормы-изъятия. Так, перечень особо вредных работ и производств был закреплен в приложении к постановлению Наркомтруда РСФСР от 11 сентября 1918 г. «О предоставлении дополнительного 2-недельного отпуска только работающим в особо вредных производствах и на особо вредных работах вредных производств» [19].

Правовой дифференциации подлежал труд несовершеннолетних и женщин. Согласно ст. 14 КЗоТ РСФСР 1918 г. не имели права «на применение труда в ночное время или в отраслях особо тяжелых или опасных для здоровья все лица женского пола и лица мужского пола, не достигшие 18-летнего возраста».

Реализация большевистских идей, заложенных в рабочей страховой программе, вызвала необходимость принятия ряда правовых нормативов по вопросам рабочего страхования:

1) Положения о страховании на случай безработицы, утвержденного ВЦИК И СНК РСФСР 11 декабря 1917 г. [20];

2) декрета ВЦИК от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни» [21];

3) Положения о Страховом совете, утвержденного Наркомтруда РСФСР 29 ноября 1917 г. [22] и др.

Для построения новой системы рабочего страхования были выработаны и провозглашены идеологические принципы, соответствовавшие историческому моменту: свобода выбора проведения страховой компании для рабочих; распространение страхования на всех трудящихся; полное возмещение заработной платы при

нетрудоспособности; страхование за счет предпринимателей; самоуправление застрахованных работников.

В заключение следует отметить, что тенденции правового регулирования наглядно отражают хозяйственный уклад общества (его экономическую формацию), степень демократизации, уровень юридической науки и практики, пути дальнейшего совершенствования трудового законодательства. Многие основные тенденции, появившиеся на первоначальном этапе социалистической организации труда, были значительно усовершенствованы и расширены в дальнейшем. Тенденции данного периода вывели соответствующую формулу решения социальных проблем советского строя и в определенной степени очертили магистральный путь развития трудового права как самостоятельной правовой отрасли, юридической науки и правоведческой учебной дисциплины.

-
1. Киселев И. Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М., 2005. С. 29.
 2. Ленин В. И. Сочинения : в 30 т. 3-е изд. Т. 24. Л., 1936. С. 336.
 3. Его же. О трудовом законодательстве. М., 1959. С. 7.
 4. Новгородцев П. И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 7.
 5. Ленин В. И. Сочинения. Т. 21. Л., 1936. С. 435.
 6. Там же. С. 438.
 7. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 2003. С. 33.
 8. См.: СУ РСФСР. 1917. № 3. С. 35.
 9. См.: Там же. 1918. № 21.
 10. См.: Там же. № 80. Ст. 838.
 11. См.: Там же. № 90. Ст. 919.
 12. См.: Там же. № 48. Ст. 568.
 13. См.: Кодекс законов о труде РСФСР (принят ВЦИК) // СУ РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.
 14. См.: СУ РСФСР. 1919. № 56. Ст. 537.
 15. См.: Вестник Народного комиссариата труда. 1918. № 2–3. С. 130.
 16. См.: Собрание Узаконений РСФСР. 1918. № 21. Ст. 319.
 17. См.: Там же. № 64. Ст. 704.
 18. См.: Там же. № 36. Ст. 474.
 19. См.: Там же. № 65. Ст. 717.
 20. См.: Там же. 1917. № 8. Ст. 111.
 21. См.: Там же. 1918. № 13. Ст. 188.
 22. См.: Там же. 1917. № 7. Ст. 106.

Международные экономические отношения как объект правового регулирования

The International Economic Relations as Object of Legal Regulation

Статья посвящена определению международных экономических отношений как объекта правового регулирования. Автор не согласен с трактовкой указанных отношений исключительно как складывающихся между государствами и иными субъектами международного публичного права и подчеркивает их разнотематический состав. Экономическими, по мнению автора, являются все базисные отношения по поводу производства, распределения, обмена и потребления. Международный характер указанных отношений выражается в том, что они выходят за пределы национального государства и, соответственно, требуют особых средств регулирования.

Международные экономические отношения; международное экономическое право; внутригосударственные экономические отношения; правовое регулирование международных экономических отношений

Article is devoted a problem of definition of the international economic relations as object demanding special means of legal regulation. The author doesn't agree with treatment of the international economic relations exclusively as relations in sphere of the economic cooperation, developing between the states and other subjects of the international public law and underlines their different-subject structure. According to the author, all basic relations concerning manufacture, distributions, an exchange and consumption of material benefits are economic. The international character of the specified relations is expressed that they fall outside the limits the national state as the structured system and, accordingly, demand special international means of regulation.

International economic relations; international economic law; interstate economic relations; legal regulation of the international economic relations

Общественные отношения, не укладывающиеся в рамки территориальных государственных границ, в последние десятилетия стали объектом пристального внимания со стороны правоведов, что является закономерным следствием глобализации мирохозяйственных связей [1]. Вместе с тем нельзя сказать, что в правовой науке решены все фундаментальные проблемы правового регулирования экономических отношений международного характера. Как правило, концептуальные работы по общей теории права не затрагивают вопросов правового воздействия на отношения международного характера [2]. Эту проблему

русский правовед О. А. Пучков обозначил как «аутоцентризм» теории права: «Анализ правовых и политических институтов осуществлялся (и осуществляется) в предметном поле отечественной юридической действительности. Теория государства и права была долгое время теорией советского государства и советского права. Ныне положение мало изменилось» [3]. «Вплоть до последнего времени специалисты по общей теории права вообще не рассматривали животрепещущие проблемы развития международного права», — пишет И. З. Фархудинов [4], отмечая при этом, что фундаментальные международно-правовые

проблемы тоже слабо обсуждаются с позиций общей теории права.

Таким образом, первыми почувствовали потребность в объединении знаний о праве в целом и предложили свои объяснения проблемы соотношения международного и национального права правоведы-международники [5]. Общетеоретического же подхода к сущности и особенностям международных экономических отношений в литературе пока не выработано. Рассмотрим подробнее имеющиеся в науке позиции.

Термин «международные экономические отношения» (далее — МЭО) является устоявшимся в специальной литературе. Определение таких отношений дается, как правило, в связи с проблемой международного экономического права [6]. У большинства авторов оно выводится через обобщенное понятие «международные отношения» с перечислением признаков, дающих основание причислить эти отношения к категории «экономических».

Так, по мнению Г. М. Вельяминова, «под международными... понимаются отношения между государствами, а также другими субъектами международного публичного права, а к экономическим относятся торговые, коммерческие отношения в широком смысле слова, включая торговлю в узком ее понимании, а также отношения производственные, научно-технические, валютно-финансовые, в областях транспорта, энергетики, интеллектуальной собственности, туризма и т. п.» [7]. В. М. Шумилов определяет МЭО как «систему хозяйственных связей между национальными экономиками отдельных стран, группами стран и субъектами хозяйствования», а к объектам МЭО относит торговлю товарами, торговлю услугами, движение финансовых средств, движение капиталов (инвестиций), движение вещей, не являющихся товарами (экономическая помощь), движение рабочей силы, научно-техническое сотрудничество (движение технологий), промышленное сотрудничество, обмен интеллектуальной собственностью, проблемы экологического характера [8]. Некоторые авторы ограничиваются общим указанием на то, что МЭО есть отношения между субъектами международного права, возникающие в ходе экономического сотрудничества [9].

Таким образом, определение МЭО осуществляется с двух позиций: «международного» и «экономического» их характера. Однако и в отношении первого, и в отношении второго палитра мнений чрезвычайно широка.

Ряд авторов применяют термин «международные отношения» в том случае, если рассматриваемые отношения могут (прежде всего, по

субъектному составу) являться объектом *международного публичного права*. В этом случае МЭО понимаются как отношения межгосударственные. Такая трактовка удобна с дидактических позиций и характерна для большинства отечественных учебников международного публичного права. Отношения с участием частных лиц в данном случае *международными* не считаются. Для их обозначения используются категории «отношения с иностранным элементом» [10], «экстратерриториальные» [11], «транснациональные» [12] и др.

Характеристика «экономический» в правовой литературе еще более аморфна. Как было показано выше, большинство авторов определяют экономические отношения перечислением наиболее распространенных видов: финансовые, транспортные, валютные, инвестиционные и т. д. Другие вообще избегают определений, употребляя термин «экономические отношения» как общеизвестный, не требующий особых пояснений [13], и акцентируют внимание на отдельных аспектах правового регулирования таких отношений [14].

Вместе с тем именно в связи с экономической проблематикой в правовой литературе впервые был поставлен вопрос о том, что система международных отношений не может быть сведена лишь к отношениям межгосударственного характера. Еще в 1928 г., задолго до появления западных концепций транснациональных отношений и транснационального права, В. М. Корещкий говорил о международном хозяйственном праве как отрасли, соединяющей в себе публично-правовые и частноправовые начала и призванной регулировать мировые хозяйственные процессы [15].

В западной правовой (Ф. Джессеп) и социологической (Дж. С. Най-мл. и Р. О. Кохэн) литературе положение, связанное с трактовкой роли государства как единственного международного актора, было подвергнуто сомнению еще в середине прошедшего столетия [16]. Так, названные авторы пришли к выводу о кризисе государственно-центричной картины международных отношений. Авторы представили международные отношения как разветвленную и многослойную систему связей, соединяющих разнообразных участников международных взаимодействий, в числе которых транснациональные корпорации, транснациональные общественные движения и международные организации, финансовые группы и другие частные акторы.

Как верно отмечает Л. Н. Галенская, «в течение длительного времени под международными отношениями понимались отношения межгосударственные и, соответственно, правовой регулятор этих отношений обозначался термином

“международное право” или, точнее, — “международное публичное право”... Однако с середины прошлого века в литературе по теории международных отношений появились воззрения, что международные отношения изменились и превратились в действительно международные в смысловом значении термина... Соглашаясь в целом с этими утверждениями, все же хочется отметить, что многие из этих акторов новыми не являются: физические и юридические лица издревле участвуют в международной торговле, более 100 лет действуют в международных отношениях международные организации. Но их сознательно или неосознанно “не замечали”, отрицая наличие у них хоть каких-нибудь прав и обязанностей в международных отношениях» [17].

Действительно, понимание международных отношений исключительно как межгосударственных не отвечает современным реалиям. Кроме того, определение общественных отношений через регулируемую их систему правовых норм (международные отношения есть отношения, регулируемые международным публичным правом, а все иные, т. е. имеющие другой субъектный состав, международными отношениями не являются) неприемлемо с научно-теоретических позиций. Право является надстроечной категорией, и именно оно производно от регулируемых отношений, а не наоборот. Международными отношениями в действительности являются *любые* отношения, не укладывающиеся в рамки территориально-государственных границ. Такие отношения могут рассматриваться как **система**, и в этом случае надо говорить о том, что они регулируются и развиваются всей системой существующих на данном историческом этапе правовых норм. Но они могут анализироваться и в конкретике, тогда к ним «привязывается» определенная совокупность правовых норм (международные межгосударственные отношения — международное публичное право; международные торговые отношения — международное торговое право и т. д.) или даже одна норма, если речь идет об индивидуальном правоотношении. Вместе с тем всегда необходимо иметь в виду, что, например, к международным торговым отношениям применимо и международное договорное, и международное дипломатическое, и национальное гражданское, и международное частное (коллизсионное), и банковское, и административное, и уголовное право, и т. д.

Экономические общественные отношения представляют собой упорядоченную, организованную систему отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Они пронизывают практически **все сфе-**

ры человеческой жизнедеятельности. В силу этого нельзя ограничивать систему экономических общественных отношений лишь только отношениями в сфере торговли, финансов, транспорта, инвестиций, денежного обращения и т. д. В контексте юридической проблематики экономические отношения выступают как базисная система социальных связей, как объект воздействия и одновременно как причина того или иного качественного состояния правовой системы. «Право не рождает объективных экономических отношений и не определяет тип производственных отношений, — отмечал Л. С. Явич, — но оно способно в определенных рамках регулировать отдельные экономические отношения, поскольку опосредствуется в волевом поведении их участников» [18]. «Право, хотя и порождено в конечном счете экономическими причинами, — полагает В. П. Шкредов, — все же по отношению к общественному производству выступает как внешний фактор» [19].

Необходимо разграничивать *экономические общественные отношения и правоотношения* в экономической сфере. Базисные экономические отношения могут трактоваться по сферам деятельности (торговые, финансовые, валютные, инвестиционные, экологические и т. д.). **Правоотношения** классифицируются по юридическим признакам прежде всего в зависимости от характера правовых средств воздействия: международно-правовые, гражданско-правовые, административно-правовые и т. д. Международные экономические отношения как отношения по поводу производства, обмена, распределения и потребления материальных благ в своей *юридической проекции* являются международно-правовыми, международно-частноправовыми, гражданскими, административными, уголовными, процессуальными и т. д. В любом случае они не могут быть сведены только лишь к отношениям, регулируемым международным экономическим правом.

Экономические отношения складываются и развиваются в рамках государства, т. е. изначально существуют как внутригосударственные. Именно в рамках государства формируются общественно-экономический строй, социальная структура и формы собственности как системообразующие факторы качественного состояния правовой системы. В другом государстве экономические отношения принимают другую форму в зависимости от степени развития его производительных сил, географического расположения, религиозных, правовых, идеологических и иных особенностей социума.

За пределами национального государства экономические общественные отношения неизбежно

приобретают качественно иные признаки. С развитием международного экономического обмена появляется новый уровень экономических отношений, требующий особых форм управления и правового регулирования, — отношения *международного* экономического характера.

На разных этапах исторического развития МЭО принимали различные формы. В своем современном качестве они сформировались, по оценкам специалистов, в течение двух последних столетий. Так, В. К. Ломакин подчеркивает, что «развитие производительных сил и национальных хозяйственных систем во второй половине XIX в. привело к коренным изменениям в их взаимосвязях» [20], в частности, к формированию мирового рынка. По его мнению, исторический процесс формирования мирового хозяйства завершился в последней трети XIX в., когда «закончился территориальный раздел мира между империалистическими державами. Международный обмен, экспорт предпринимательского капитала принял всемирный характер, сформировалось мировое хозяйство» [21]. Данную позицию разделяют и другие исследователи [22].

Таким образом, международное разделение труда как один из основных факторов экономического развития в глобальном масштабе, а также межгосударственное (межнациональное) распределение собственности на естественные природные богатства, привели к образованию устойчивой системы МЭО, которые отражают все более интернационализирующееся материальное производство и представляют собой качественно новую ступень в истории человеческой цивилизации.

Современная организация жизнедеятельности человеческого сообщества имеет двухуровневую структуру: в основе ее — экономические общественные отношения в рамках территории национальных государств, а на втором уровне — МЭО, имеющие собственную, специфическую надстройку, в том числе систему правового регулирования.

Экономические отношения первого уровня определяют общественно-экономическую форму, способ производства, социальную структуру общества, основные формы собственности, а также в конечном счете особенности организа-

ции властных отношений в данном социуме, включая политико-правовой режим. Это означает, что экономические отношения внутреннего уровня в своей совокупности отражают самобытность, специфику общественной организации в данном социуме. Они являются первичными, имеют завершенный вид, замкнутый цикл и обеспечивают самодостаточное функционирование целостной системы — суверенного государства.

Экономические отношения второго, международного уровня закрепляют международное разделение труда и межгосударственное распределение собственности на естественные природные богатства. Эти отношения имеют «горизонтальный» вид, не закрепляют социальную структуру, не определяют формы собственности на средства производства и не привели (пока) к формированию собственной надгосударственной универсальной системы политико-властных учреждений. Универсальная, общеобязательная и целостная система юридических норм, единообразно регулирующая МЭО независимо от их «географии», тоже находится в стадии становления.

Таким образом, МЭО представляют собой качественно новую ступень развития общественных отношений. Сущность их состоит в закреплении международного разделения труда и межгосударственного распределения собственности на естественные природные богатства. **Международный** характер МЭО выражается в том, что они выходят за пределы национального государства как структурированной системы и, соответственно, требуют особых международных средств регулирования. Международный характер общественных отношений не зависит от их субъектного состава, следовательно, международные отношения не могут быть сведены исключительно к межгосударственным. **Экономическими** являются все базисные отношения по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Современные МЭО как устойчивая, структурированная система международных общественных связей регулируются *всей совокупностью* имеющихся в распоряжении человеческой цивилизации средств правового воздействия, а не только международным экономическим правом.

1. См., напр.: Лукьянова Е. Г. Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации // *Гос-во и право*. 2004. № 7; Нерсесянц В. С. Процессы универсализации права и государства в глобализующемся мире // *Там же*. 2005. № 5; Поленина С. В. и др. Воздействие глобализации на правовую систему России // *Там же*. 2004. № 3 и др.

2. См., напр.: Бошно С. В. *Теория права и государства* : учебник. М., 2011; Васильев А. В. *Теория права и государства* : учебник. М., 2011; *Проблемы общей теории права и государства* : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2002 и др.

3. Пучков О. А. Теория государства и права: проблемы и перспективы // Правоведение. 2001. № 6. С. 5.
4. Фархутдинов И. З. Международная правосубъектность в XXI веке: проблемы и тенденции // Международные отношения и право: взгляд в XXI век : материалы конф. в честь проф. Л. Н. Галенской. СПб., 2009. С. 213.
5. См., напр.: Игнатенко Г. В. Международное и советское право: проблемы взаимодействия правовых систем // Сов. гос-во и право. 1985. № 1; Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982; Тункин Г. И. Теория международного права / под общ. ред. Л. Н. Шестакова. М., 2000 и др.
6. См., напр.: Вельяминов Г. М. Основы международного экономического права. М., 1994; Зенкин И. В. Международное экономическое право. М., 2006; Ковалев В. А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности на современном этапе. М., 2007; Кузьмин Э. Л. Международное экономическое право. М., 2008; Международное право : учебник / под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. 3-е изд. М., 2008; Международное право : учебник / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. 3-е изд., перераб. М., 2010; Международное право = *Völkerrecht* / пер. с нем. М., 2011; Каламкарян Р. А., Мигачев Ю. И. Международное право в вопросах и ответах. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009; Международное право : учебник / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М., 2009; Основы германского и международного экономического права / сост. В. Бергман, Г. Флор. СПб., 2007; Шумилов В. М. Международное экономическое право. Ростов н/Д, 2003; Его же. Международное право. М., 2008 и др.
7. Вельяминов Г. М. Указ. соч. С. 7.
8. См. : Шумилов В. М. Международное экономическое право : в 2 кн. Кн. 1. М., 2002. С. 34–36.
9. См., напр.: Бровка Ю. П. и др. Международное публичное право. Общая часть : учеб. пособие / под ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. Минск, 2010. С. 511; Международное право / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. М., 2003. С. 586 и др.
10. См., напр.: Богуславский М. М. Международное частное право : учебник. М., 2004; Звеков В. П. Международное частное право : учебник. М., 2004; Лунц Л. А. Курс международного частного права : в 3 т. М., 2002.
11. См.: Международное частное право. Современные проблемы / отв. ред. М. М. Богуславский. М., 1994. С. 245–261.
12. См., напр.: Ehrenzweig A. *Specific principles of private transnational law* // *Rec. cours.* Т. 124 (168-2). P. 167–370; Jessup Ph. *Transnational law*. New Haven, 1956; Schmitthoff C. M. *The transnational law in international law of international commercial transactions*. Leiden, 1982; Берандзе М. Р. Концепция транснационального права в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Малеев Ю. Н. Транснациональное право: быть или не быть // *Международное право — International Law*. 2010. № 1.
13. См.: Халфина Р. О. О правовой форме экономических отношений // Сов. гос-во и право. 1965. № 7.
14. См., напр.: Васильев А. В. Государство и правовое регулирование экономических отношений (Теория и опыт России) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995; Ефремова Н. А. Современные тенденции механизма международно-правового регулирования экономических отношений // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 3; Низамиев А. М. Правовое регулирование международных экономических отношений (концептуальные подходы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000.
15. См.: Корещкий В. М. Международное хозяйственное право // Вестник сов. юстиции. 1928. № 22; Его же. Очерки международного хозяйственного права. Харьков, 1928.
16. См.: Jessup Ph. *Transnational law*. New Haven, 1956; Keohane R. O., Nye J. S. (J.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, 1972. P. IX–XXIX.
17. Галенская Л. Н. Международная институциональная система // Российский ежегодник международного права. СПб., 2003. С. 264–265; см. также: Галенская Л. Н. Тенденции развития правового регулирования международных отношений в XXI веке // *Международные отношения и право: взгляд в XXI век : материалы конф. в честь проф. Л. Н. Галенской*. СПб., 2009. С. 28–42.
18. Явич Л. С. Право и общественные отношения (основные аспекты содержания и формы советского права). М., 1971. С. 17.
19. Шкретов В. П. Экономика и право. Опыт экономико-юридического исследования общественного производства. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1990. С. 41.
20. Ломакин В. К. Мировая экономика : учебник для вузов. М., 1998. С. 38–39.
21. Там же. С. 42.
22. См., напр.: Михайлушкин А. И., Шимко П. Д. Международная экономика. М., 2002. С. 10. См. также: Дергачев В. А. Международные экономические отношения. М., 2005; История мировой экономики : учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка, А. Н. Марковой. М., 1999; Камерон Р. Краткая экономическая история мира от палеолита до наших дней / пер. с англ. Е. Н. Шевцовой. М., 2001.

Сокращения, принятые в издании

БВС — Бюллетень Верховного Суда
БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
ВВС — Ведомости Верховного Совета
ВНИИ — Всероссийский научно-исследовательский институт
ВСНД и ВС — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета
ВСНХ — Высший совет народного хозяйства
ВЦИК — Всероссийский Центральный исполнительный комитет
гл. — глава (-ы)
Госстрах — Главное управление (правление) государственного страхования
Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ЕСПЧ — Европейский суд по правам человека
МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации
Минсельхоз — Министерство сельского хозяйства
Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации
Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации
Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации
млн — миллион (-ы)
МПР России — Министерство природных ресурсов Российской Федерации
Наркомат земледелия — Народный комиссариат земледелия
Наркомвнешторг — Народный комиссариат внешней торговли
Наркомпрод — Народный комиссариат продовольствия
Наркомтруд — Народный комиссариат труда

Наркомфин — Народный комиссариат финансов
НЭП — новая экономическая политика
ОАО — открытое (-ые) акционерное (-ые) общество (-а)
ООН — Организация Объединенных Наций
ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития
п. — пункт (-ы)
разд. — раздел (-ы)
РСДРП — Российская социал-демократическая рабочая партия
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ — Российская Федерация
руб. — рубль (-и)
СЗ — Собрание законодательства
СМИ — средство (-а) массовой информации
СНГ — Содружество Независимых Государств
СНК — Совет народных комиссаров
Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Совнархоз — Совет народного хозяйства
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ст. — статья (-и)
СУ — Собрание узаконений
США — Соединенные Штаты Америки
тыс. — тысяча (-и)
ФНС России — Федеральная налоговая служба
ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний
ФСЭНП — Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям
ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всероссийской коммунистической партии (большевиков)
ч. — часть (-и)

Наши авторы

Агапов Сергей Викторович — доцент кафедры гражданского права РПА Минюста России, кандидат юридических наук (г. Москва), levels1234@yandex.ru

Андрианова Валерия Валерьевна — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин филиала «Угреша» Международного университета природы, общества и человека «Дубна», кандидат юридических наук (г. Москва), andrianovavv@yandex.ru

Аникеева Татьяна Михайловна — доцент кафедры гражданского права РПА Минюста России, кандидат юридических наук (г. Москва), markabelle.bel@mail.ru

Артамонов Алексей Николаевич — аспирант кафедры конституционного и муниципального права РПА Минюста России, заместитель начальника Главного управления Минюста России по Ростовской области (г. Ростов-на-Дону), artamonov_mj@mail.ru

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

Выходцева Светлана Александровна — адъюнкт кафедры уголовного права и криминологии Дальневосточного юридического института МВД России (Khabarovsk), vyhodzeva.svetla@mail.ru

Дутковский Елисей Витальевич — аспирант и преподаватель кафедры теории и истории государства и права РПА Минюста России (г. Москва), elisey.7602@mail.ru

Кульгин Владимир Владимирович — директор Дальневосточного (г. Хабаровск) филиала РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор (г. Хабаровск), valandil@mail.ru

Пешкова Христина Вячеславовна — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Центрального филиала Российской академии правосудия, кандидат юридических наук (г. Воронеж), Peshkova1@yandex.ru

Ринчинов Баир Александрович — судья Иркутского областного суда (г. Иркутск), rinchinov.bair@yandex.ru

Рошин Борис Евгеньевич — старший преподаватель кафедры гражданского права и государственного управления Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова (г. Кострома), pravoborise@mail.ru

Савенков Александр Николаевич — заместитель Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, доктор юридических наук, профессор (г. Москва), ANSavenkov@council.gov.ru

Савенков Артем Александрович — студент юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова (г. Москва), ANSavenkov@council.gov.ru

Сумина Маргарита Николаевна — кандидат юридических наук (г. Москва), margsum@gmail.com

Толочко Ольга Николаевна — докторант кафедры международного права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Санкт-Петербург), intl@jurfak.spb.ru

Цыганков Артур Владимирович — преподаватель кафедры государственного строительства и конституционного права Курской академии государственной и муниципальной службы (г. Курск), artur-chi@mail.ru

Our Authors

Agapov Sergey Victorovich — the assistant professor of the Civil Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, PhD in law (Moscow), levels1234@yandex.ru

Andrianova Valeria Valerievna — the assistant professor of the Public Law Disciplines Chair of the Branch “Ugresha” of International University of Nature, Society and Man “Dubna”, PhD in law (Moscow), andrianovavv@yandex.ru

Anikeeva Tatiana Mikhailovna — the assistant professor of the Civil Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, PhD in law (Moscow), markabelle.bel@mail.ru

Artamonov Alexey Nikolaevich — the post-graduate of the Constitutional and Municipal Law Chair Right of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, the deputy chief of Central Administrative Board of the Ministry of Justice of the Russian Federation across the Rostov region (Rostov-on-Don), artamonov_mj@mail.ru

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

Dutkovsky Elisey Vitalievich — the post-graduate and the teacher of the Theory and History of the State and Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow), elisey.7602@mail.ru

Kulygin Vladimir Vladimirovich — director of the Far East (Khabarovsk) Branch of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, the doctor of law (Khabarovsk), valandil@mail.ru

Peshkova Khristina Viacheslavovna — the assistant professor of the State Disciplines Chair of the Central Branch of the Russian Academy of Justice, PhD in law (Voronezh), Peshkova1@yandex.ru

Rinchinov Bair Alexandrovich — the judge of Irkutsk Region Court (Irkutsk), rinchinov.bair@yandex.ru

Roschin Boris Evgenievich — the senior teacher of the Civil Law Chair and Political Science of Kostroma State University named after N. A. Nekrasov (Kostroma), pravoborise@mail.ru

Savenkov Alexander Nikolaevich — the deputy chairman of the Federation Council Committee on Constitutional Legislation, Judicial and Legal Affairs, Civil Society, the doctor of law, the professor (Moscow), ANSavenkov@council.gov.ru

Savenkov Artem Alexandrovich — student of the Law Faculty of Moscow State University named after M. V. Lomonosov (Moscow), ANSavenkov@council.gov.ru

Sumina Margarita Nikolaevna — PhD in law (Moscow), margsum@gmail.com

Tolochko Olga Nikolaevna — the doctoral candidate of the International Law Chair of Saint-Petersburg State University, PhD in law (Saint Petersburg), intl@jurfak.spb.ru

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

Vykhodtseva Svetlana Alexandrovna — the post-graduate of the Criminal Law and Criminology Chair of the Far East Interior Law Institute of Russian Federation (Khabarovsk), vyhodzeva.svetla@mail.ru

Вышли из печати

Каменева, З. В.

Проблемы реализации и защиты права граждан на медицинскую помощь : монография / З. В. Каменева ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2012. — 140 с. — 1 000 экз. — ISBN 978-5-89172-368-9.

Данная монография представляет собой изложение основных проблем, связанных с реализацией и защитой права граждан на медицинскую помощь. В частности, в работе рассмотрено понятие, содержание и правовая природа права граждан на медицинскую помощь, правовые формы, опосредующие отношения по реализации гражданами этого права. Кроме того, анализируется ответственность лечебных организаций за ненадлежащее врачевание и способы защиты субъективного права на медицинскую помощь.

Издание предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов, а также практических работников.

Морозов, А. В.

Правовое обеспечение информационной безопасности : учеб. пособие / А.В. Морозов ; РПА Минюста России — М. : РПА Минюста России, 2012. — 348 с. — 160 экз. — ISBN 978-5-89172-361-0.

В учебном пособии раскрываются понятие и сущность правового обеспечения информационной безопасности, законодательство в данной области, включая область защиты государственной тайны и конфиденциальной информации, конституционные гарантии прав граждан на информацию и механизм их реализации, понятие и виды защищаемой информации по законодательству РФ.

Издание предназначено для студентов юридического факультета и магистратуры, а также работников информационной сферы и СМИ, сотрудников системы образования и науки, слушателей и аспирантов юридических и иных учебных заведений.

Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. С. И. Герасимова ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России : Шит-М, 2012. — 440 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-89172-367-2.

29 марта 2012 г. в Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества», посвященная памяти скончавшегося год назад крупного ученого-криминолога доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Анатолия Ивановича Алексеева.

На конференции были обсуждены теоретические и практические вопросы реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, в подготовке которых активное участие принимал А.И. Алексеев.

Участники конференции — представители законодательных и исполнительных органов, правоохранительных органов, институтов гражданского общества, различных научных сфер приняли резолюцию, в которой подчеркнули важность и необходимость выхода Основ как политико-юридического документа, мобилизующего правовоспитательную работу в масштабах всей страны. Одновременно предложены приоритетные меры для реализации Основ на ближайшую перспективу.

Для работников органов законодательной и исполнительной власти, правоохранительных и судебных органов, специалистов, занимающихся проблемами формирования правосознания и правовой культуры населения, а также преподавателей, научных работников, аспирантов и студентов.

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

Приглашая к сотрудничеству, обращаем внимание авторов на то, что к рассмотрению для публикации в журнале «Вестник Российской правовой академии» принимаются рукописи в случае: 1) соблюдения Порядка рецензирования рукописей, поступающих в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии»; 2) соответствия представленных материалов общей тематике журнала, актуальности и научной новизне; 3) соблюдения Требований, предъявляемых к рукописям, направляемым в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии».

Решение о включении рукописи в очередной номер журнала принимает редакционная коллегия.

Редакция оставляет за собой право производить сокращение и редакционные изменения рукописей.

Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения редакционной коллегии.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, социологических, криминологических и иных данных, имен собственных и прочих сведений, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Плата с аспирантов и авторов других категорий за публикацию рукописей не взимается; гонорары за статью не выплачиваются. Автору, проживающему в Москве, полагается один авторский экземпляр, за которым он приезжает самостоятельно. Иногородним авторам один авторский экземпляр высылается по почте.

Рукописи со всей соответствующей документацией можно представлять в редакцию лично, а также направлять по почте: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, редакция журнала «Вестник Российской правовой академии».

Необходимый комплект документов:

- экземпляр рукописи на бумажном носителе (белая бумага формата А4);
- экземпляр рукописи на электронном носителе (дискета или диск CD-RW, CD-R);
- решение (рекомендация) редакционного совета региона (или вуза); письменная рецензия на рукопись статьи, подготовленная доктором наук, работающим с автором в одном регионе (или вузе) и не являющимся его научным руководителем (консультантом), — для статей, поступающих от вузов, с которыми у редакции журнала имеются договорные отношения;

- выписка из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию статьи к публикации в журнале, с подписью заведующего кафедрой (руководителя научного подразделения) или его заместителя, заверенной соответствующей кадровой структурой; оформленный и заверенный отзыв специалиста доктора наук, содержащий рекомендацию статьи к публикации в журнале, — для статей, поступающих в редакцию журнала в инициативном порядке;

- письменное представление — для статей, рекомендуемых к печати членами Российской академии естественных наук или членами редакционной коллегии журнала.

*По всем возникающим вопросам обращаться к ответственному секретарю журнала **Геннадиию Асафовичу Насимову** по электронной почте **vestnik-rpa@mail.ru** или по телефону **969-16-82**.*

Направление материалов для рассмотрения редакционной коллегией на указанные электронные адреса возможно при представлении в электронном (отсканированном) виде всей необходимой документации со всеми необходимыми подписями и с обязательным последующим направлением всех необходимых материалов (оригиналов) в адрес редакции.

Напоминаем авторам: одно из требований Высшей аттестационной комиссии — включение издания в систему Российского индекса научного цитирования, что сопряжено с размещением предоставленных материалов статей в открытом доступе в сети Интернет. Направляя материалы в редакцию журнала, автор заведомо соглашается на размещение своих материалов в открытом доступе в сети Интернет.

Тексты статей принимаются исключительно в том случае, если они соответствуют следующим **техническим требованиям:**

- объем — не менее 6 и не более 10 страниц формата А4;
- шрифт — Times New Roman, кегль 14;
- междустрочный интервал — 1,5;
- поля — по 2 см со всех сторон;
- абзацный отступ — 1 см;
- все аббревиатуры и сокращения расшифрованы при первом их употреблении в тексте.

Автор **в обязательном порядке**, помимо документов, перечисленных в Порядке приема рукописей, направляемых в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии», **должен представить:**

- 1) сведения о себе: фамилия, имя (полностью), отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, почетное звание, должность (полностью, без сокращений и аббревиатур), основное место работы (учебы), e-mail, город, корреспондентская контактная информация (почтовый адрес для связи с научной общественностью, который может быть размещен в открытом доступе), контактные телефоны;
- 2) перевод сведений о себе (всего перечисленного в п. 1) на английский язык;
- 3) аннотацию статьи;
- 4) ключевые слова статьи;
- 5) пристатейный библиографический список, составленный согласно ГОСТ 7.0.5—2008;
- 6) перевод аннотации, ключевых слов и заглавия статьи на английский язык.

**Подписку на журнал
«Вестник Российской правовой академии»
можно оформить по каталогу
«Газеты, журналы»
Агентства «Роспечать»**

46834

в любом почтовом отделении.



**РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ АКАДЕМИЯ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,**

**входящая в число ведущих юридических вузов России
(основана в 1970 году),**

**проводит обучение по программам магистратуры
(заочная форма обучения):**

- **«ЮРИСТ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОВЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор В. В. Гушин);
- **«ЮРИДИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ БИЗНЕСА»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Е. А. Чепранова);
- **«ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор В. А. Виноградов);
 - **«ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор В. Г. Татарян);
 - **«ФИНАНСОВЫЙ ЮРИСТ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Б. В. Россинский);
 - **«ЭКСПЕРТ ПО ПРОБЛЕМАМ ТЕОРИИ ПРАВА И ЮРИДИЧЕСКИМ ПРОЦЕДУРАМ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор М. М. Рассолов);
- **«ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор А. В. Морозов);
 - **«МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Г. С. Стародубцев);
 - **«ЮРИСТ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Н. Г. Иванов);
 - **«ДОКАЗЫВАНИЕ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ»**
(руководитель программы — доктор юридических наук, профессор Ю. Г. Торбин).

Занятия проводят ведущие ученые и практические работники органов государственной власти, судьи судов общей юрисдикции, арбитражных судов, практикующие юристы крупных юридических компаний.

Удобный график обучения.

Срок обучения — до 2 лет 5 месяцев.

Набор производится на места с оплатой обучения.

**Наш адрес:
г. Москва, Большой Каретный пер., д. 10а, стр. 1
Тел.: (495) 609-06-35
Сайт: www.rpa-mu.ru**
