

ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4/2008

Учредитель издания:

Государственное
образовательное учреждение
высшего профессионального
образования «Российская
правовая академия
Министерства юстиции
Российской Федерации»

Главный редактор:
А. Ф. Смирнов

Заместитель главного редактора:
Ю. А. Крохина

Ответственный секретарь:
Ю. А. Смирникова

Редакционная коллегия:

Л. Б. Алексеева, Е. В. Богданов,
В. А. Виноградов, Г. А. Волкова,
Н. Г. Иванов, Б. Н. Мальков,
А. В. Морозов, М. М. Рассолов,
Б. В. Россинский, А. Н. Савенков,
Е. А. Чефранова

© Вестник Российской правовой
академии, 2008.

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

Журнал включен в перечень ве-
дущих рецензируемых научных
журналов Высшей аттестацион-
ной комиссии (ВАК), публикация
в которых обязательна при защи-
те 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: rapio@mail.ru,
rio@rpa-mjust.ru

Подписанные статьи выражают
мнение авторов, которое может
не совпадать с точкой зрения
редакции журнала. Редакция
оставляет за собой право на вне-
сение изменений и сокращений.
Полная и частичная перепечат-
ка материалов возможна с пись-
менного разрешения редакции.

Над номером работали:

В. А. Виноградова, Е. Б. Елисее-
ва, М. А. Мороз, Ю. С. Петрова,
В. А. Эйделькинд, И. Е. Яковлева.

Дизайн: Ю. С. Петрова.

Верстка: Е. Б. Елисеева.

Номер подготовлен при инфор-
мационной поддержке спра-
вочной правовой системы
«КонсультантПлюс».

Формат 60×90 1/8. Печ. л. 11.

Подписано к печати 12.12.2008.

Тираж 1000 экз.

СОДЕРЖАНИЕ СТАТЬИ И КОММЕНТАРИИ

К 10-летию юридического факультета

Гейхман В. Л.

Юридическому факультету — 10 лет! 3

Федорченко А. А.

О юридическом факультете 5

Рассолов М. М.

О кафедре теории и истории государства и права 7

Троицкий В. С.

Из воспоминаний декана 9

Теория и история государства и права

Протасов В. Н.

Замечание по поводу наименования научной специальности
12.00.01 «Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве» 10

Конституционное право

Макарьев Д. А.

Вопросы истории создания и развития автономного округа
в Российской Федерации 11

Машаров Е. И.

Понятие конституционно-процессуальных отношений 15

Минаев А. В.

Возникновение государственной границы Тувинской Народной
Республики в 1922—1929 гг.: исторический аспект 18

Трудовое право

Гейхман В. Л.

Особенности и характерные признаки трудового
правоотношения 21

Административное право

Тишкова О. Г.

Понятие и сущность
нотариальной деятельности 25

Гражданское право

Ершов О. Г.

К вопросу о сроках исполнения
обязательства застройщиком
и гарантийном сроке на объект
долевого строительства 28

Киндеева Е. А.

Приобретение унитарным предприятием
права хозяйственного ведения
на созданный объект
недвижимого имущества 31

Манасян Г. В.

Основные обязанности застройщика
по договору о развитии
застроенных территорий 34

Сахарова Ю. В.

К вопросу о реальности беспроцентных
потребительских кредитов 38

Сушкова О. В.

Система исключительных прав
в процессе инвестиционной
деятельности 40

Сюбарева И. Ф.

Образовательные учреждения
как субъекты права оперативного управления
43

Юнусов Р. А.

Ретроспективный взгляд
на политические и правовые корни
права оперативного управления 45

Финансовое право

Голубев А. В.

Издание индивидуальных
правовых актов при осуществлении
финансово-бюджетного контроля 49

**Магомедов Б. М.,
Насибуллина В. Ш.**

Взыскание с казны
Российской Федерации:
проблемы правоприменения 52

Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика

Миллюхин П. И.

Концептуальные вопросы организации
судебной экспертизы электробытовой
техники 59

Шлык С. В.

Правовые аспекты борьбы с торговлей
женщинами для сексуальной
эксплуатации в Израиле 61

Гражданский процесс и арбитражный процесс

Бацуев В. И.

Теоретико-правовая проблематика
системы мировых судов 64

Рожков Г. Г.

Проблемы применения института
подведомственности в гражданском
и арбитражном судопроизводстве 68

Экологическое право

Шиловская С. А.

Стратегия развития
лесного комплекса России 72

Международное право

Керимова Т.

Вопросы совершенствования
инвестиционной политики в системе
социально-экономического развития
Азербайджанской Республики 75

Мяо М.

Сравнительный анализ российского и
китайского уголовно-процессуального
законодательства о возмещении морального
вреда потерпевшему от преступления 78

Халилов Ф.

Обязанность осуществления уголовного
преследования по уголовно-
процессуальному законодательству
Азербайджанской Республики 80

СОКРАЩЕНИЯ,
ПРИНЯТЫЕ В ЖУРНАЛЕ 83

НАШИ АВТОРЫ 84

ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ 86

Юридическому факультету — 10 лет!

Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации ведет свою историю от Всесоюзного института усовершенствования работников юстиции (ВИУРЮ), который был создан Минюстом СССР на основании постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30.07.1970. Впоследствии ВИУРЮ был реорганизован в Правовую академию Минюста СССР.

Постановлением Правительства РСФСР от 02.12.1991 № 28 «Об организации Российской правовой академии Министерства юстиции РСФСР» на базе Правовой академии Минюста СССР была создана ныне действующая Академия. Независимо от названия основной деятельностью Академии было повышение квалификации руководящих работников органов, учреждений юстиции и судов.

В 1998 г. на основании нового Устава Академии, утвержденного бывшим тогда министром юстиции РФ С. В. Степашиным, был создан юридический факультет для подготовки специалистов. Значение создания юридического факультета трудно переоценить: с включением его в структуру Академии наше учебное заведение стало полноценным вузом. Для организации образовательного процесса нужно было пригласить преподавателей других вузов, которые могли обеспечить чтение лекционных курсов студентам. Организовать новые кафедры, укомплектовать их педагогическими кадрами достаточно оперативно удалось президенту Академии профессору В. В. Ершову и вице-президенту по учебной работе, профессору В. Л. Гейхману. В первую очередь были созданы кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин (проф. Б. Н. Мальков) и иностранных языков (проф. В. Д. Португалов). Непосредственная работа по организации учебного процесса была поручена небольшой группе молодых энергичных работников: и. о. декана факультета М. Э. Микаэлян, Л. В. Каратаевой, А. А. Федорченко.

В. Л. Гейхман

В основу образовательного процесса были положены новые учебные планы, соответствующие современным стандартам обучения по специальности «Юриспруденция». Юридический факультет с самого начала использовал в своей деятельности новейшие образовательные технологии и стремился к повышению рейтинга Академии за счет постоянного улучшения качества обучения. На протяжении всех лет происходило неизменное укрепление кадров профессорско-преподавательского состава, развитие материально-технической базы и расширение форм обучения. Уже к 2002 г. на факультете осуществлялось обучение по очной, очно-заочной и заочной формам и был открыт экстернат по специальности «Юриспруденция». Была существенно изменена структура Академии, которая в настоящее время насчитывает 16 кафедр, 15 из которых заняты в основном обучением будущих специалистов. При этом важно отметить кафедру теории и истории государства и права (проф. М. М. Рассолов), базовые кафедры специализации (гражданского права; уголовного права; государственного, европейского и международного права; организации службы судебных приставов и исполнительного производства). Помимо обучения, кафедры занимаются также руководством научно-исследовательской работой студентов.

Целенаправленные усилия профессорско-преподавательского состава при активной, слаженной организационной работе руководителей, методистов и инспекторов юридического факультета, среди которых в первую очередь следует отметить В. С. Троицкого, С. И. Нагих, Р. Ч. Бондарчука, В. В. Монахову, Н. И. Гераськину, Л. С. Семину, Т. Н. Терешкину и др., дали свои плоды: за десять лет факультет окончили 2 416 выпускников. Характеризуя работу коллектива факультета, особо хочется отметить сотрудников,

проработавших долгие годы и продолжающих трудиться с неизменной добросовестностью, доброжелательностью и подчас с материнским вниманием и теплом по отношению к студентам. Это стало одной из лучших традиций юридического факультета.

Отличительной особенностью организации учебного процесса на юридическом факультете является участие в нем штатных преподавателей Академии и практических работников органов и учреждений юстиции.

Сегодня юридический факультет РПА Минюста России состоялся, а сама Академия усилиями руководства, профессорско-преподавательского

состава, учебно-вспомогательного, административно-хозяйственного и технического персонала стала одним из ведущих государственных учреждений высшего юридического образования и главным вузом Минюста России.

Это заслуженный и славный итог десятилетней деятельности юридического факультета. 10 лет — первый юбилей факультета, но впереди у него много вех и много новых свершений!

С юбилеем вас, дорогие профессора, преподаватели, сотрудники и студенты юридического факультета РПА Минюста России!

Счастья, здоровья и новых творческих успехов!

О юридическом факультете

Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации как лидирующее образовательное учреждение страны в области юридического образования являлась важным звеном в правовой реформе 1991—2000 гг., важным элементом которой было создание дееспособной судебной системы. Именно РПА Минюста России способствовала нормативному и кадровому обеспечению функционирования всей судебной власти. На протяжении значительного периода времени (начиная с момента создания) Академия занималась повышением квалификации работников судебной системы. Однако нормальное функционирование судебной системы и системы органов юстиции было невозможно без подготовки профессиональных юридических кадров. Произошедшие в государстве изменения обусловили необходимость увеличения количества специалистов в юридической сфере, особенно в системе судебной и исполнительной власти. Поэтому создание юридического факультета было естественным шагом как для развития РПА Минюста России, так и для выполнения стоящих перед ней задач по обеспечению деятельности Минюста России, основной функцией которого на тот период была кадровая политика для судебной системы.

Созданный в 1998 г. юридический факультет, главной задачей которого была подготовка бакалавров, а затем и специалистов по юридической специальности, дал новый импульс и вдохнул новую жизнь в Академию. Необходимо было позиционироваться не только как ИПК Минюста России, экспертный центр, но и как вуз, что было затруднено не только некоторыми нормативными ограничениями для деятельности таких уникальных организаций, но и отсутствием опыта функционирования как образовательного учреждения. В частности, встал вопрос об изменении правового статуса Академии как организации в связи с учреждением в его структуре юридического факультета, сама идея образования которого была воспринята весьма неоднозначно в самой РПА Минюста России. Однако мне, молодому сотруднику Академии, энергично влившемуся

А. А. Федорченко

в 1992 г. в ее трудовой коллектив, эта идея показала себя как привлекательная и даже перспективная. Поэтому я выразил руководству Академии свое желание и готовность в организации учебного процесса, а также в формировании кадрового, информационного и материального обеспечения деятельности факультета.

Академия стала позиционировать себя как вуз Минюста России, чему способствовал интерес к юридическому образованию среди выпускников как московских, так и региональных школ страны. Благодаря новаторству руководства, организационного ядра факультета (М. Э. Микаэлян, Л. В. Каратаевой), и продуманной рекламе весть об Академии быстро разнеслась по всей стране. Президентом Академии на тот период был назначен В. В. Ершов, молодой и уже известный в стране доктор юридических наук, который понял, что для всего нового необходимы свежие идеи и уверенность в собственных знаниях и силах.

Особенностью вуза является то, что его учредителем является Минюст России, который априори занимается обеспечением страны качественными профессиональными юридическими кадрами. Именно центральное положение Академии как образовательного и экспертного учреждения в процессе проведения правовой реформы, ядром которой была судебная реформа, послужило тому, что юридический факультет был востребован самим духом времени необходимостью решения и проблем, стоящих в юридической сфере перед страной. Было решено начать обучение на юридическом факультете по очной и очно-заочной формам обучения, а впоследствии — по заочной форме. Основной контингент студентов, особенно на вечерней форме обучения, состоял из работников судов и органов юстиции (секретари уголовных, гражданских и арбитражных процессов, помощники экспертов, помощники следователей, адвокатов, нотариусов и т. д.), поэтому важнейшими задачами юридического факульте-

та Академии стали организация добротного учебного процесса, подготовка учебно-методических материалов, привлечение профессорско-педагогического состава и участие юридического факультета в образовательной жизни Москвы.

Юридический факультет вуза стал принимать самое активное участие в различных образовательных мероприятиях столицы: образовательных выставках, межвузовских конференциях, КВНах, концертах, ежегодных конкурсах студенческих театральных коллективов «Фестос», победителями которых не раз становились студенческий театр, кружок юридического факультета Академии и т. д.

Впоследствии при участии созданного на юридическом факультете Студенческого совета был учрежден внутриакадемический конкурс «Лучший преподаватель года», на котором путем опроса и тайного голосования студентами выбирались кандидаты на номинации. В Академии стали рождаться новые традиции коллективного празднования различных праздников профессорско-педагогического состава совместно со студентами. В то же время студенты стали активно принимать участие в научной жизни вуза и повышении квалификации судей и работников системы органов юстиции, оказывая организационно-техническую помощь. При кафедрах действуют постоянные научные кружки, а также проводятся ежегодные студенческие конференции, в том числе олимпиады, учрежденные Минюстом России и Президентом РФ. Ежегодной традицией юридического факультета Академии стало вручение первокурсникам 1-го сентября на День знаний студенческих билетов самим руководством Минюста России в лице министра и его заместителей. Это стало символом преемственности юридических кадров, заботы и признания деятельности вуза со стороны Минюста России. В стенах Академии проходили различные научные и практические конференции, в том числе и международные по линии ОБСЕ, БДИПЧ, ООН и т. д.

С приходом в Академию доцента, кандидата юридических наук Р. В. Шагиевой, которая возглавила в 1999 г. деканат юридического факультета, в вузе забурлила учебная жизнь. Был создан Студенческий совет юридического факультета, который решал все вопросы учебной жизни студентов.

Особое внимание деканата юридического факультета было сосредоточено на качестве учебного процесса и успеваемости студентов в связи с ужесточением требований к подготовке профессорских кадров. На федеральном уровне были приняты новые образовательные стандарты по юридической специальности.

При активном участии руководства в судьбе юридического факультета Академии в нее были приглашены известные ученые-правоведы различных отраслевых направлений, специалисты ведущих вузов столицы. К их числу можно отнести таких теоретиков и практиков, как: Л. Б. Алексеева, Г. П. Батуров, Г. Н. Борзенков, В. П. Верин, О. А. Жидков, В. В. Залесский, Г. Н. Мальцев, Г. Н. Манова, И. Ф. Мачин, Г. И. Муромцев, В. С. Нерсисянц, А. И. Парог, В. П. Ратников, Ю. А. Тихомиров, В. А. Туманова, В. А. Четвернин и др.

Важной задачей в деятельности юридического факультета являлась проблема создания работоспособных кафедр по различным отраслевым наукам, что ознаменовало становление Академии как специализированного учебного учреждения высшего профессионального образования. Именно создание самостоятельных учебных и научных подразделений — кафедр, а впоследствии и диссертационного совета по различным юридическим специальностям явилось важным этапом в жизни юридического факультета.

В дальнейшем в связи с расширением деятельности юридического факультета встал вопрос о создании в структуре юридического факультета центра довузовской подготовки и правового колледжа. Юридическим факультетом были подготовлены соответствующие нормативные документы: Положение об Академическом правовом колледже и Положение о Центре довузовской подготовки. Становление этих подразделений укрепило внутреннюю структуру Академии как учебного заведения высшего профессионального образования.

В настоящее время юридический факультет вуза — жизнеспособное и активное образование, гармонично влившееся, как показало время, в Академию, имеющее значительный потенциал, поддерживаемый кафедрами, укрепляющее авторитет и славу Академии. Выпускники РПА Минюста России стали преуспевающими практикующими юристами в различных сферах юстиции: от Минюста России до судебной системы страны. Одной из таких выпускниц юридического факультета была О. Н. Борискина, которая стала помощником Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева. Академию ждет блестящее будущее, связанное с задачами, поставленными перед Минюстом России. Формирование правового мировоззрения общества, распространение юридических знаний и популяризация юридической профессии, а также научная и законопроектная деятельность являются сегодня важнейшими направлениями развития РПА Минюста России.

О кафедре теории и истории государства и права

Важнейшим подразделением созданного в 1998 г. юридического факультета РПА Минюста России стала наша кафедра, которая была образована в 1994 г. по инициативе руководства Академии. Ее первоначальное название было не совсем обычно — «кафедра теории судебной власти и управления в области юстиции». Но это, на мой взгляд, было вполне объяснимо, ибо по поручению Минюста России Академия наряду с повышением квалификации руководителей органов и учреждений юстиции занималась переподготовкой судей.

Первым заведующим кафедрой был известный специалист в области теории правоприменения и судебной власти, доктор юридических наук, профессор В. В. Ершов, который одновременно являлся и президентом РПА Минюста России. Под его непосредственным руководством прошло формирование первого коллектива кафедры, были разработаны некоторые программы и пособия, а также началось чтение курса теории государства и права.

В разные периоды на кафедре успешно трудились видные ученые-юристы и практики: академик В. С. Нерсесянц; заслуженный деятель науки О. А. Жидков; начальник отдела судебной реформы Главного правового управления администрации Президента РФ, кандидат юридических наук С. А. Паршин; заместитель председателя Верховного Суда РФ, кандидат юридических наук В. И. Радченко; судья Верховного Суда РФ, кандидат юридических наук В. В. Демидов; доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Л. Б. Алексеева; профессор И. С. Пристанский и др.

М. М. Рассолов

В 2001 г. я возглавил кафедру, и она обрела новое название — «кафедра теории и истории государства и права». С этого момента ее профессора и преподаватели стали читать лекции и вести практические занятия не только на факультете повышения квалификации работников юстиции, но и на юридическом факультете. Точнее, с этого момента мы стали основное внимание уделять преподаванию студентам теории государства и права, истории государства и права, римского права, истории политических и правовых учений.

Хочу заметить, что это было непростое время и для нашей страны, и для юридического факультета, и для кафедры — время больших социальных потрясений в мире и в нашем обществе. Надо сказать, члены нашей кафедры не были пассивными свидетелями ломки прежнего миропорядка, или, как говорил Г. В. Ф. Гегель, обычного преодоления старого режима. «Ведь сова Минервы, — утверждал он, — начинает свой полет в обычные сумерки — во времена, когда на смену старому строю идет новый».

Работники кафедры своими трудами ответили на зов новой эпохи, отразили многие преобразования в жизни России и других стран СНГ. Их усилиями в последние годы были написаны и выпущены в свет, а затем получили признание общественности многие монографические исследования и разработки, учебники и учебные пособия, подготовлены и изданы по всем читаемым курсам программы и методические материалы¹. За это

¹ См., напр.: *Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. М. Рассолова. М., 2000; Рассолов М. М. История политических и правовых учений. М., 2006; Он же. Проблемы теории государства и права. М., 2007; Протасов В. Н. Теория государства и права. М., 2004; Он же. Юридическая процедура. М., 2004; Шагиева Р. В. Концептуальные основы теории правовой деятельности. М., 2005; Горбунов М. А. Римское частное право. М., 2007; Он же. Введение в римское право. М., 2008; Никитин П. В., Тарасова Л. А. История органов и учреждений юстиции в России. М., 2007; Соколов Н. Я. Профессиональная культура юристов (по итогам социологического исследования). М., 2007; Рассолов М. М., Горбунов М. А. Римское право. М., 2008; Бабенко В. Н. Судебная система России: история и современность. М., 2007; Он же. История государства и права России (IX — начало XX в.). М., 2008; и др.*

время было защищено более 20 кандидатских диссертаций по острым проблемам теории постсоветского государства и права.

Сегодня, когда в нашем обществе оживились дискуссии о сущности постсоциализма и цивилизма, развитии демократических институтов Российского государства и Российско-белорусского союзного государства, совершенствовании рыночного законодательства в условиях глобализации, соблюдении прав и свобод гражданина, также возникли вопросы об обобщении всего того, что нарабатывала теоретико-правовая мысль в этих областях, а также о скорейшей подготовке и издании новых учебников, учебных пособий и программ по актуальным проблемам современного государства и права.

Все эти и другие проблемы работники кафедры заинтересованно обсуждали с академиком В. С. Нерсесянцем и мечтали написать учебник по проблемам теории государства и права на современном этапе. К сожалению, Владик Сумбатович скоропостижно и безвременно ушел из жизни, и нам пришлось без него доводить начатое благое дело до конца. В итоге доктором юридических наук, профессором В. Н. Протасовым и доктором юридических наук Р. В. Шагиевой была подготовлена и опубликована учебная программа «Проблемы теории государства и права» (М., 2005), а я написал учебник «Проблемы теории государства и права» (М., 2007).

Этот учебник базируется на исходных, концептуальных положениях учебной программы «Проблемы теории государства и права» и учитывает современные тенденции формирования гражданского общества, цивилитарного государства и права в России, включая идеи Российско-белорусского союзного государства.

Происшедшие исторические перемены в мире и в нашем обществе заставили нас также пересмотреть укоренившиеся в науке и практике представления о государстве, праве, власти, правотворчестве, законности, правосознании и иных категориях как о чисто классовых политических явлениях и институтах. Наряду с указанными функциями они имеют социальные, личностные, национальные, групповые, нравственные и этические цели, качества и интересы.

Речь идет об изменении отношения (под влиянием складывающегося нового общественно-экономического и политического строя в России) к таким исходным темам науки теории государ-

ства и права, как концепция постсоциалистического общества, государства и права, взгляды на происхождение права и государства, проблемы типологии, строения и функций государства, сущность и парадигма современного права, проблемы теории правоотношений и теории юридической процедуры, основы современной теории прав человека.

Однако, иначе трактуя либо формулируя отдельные темы, мы не пытаемся низвергнуть или свети на нет то, что составляло стержень былой конструкции теории государства и права. Скорее, здесь наиболее отчетливо проявляется закономерный процесс не только непрерывного развития и совершенствования юридической науки и образования, но и изменившихся исторических условий. Последнее касается в основном фундаментальных представлений о сущности и признаках цивилитарного государства и права, классовом подходе к механизму Российского государства, о новом механизме правотворчества, о правовой и неправовой законности в России, о совершенствовании механизма государственного воздействия на экономику в условиях глобализации, о законодательном регулировании деятельности политических партий в демократическом рыночном обществе и т. д.

Конечно, названный учебник не претендует на охват всего курса теории государства и права, рассматриваемого в проблемных аспектах. В нем акцентируется внимание лишь на самых важных в теоретическом и методологическом плане темах, современных, постсоциалистических проблемах государства и права, возникших под влиянием цивилизма как главной национальной идеи Российского государства.

Сегодня на кафедре теории и истории государства и права готовятся и другие учебники, пособия и монографии, успешно ведется преподавание различных дисциплин теоретического и исторического характера. А сама кафедра, возникшая как подразделение РПА Минюста России, которое занималось только повышением квалификации руководителей органов и учреждений юстиции, превратилась в серьезный центр обучения студентов-юристов и центр научных исследований актуальных проблем государства и права на современном этапе.

Кафедра теории и истории государства и права пребывает в состоянии непрерывного развития и самосовершенствования и призывает к тому же всех будущих юристов — студентов юридического факультета.

Из воспоминаний декана

На юридическом факультете РПА Минюста России я проработал почти два с половиной года. Это было интересное время.

Первое, на что я сразу обратил внимание, придя на факультет, — это разница в возрасте между мною и большинством студентов: я был старше их всего лишь лет на 10—15. Такая небольшая разница была и плюсом и минусом в моей работе. «Минусы» ощущались лишь на первом этапе: всегда считал, что авторитет должен признаваться не за должностью, а за человеком. Но в остальном возраст был только «в плюс». Ведь я еще помню, что такое быть студентом.

На факультете работала настоящая команда, которой я благодарен. С В. В. Монаховой мы систематизировали учебный блок работы со студентами; с М. А. Качалкиным поднимали студенческое самоуправление; Р. Ч. Бондарчук держал «руку на пульсе» научной студенческой жизни. С особой благодарностью я вспоминаю инспекторов факультета, на которых держался весь этот слаженный коллектив — юридический факультет.

Работы было много. И это было настоящее творчество. Я помню студенческую конференцию «Доступное жилье для молодежи», которую организовывал студенческий совет. Готовясь к ней, мы неделю сидели в деканате до часа ночи. Никто не верил, что у нас получится. Но мы сделали это и провели конференцию на высоком уровне! А для меня как руководителя факультета приятнее было осознавать, что студенческое само-

управление повзрослело, ибо ребята сами для себя при минимальном вмешательстве администрации смогли организовать научную конференцию, которой можно гордиться.

На моих глазах поднимался уровень студенческой самодеятельности. И если на первом этапе «Мисс РПА» и новогодние вечера были любительскими концертами, то в 2006 г. это было уже настоящее шоу.

В это же время происходило становление института старостата. Он постепенно превращался в реальную силу, на которую деканат мог опираться в работе со студентами.

Конечно же, работа декана — это не только праздник. Это еще и ответственность: каждый день приходится принимать решения. Некоторые давались легко, а некоторые — очень сложно. Одним из таких сложных решений был вопрос об отчислениях. И это приходилось делать, но к этой мере прибегали лишь крайнем случае, ибо всегда понимали, что мы в ответе за каждого студента.

Я поздравляю с 10-летием факультета всех студентов и преподавателей. Но в первую очередь я поздравляю работников деканата. Вы делаете очень ответственную, но в то же время очень интересную работу! Успехов вам в вашем благородном труде!

В. С. Троицкий

Замечание по поводу наименования научной специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»

В российском Перечне научных специальностей под индексом 12.00.01 значится «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». В этом обозначении следует отметить правильность постановки на первое место понятия права, что терминологически подчеркивает приоритетность для юридической науки именно права, а не государства. Юридическая наука — это прежде всего правовая наука, наука о праве. В этом плане официальное название научной специальности 12.00.01 выгодно отличается от названия учебной дисциплины, которая именуется «Теория государства и права».

В действующем в России Государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция» под индексом ОПД.Ф.01 (цикл ОПД — общепрофессиональные дисциплины) значится учебная дисциплина «Теория государства и права». Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования представляет собой нормативный юридический документ, следовательно, приведенное наименование учебной дисциплины является официальным.

Таким образом, у нас на официальном уровне констатируется, что существует учебная дисциплина под названием «Теория государства и права» и наука — «Теория права и государства».

Представляется, что та учебная дисциплина, которая сейчас обозначается как «Теория государства и права», является комплексной учебной дисциплиной и базируется она на двух науках — общей теории права и теории государства. С учетом этого обстоятельства можно предположить, что на данный момент не являются точными официальные наименования как науки, так и учебной дисциплины. Название науки («Теория права и государства») не является точным потому, что здесь, на самом деле, не одна, а две науки — общая теория права и теория государства, а учебной дисциплины потому, что следовало хотя бы в ее названии поставить слово «право» на первое место (так, как это сделано в существующем официальном названии науки).

В. Н. Протасов

Однако проблематика учебной дисциплины и точного наименования науки (наук) — вопрос времени и дальнейших теоретических обсуждений и дискуссий. Хотя на данном, переходном этапе можно было бы привести в соответствие название учебной дисциплины с существующим официальным названием науки — «Теория права и государства» (а лучше — «Общая теория права и государства»).

Во всех этих терминологических несоответствиях следует обозначить главное проблемное звено, которое наиболее значимо для практики, а именно для написания и защиты диссертаций. Речь идет о словосочетании «теория и история права и государства» в названии научной специальности 12.00.01, которое весьма неудачно: оно, с одной стороны, дезориентирует соискателей ученых степеней, а с другой — влияет на появление в их диссертациях некоей мешанины из теоретических и исторических компонентов.

Существующая синтетическая формулировка в наименовании специальности 12.00.01 приводит к тому, что многие соискатели не понимают (а иногда даже и не хотят понимать), что диссертация должна писаться строго по той или иной науке: или теории права и государства, или истории права и государства. Объединение этих наук в одной научной специальности обусловлено сугубо технологическими обстоятельствами организации диссертационных советов и не должно служить основанием для смешения в диссертациях научных проблематик. В подобного рода диссертационных исследованиях не решаются ни общетеоретические проблемы права, ни проблемы истории права и государства.

В название научной специальности 12.00.01 следует внести ясность и сформулировать его следующим образом: «Теория права и государства; история права и государства; история учений о праве и государстве». Удобства в написании и защите диссертаций не должны превалировать над наукой.

Вопросы истории создания и развития автономного округа в Российской Федерации

Д. А. Макарьев

Автономный округ сложился как форма национальной автономии малочисленных наций и народностей, компактно проживающих на определенной территории. Автономные округа с момента их образования назывались национальными округами. Статья 617 Конституции СССР 1977 г. переименовала национальные округа в автономные, тем самым более четко определив их государственно-правовой статус и унифицировав названия десяти автономий.

Автономные округа находились в составе краев и областей РСФСР. Коми-Пермяцкий автономный округ был образован 26 февраля 1925 г. в составе Пермской области; Ненецкий автономный округ — 15 июля 1929 г. в составе Архангельской области. 10 декабря 1930 г. были образованы следующие округа: Корякский — в составе Камчатской области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) — в составе Красноярского края, Ханты-Мансийский — в составе Тюменской области, Чукотский — в составе Магаданской области, Эвенкийский — в составе Красноярского края, Ямало-Ненецкий — в составе Тюменской области. 26 сентября 1937 г. были образованы Агинский Бурятский округ в составе Читинской области и Усть-Ордынский Бурятский округ в составе Иркутской области.

Эти округа создавались с учетом особенностей данных территорий и проживавших там народностей Севера (ненцы, ханты, манси, эвенки, коряки, алеуты, нанайцы, иганасаны, негидальцы, нивхи, ороки, орочи, саамы, эскимосы, юкагиры и др.). Новый статус дал дальнейшее экономическое и социальное развитие этим территориям. Стали осваиваться природные ресурсы, осуществлялось строительство крупных предприятий, энергетических и транспортных объектов, развивались оленеводство, охотничий, рыбный и зверобойный промыслы. Согласно ст. 110 Конституции СССР 1977 г.

автономные округа имели по одному представителю в Совете национальностей Верховного Совета СССР.

Повышение материального и культурного уровня жизни, улучшение медицинского обслуживания населения, строительство школ и других социальных объектов привели к увеличению численности населения.

Очевидно, что для эффективного законодательного регулирования необходимо понимание таких дефиниций, как, например, «автономный округ», «автономный округ в составе края (области)», «административно-территориальная единица». Однако такое понимание вырабатывается весьма долгим и сложным путем теоретических дискуссий. А. А. Югов писал, что «вопрос о понимании административно-территориальной единицы является довольно сложным и запутанным»¹. Некоторые авторы отождествляют административно-территориальную единицу с населенным пунктом. Другую точку зрения выразил В. А. Круталевич: «...Каждая административно-территориальная единица является пространственной сферой деятельности местного органа государственной власти. Всякая административно-территориальная единица, будучи признана самостоятельной, неизбежно получает и организационное оформление с обязательными признаками: наличие территории и наличие органа власти»².

В 60-е гг. XX в. В. С. Васильев также писал о том, что округ как особое государственное образование слабо изучен специалистами. Законодательство о национальных округах тоже было недостаточно полным. Неслучайно юристы-государствоведы спорят до сих пор, как нужно определять округ. Одни считают его формой совет-

¹ Югов А. А. Основные звенья административно-территориального деления РСФСР // Уч. зап. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1968. С. 106—107.

² Круталевич В. А. Административно-территориальное устройство БССР. Минск, 1966. С. 10.

ской автономии, другие видят в нем лишь национально-территориальное образование и отрицают его автономное положение в системе социалистической федерации³.

О. О. Миронов считал, что административно-территориальная единица как субъект конституционного права характеризуется тем, что имеет свои закрепленные в правовых актах границы, свое наименование, свои органы государственной власти, властные полномочия которых распространяются на территорию данной административно-территориальной единицы и проживающее на ней население⁴.

Ранее некоторые авторы относили к административно-территориальной единице практически каждый населенный пункт. Другие авторы считали, например, что «сельский Совет, объединяющий группу небольших сел, вместе с их территорией образует административно-территориальную единицу»⁵. В соответствии с Конституцией СССР 1937 г. к ним относились края и области.

Компетенция административно-территориальных единиц долгое время не получала в законодательстве необходимого закрепления. В положениях о различных звеньях советов определялась компетенция советских представительных органов, но отсутствовали такие положения о различных административно-территориальных единицах, в связи с чем вопросы их компетенции не имели четкой правовой регламентации. Затем вопрос о национальных округах стал обсуждаться учеными-государствоведами все чаще, постепенно стало появляться и нормативное регулирование этих вопросов. А. В. Радвогин, когда предлагал принять Положение о национальных округах, писал: «Национальные округа можно рассматривать как субъекты советской автономии. Так, в Постановлении Совнаркома РСФСР от 8 сентября 1931 г. «О хозяйственном развитии районов Крайнего Севера» национальные округа именуются самостоятельными национальными административно-территориальными объединениями»⁶. Он также указывал, что самостоятельность национальных округов в осуществлении государственной власти и управления подтверждается наличием у национального округа своего бюд-

жета, своего плана развития народного хозяйства, наличием конкретных прав и обязанностей. А. В. Радвогин считал национальные округа субъектами административной формы советской автономии⁷.

О необходимости правового регулирования деятельности национальных округов писали и другие авторы. Нужен был правовой акт, который бы более или менее полно комплексно решал и регулировал вопросы самоуправления малых народов Севера. Таким актом явилось Временное положение об управлении туземными народностями и племенами северных окраин РСФСР, утвержденное Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 25 ноября 1926⁸. Согласно этому Положению высшим органом власти на территории каждого туземного района являлся туземный Съезд Советов, который созывался раз в год. В период между съездами действовал туземный исполком, избираемый Съездом на один год. Исполком руководил деятельностью родовых Советов, проводил в жизнь решения вышестоящих органов власти, вел борьбу с азартными играми, принимал меры к предупреждению кабальных сделок, а при необходимости расторжения таковых в судебном порядке выдавал гражданам удостоверения и справки. Туземный исполком утверждал договоры, регистрировал акты гражданского состояния (рождения, браки, разводы, смерти), снабжал население продовольствием, оказывал помощь нетрудоспособным⁹.

Положением от 20 апреля 1932 г. «Об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР»¹⁰ была закреплена автономность национальных округов. Согласно данному Положению окружные исполкомы были уполномочены устанавливать сроки проведения выборов в Советы и созывы народных съездов Советов в округе. Исполкомы осуществляли ряд функций в области промышленности, сельского хозяйства и кооперирования. Они руководили реконструкцией сельского и промыслового хозяйства; организовывали колхозы, совхозы, молочные фермы и другие виды хозяйств; принимали меры

³ См.: Васильев В. С. Округ как он есть // Советы депутатов трудящихся. 1968. № 3. С. 90.

⁴ См.: Миронов О. О. Административно-территориальные единицы — субъекты советского конституционного права // Проблемы конституционного права. Саратов: Изд-во Саратов. юрид. ин-та, 1969. С. 51.

⁵ Круталевич В. А. Указ. соч. С. 14.

⁶ Радвогин А. В. Национальный округ — субъект советской автономии // Правоведение. 1961. № 3. С. 31.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: СУ. 1926. № 73. Ст. 575.

⁹ См.: Широкова Е. М. К вопросу о правовом регулировании деятельности национальных округов // Уч. зап. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1968. С. 134—137.

¹⁰ См.: СУ. 1932. № 39. Ст. 176.

к развитию оленеводства, коневодства, разведению крупного рогатого скота; организовывали ветеринарно-санитарные и лечебные службы. Исполкомы руководили земельно-водным устройством, проведением планов заселения и расселения в пределах округа, проведением мелиоративных и технических работ, распоряжались всеми земельными фондами, составляли и реализовывали планы дорожного строительства, содействовали развитию транспорта, связи и почтово-телеграфного сообщения.

В 20-е гг. XX в. существовала интересная проблема определения территорий автономных образований. Принцип национально-территориальной автономии был закреплен в законе и включал в себя учет национального состава, экономических связей, географического положения, пожеланий населения. При определении территории автономных образований создавались специальные смешанные комиссии из представителей уездов и волостей, которые учитывали этнический состав, удобство управления, хозяйственные интересы. Учитывалась также и возможность переноса столиц, например при решении вопроса о Бирском и Белебеевском уездах. Так, предполагалось, что если Башкирия перенесет столицу из Sterлитомака в Уфу, которая в этом случае займет центральное положение в Республике и из которой будет удобно управлять, в частности Бирским и Белебеевским уездами, то эти уезды следует отдать Башкирской АССР. Если же Башкирия оставит свой центр в Sterлитомаке или перенесет его в Оренбург, то Уфимский, Бирский и Белебеевский уезды следует присоединить к Татарии, так как этот район теснее связан с Казанью, чем с указанными городами. Позднее, 14 июля 1922 г., ВЦИК упразднил Уфимскую губернию, включив четыре ее уезда (Уфимский, Бирский, Белебеевский и Златоустовский) в состав Башкирской АССР. Столица Республики была переведена в Уфу¹¹.

Интересным представляется сравнительный анализ задач и функций органов власти Коми-Пермяцкого национального округа, созданного в 1925 г., и Коми-Пермяцкого автономного округа в составе Пермской области в 1997 г. Он показывает, что многие задачи и функции органов национального и автономного округа остаются на протяжении десятилетий неизменными вне зависимости от статуса.

Коми-Пермяцкий национальный округ был первым национальным округом, он являлся самым крупным по численности населения. В 1925 г. территория округа была равна 25 200 км² с населением 148 626 человек, причем 3/4 населения составляли коми-пермяки. В 1925 и 1929 гг. поднимался вопрос о присоединении Коми-Пермяцкого национального округа к Коми АССР. Однако в связи с наличием доступных дорог и экономическим тяготением он был оставлен в системе Свердловской области.

Съезд Коми-Пермяцкого национального округа состоялся 3 апреля 1925 г. На нем присутствовало 66 делегатов (большинство — коми-пермяки). Основными вопросами, которые рассмотрел Съезд, были: образование исполнительных органов, утверждение бюджета округа, а также утверждение административного центра округа г. Кудымкар. Съезд собирался раз в два года. На нем обычно заслушивались доклад Уральского облисполкома и отчет об исполнении бюджета за предыдущий год, утверждался новый бюджет, обсуждалось состояние сельского хозяйства в округе и выбирался окружной исполком.

В период между съездами окружной исполком являлся высшим органом власти в округе. Он руководил деятельностью всех нижестоящих органов, а также деятельностью предприятий и учреждений на территории округа; принимал меры к развитию промышленности, сельского хозяйства, торговли и культурной жизни населения. Окружной исполком принимал постановления и отменял акты нижестоящих органов власти. Основные вопросы практической деятельности окружного исполкома в 20-е гг. можно было бы разделить на следующие группы:

- 1) в области национально-государственного строительства и управления;
- 2) в бюджетно-финансовой области;
- 3) в области промышленного строительства;
- 4) в области сельского хозяйства;
- 5) в области дорожного строительства;
- 6) в области культурно-просветительской работы¹².

Такое сходство задач и функций указывает на сохранение необходимости особого правового регулирования автономного округа, в каком бы статусе он ни находился: национального округа, автономного округа в составе края (облас-

¹¹ См.: Чистяков О. И. Установление территорий автономных образований (1920—1922) // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1963. № 4. С. 20—23.

¹² См.: Широкова Е. М. К вопросу образования и деятельности Коми-Пермяцкого национального округа (1925—1936 гг.) // Уч. зап. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1968. С. 122—126.

ти) или автономно-территориальной единицы. Суть проблемы, как правило, заключается в распределении властных полномочий между органами власти субъектов Российской Федерации.

Исторические причины образования автономных округов были связаны с необходимостью улучшить их экономическое положение, реализовать в полной мере права и свободы его граждан, учесть наиболее полно национальные, культурные и природные особенности территории. Автономному округу был дан статус самостоятельного и равноправного субъекта Российской Федерации для защиты прав и интересов местного населения с его национальными, природными, экономическими и культурными особенностями. Очевидно,

что автономные округа в полной мере не реализовали тот потенциал, который был предложен им Конституцией РФ 1993 г. Наверное, именно из-за нереализованных возможностей ускоренными темпами пошел процесс объединения автономного округа с краем (областью).

В случае объединения автономного округа с краем (областью) требуется сохранить право народа на самоопределение, территорию, охрану культуры, самобытности, природной среды обитания и др. Поэтому очевидно, что самой актуальной проблемой при объединении указанных субъектов Федерации является проблема установления статуса бывшего автономного округа.

Понятие конституционно-процессуальных отношений

Е. И. Машаров

Деление конституционных правоотношений на материальные и процессуальные вызывает дискуссию и в рамках науки конституционного права, и в теории права, поскольку в теории права существуют различные подходы к содержательной части процессуальных отношений. Большинство исследователей рассматривают процессуальные отношения как производные от материальных, исходя из того, что фактически они носят служебный характер.

Исследование конституционно-процессуальных отношений необходимо проводить на основе анализа конституционных материальных отношений и различных научных теоретических подходов к правоотношению. Конституционным правоотношением называют общественное отношение, урегулированное нормами конституционного права, содержанием которого являются юридические связи в форме прав и обязанностей.

В силу того что конституционное регулирование охватывает важнейшие сферы деятельности общества, государства, личности и формулирует определенные базовые ориентиры и правила поведения, роль конституционно-процессуальных отношений велика.

В процессе реализации общественных отношений между общественными и государственными институтами, между гражданином и органом государственной власти Российской Федерации возникают различные варианты правоотношений. Поэтому в конституционном праве принято классифицировать конституционные правоотношения в зависимости от их специфики. С точки зрения времени функционирования конституционных правоотношений их можно разделить на постоянные и временные. Период действия постоянных правоотношений не определен, но при некоторых условиях они могут прекратить свое действие. Временные правоотношения, как правило, могут характеризоваться при организации выборов и существовании избирательной систе-

мы (например, отношения между избирателями и кандидатом в депутаты).

В делении правоотношений по отраслевой принадлежности большое значение имеет разграничение материально-правовых и процессуальных правоотношений. Как правило, материально-правовые отношения возникают на основе норм материального права. Содержание материально-правовых отношений можно рассмотреть посредством изучения прав и обязанностей, составляющих предмет интересов субъектов права, т. е. существо юридического дела: гражданско-правовые, государственно-правовые, административно-правовые и другие материально-правовые отношения. В теории права отмечается, что процессуальные правоотношения возникают на базе процессуальных норм и являются производными от материально-правовых отношений¹. Они предусматривают процедуру осуществления прав и обязанностей субъектов, порядок разрешения юридического дела: гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные, административно-процессуальные и другие процессуальные отношения. Но природа процессуальных отношений, а также проблема взаимодействия с материальными правоотношениями в настоящее время практически не изучены.

Актуальность изучения предмета конституционно-процессуальных отношений также возникает по причине объема конституционного регулирования, значимости сферы социальных отношений, которые урегулированы нормами конституционного права. Процесс претворения в жизнь социальных отношений предполагает определенный механизм их реализации. В то же время конституционное право, нормы Конституции РФ и нормы законов нуждаются в четком и действенном механизме своей реализации. В целях эф-

¹ См.: *Общая теория права: Курс лекций* / Под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 410.

эффективной защиты конституционных прав и свобод граждан и организаций, функционирования органов государственной власти Российской Федерации созданы процессуальные нормы, а в результате их реализации образуются процессуальные отношения.

По мнению С. С. Алексеева, материальное содержание неразрывно связывает правоотношение с реальными отношениями, фактическими социальными процессами, а юридическое — служит правовым средством обеспечения, а в некоторых случаях и средством формирования материального содержания².

Юридическое содержание конституционно-правоотношения представляет собой единство субъективных прав и обязанностей, оказывающих активное влияние на поведение участников этого отношения, и выражается главным образом в строго определенной всеобщности прав и обязанностей, в том, что все лица являются носителями данных субъективных прав и обязанностей³.

Конституционно-процессуальные отношения играют большую роль, поскольку именно благодаря данным правоотношениям обеспечивается защита конституционных прав и свобод, повышается эффективность реализации конституционно-правовых норм.

Наличие и действие конституционных норм не ограничивается исключительно Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. Прежде всего конституционные нормы реализуются в ежедневной практике (например, деятельности Государственной Думы РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ). Защита данных конституционных норм и их эффективное исполнение возможно благодаря правильной организации процедуры работы как самого механизма деятельности данной нормы, так и взаимоотношений субъектов конституционного права.

Следует отметить, что конституционно-процессуальное правоотношение существует не только внутри нормы конституционного права. Именно оно расширяет данную норму, позволяет ей развивать конституционную практику, делая ее более эффективной для реализации конституционно-правовых гарантий (прежде всего, для защиты законных интересов граждан и организаций).

О значении правоотношений С. Ф. Кечекьян писал, что «замкнуться в рамках нормы права и не видеть права в общественных отношениях — это значит никогда не дойти до средств осу-

ществления нормы права, до проверки наличия законности»⁴. В свою очередь, Д. А. Керимов подчеркивает, что «лишь в движении права от возможности к действительности, в воплощении правовых установлений в регулируемые отношения обнаруживается его назначение, действенность, эффективность»⁵.

Понятие конституционно-процессуальных отношений может быть проанализировано на примере правотворческого процесса. В данном случае правотворческий процесс рассматривается шире, чем законодательный, поскольку включает в себя все стадии: начиная от создания концепции нормативного правового акта и заканчивая его опубликованием.

Правотворческий процесс осуществляется на стадии разработки, принятия и введения в действие нормативных актов и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введению в действие законов и подзаконных нормативных актов. Разновидностями правотворческого процесса являются законодательный процесс, нормотворческие процессы, осуществляемые Президентом РФ, главами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Следует отметить, что, помимо реализации самих полномочий парламента, существуют различные отношения, результатом которых должна быть качественная и эффективная работа парламента, которая выражается в своевременном и оперативном принятии законов с соблюдением правил юридической техники.

Если проанализировать только лишь полномочия парламента, то можно прийти к выводу, что в рамках реализации каждого полномочия возникают определенные правоотношения, которые носят именно процессуальный характер.

В рамках работы законодательных органов существует множество различных конституционных процедур, т. е. в нашем понимании конституционных процессуальных норм. Их реализация создает правоотношения, от них зависит эффективность реализации и самих норм, и материальных правоотношений.

Правоприменительная деятельность парламента включает в себя порядок образования органов палаты, через которые проходит законопроект, порядок проведения пленарных заседа-

² См.: Алексеев С. С. *Общая теория права: Учебник: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 113.*

³ См.: Лучин В. О. *Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 18.*

⁴ Кечекьян С. Ф. *Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 38.*

⁵ Керимов Д. А. *Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М., 1979. С. 173.*

ний и голосования, порядок осуществления связи между палатами федерального парламента, а также между парламентом и иными субъектами законодательной инициативы.

Принятие нормативных правовых актов является одной из основных функций высшего законодательного органа власти.

Следует также отметить, что в настоящее время законотворческий процесс распространяется не только в рамках федерального парламента, но и регулируется такими специфическими видами нормативных правовых актов, как постановления Конституционного Суда РФ (см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»⁶, от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»⁷).

Таким образом, конституционно-процессуальные отношения, включающие в себя законодательный процесс, а также деятельность Конституционного Суда РФ по толкованию отдельных положений Конституции РФ, направлены, во-первых, на качественную разработку нормативных правовых актов; во-вторых, на оперативное приня-

тие и согласование между субъектами конституционного права, уполномоченными осуществлять данного рода конституционный процесс; в-третьих, на эффективную реализацию конституционных правовых норм, заложенных в Конституции РФ и федеральных законах.

Необходимо осознавать, что конституционно-процессуальные отношения не безграничны и не могут быть просто «процессом ради процесса». Безусловно, конституционно-процессуальные отношения определяют порядок реализации конституционно-правовых норм, при этом направляя данные нормы в рамках необходимого конституционно-правового развития. Конституционно-процессуальные нормы и возникающие в связи с их реализацией отношения не вторичны, но они существуют и развиваются для эффективной реализации материальных правоотношений, для защиты конституционно-правовых ценностей.

Таким образом, в самом общем виде конституционно-процессуальное отношение — это общественное отношение, урегулированное процессуальными нормами конституционного права, которые определяют порядок реализации конституционно-правовых норм и положений Конституции РФ.

⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

⁷ См.: Там же. 1995. № 45. Ст. 4408.

Возникновение государственной границы Тувинской Народной Республики в 1922—1929 гг.: исторический аспект

А. В. Минаев

Не существует плохих или хороших границ, все международные границы содержат в себе потенциальные недостатки. Граница может быть стабильной в одно время и нестабильной в другое, не изменяясь при этом ни на миллиметр. Хорошие или плохие качества границы зависят гораздо больше от общей ситуации, нежели от деталей делимитации или демаркации, что полностью применимо к данному случаю¹. Определение государственной границы Тувинской Народной Республики (далее — ТНР) представляло собой сложный исторический процесс, обусловленный рядом факторов: политических, экономических, этнографических, географических. Здесь переплелись интересы России и Китая, а также соседней Монголии, которые даже после провозглашения независимости ТНР не отказались от своих притязаний в этом регионе.

Впервые вопрос о границах был поставлен и косвенно затронут уже в документах Всетувинского Учредительного Хурала в августе 1921 г., на котором присутствовали представители шести хошунов (Оюннара, Салчака, Тоджа, Даа, Бээзи) и соединенных сумонов Маады и Чооду Учредительного Хурала. Кроме вышеуказанных хошунов, к тувинским относились Хасутский (Хубсугульский), Шалык и Сартул. Вследствие неявки представителей этих хошунов на Хурал, было решено: «Хасутский хошун, живущий в Монголии, исключить из состава народа Танну-Тува, а Шалык и Сартул, состоящие из двух сумонов, объединить в один хошун Шалык-Сартульский»². Таким образом, на Хурале были намечены границы нового государства. На Всетувинском Учредительном Хурале правительство Внешней Монголии было представлено членами монгольской миссии в Урянхае-Шагдаржапом — Боровиковым, председателем дальневосточного секретариата Коминтерна, и Цевенджаповым. Представители Внешней Монголии по отношению к новому тувинско-

му государству заняли принципиально отличную от советской позицию.

Процесс установления государственной границы между ТНР и Монгольской Народной Республики (далее — МНР) можно условно разделить на два этапа: первый — с момента признания Народной Республики Танну-Тува правительством МНР в 1925 г. и до конца 1920-х гг., когда вопрос был поставлен на государственном уровне; второй — с заключения договоров о делимитации и демаркации линии тувинско-монгольской границы в 1930-е гг. до включения Тувинской Аратской Республики в состав СССР в 1944 г.

Договоры о дружбе с МНР и СССР служили временной гарантией территориальной целостности и суверенитета Танну-Тувы, а затем ТНР, однако точные границы тувинского государства определены не были. Западный, северный и восточный участки границы были оформлены еще русско-китайскими договорами 1727 и 1864 гг., а южный, вполне обоснованно отодвинутый в 1916 г. иркутским генерал-губернатором А. И. Пильцем до р. Тес, нуждался в уточнении и закреплении двусторонним тувинско-монгольским договором. Отсутствие двусторонних договоров Танну-Тувы с МНР и СССР затрудняло охрану границ и обеспечение безопасности государства.

Охраной границы со стороны СССР занимался созданный в 1921 г. Енисейский губернский пограничный отряд, дислоцированный в с. Ермаковское. С 5 октября 1924 г. ее вверили специально сформированному 16-му пограничному кавалерийскому эскадрону. В первой половине 1920-х гг. на советско-тувинской границе происходило немало инцидентов, связанных с нападением на пограничников мелких и средних отрядов белогвардейцев (офицеров Писаревского,

¹ См.: Тихвинский С. Л. *Некоторые вопросы формирования северо-восточных границ Цинской империи // Международные отношения и внешняя политика СССР: история и современность*. М., 1997. С. 315—323.

² *Создание суверенного государства в Центре Азии*. Бай-Хаак, 1991. С. 12—13.

Базаркина, зажиточного крестьянина Куклинского и др.). Тогда же был разбит прорвавшийся в Туву с верховьев Абакана отряд численностью 100—120 человек во главе с бывшим колчаковским офицером Арефьевым³. В дальнейшем подобного рода нападения и стычки также случались нередко. Вскоре после того, как тувинское правительство было сформировано, оно озаботилось организацией охраны границ. 13 января 1923 г. МИД танну-тувинского правительства установил правила перехода тувинско-советской границы. В его отношении от 13.02.1923 в адрес уполномоченного НКВД РСФСР в Урянхае Ф. Г. Фальского сообщалось об установлении постов на участке Шивилинг-Карасуг⁴. На I Великом Хурале (1923 г.) отмечалось, что из 30 человек первоначального состава национальной армии 15 охраняли границу⁵. Через год на II Великом Хурале (1924 г.) в связи с доведением численности армии до 52 человек встал вопрос об организации на границе четырех отдельных частей (позднее названных комендатурами) — по 13 человек в каждой⁶.

Летом 1925 г. в соответствии с достигнутыми в Кызыле договоренностями 1924 г. в Москве начались переговоры для заключения соглашения об установлении дипломатических отношений между Танну-Тувой и СССР.

В переговорах участвовали: со стороны Танну-Тувы — председатель правительства Куулар Дондук, члены ЦК ТНРП Нимажап и Тала-Сюрюн, а со стороны правительства СССР — Б. Н. Мельников, Н. П. Колчановский, Т. С. Ягрин. Глава делегации и председатель Малого Хурала Танну-Тувы Куулар Дондук в ходе переговоров был принят наркомом внутренних дел СССР М. В. Фрунзе, председателем Совнаркома РСФСР А. Н. Рыковым.

После обмена мнениями, обсуждения предложений и пожеланий участников встречи был подписан Договор между РСФСР и Танну-Тувинской Народной Республикой об установлении дружеских отношений от 22.07.1925. В нем было закреплено: «Ввиду того, что правительство РСФСР в обращении к тувинскому народу от 9 сентября 1921 г. торжественно отказалось от незаконных действий царского правительства и от протектората, установленного последним обманным путем над Танну-Тувинской страной, и объявило, что оно отнюдь не рассматривает Танну-Тува как свою территорию и никаких видов на нее не имеет, а также в соответствии с заявлением правительства РСФСР

1922 г. на имя Танну-Тувинского народного правительства о готовности его, в ответ на предложение последнего о ноте от 5 марта 1922 г., к установлению дружественных взаимоотношений с тувинским народом. Правительство СССР и правительство ТНР, движимые искренними стремлениями к свободному содружеству и культурному, экономическому сотрудничеству между народами СССР и соседним тувинским народом, решили вступить с этой целью в переговоры, для чего назначили своими уполномоченными: правительство СССР — Бориса Николаевича Мельникова, Николая Петровича Колчановского, Григория Семеновича Ягрин; и правительства ТНР — Куулар Дондука, Нимажапа, Тала-Сюрюна»⁷. После обмена полномочиями представители стран согласились, не дожидаясь урегулирования взаимоотношений между Танну-Тувой и Китайской Республикой, о нижеследующем: во-первых, правительство СССР посылает своего консула в столицу Танну-Тувы г. Хем-Белдир и консульского агента в города Чадаана на Хемчике и в другие пункты по соглашению с народным правительством Танну-Тувы, а также своего торгового представителя и подчиненных ему сотрудников, имеющих (право — свободного входа) пребывания в Танну-Туве, пользующихся правами лиц, поименованных в настоящей статье, а также всеми правами, вытекающими из монополии на торговлю. Во-вторых, народное правительство Танну-Тувы посылает своего консула в столицу СССР — Москву, а также своих консульских агентов в пограничные округа СССР по соглашению с правительством СССР.

Далее говорилось, что государственная граница между СССР и Танну-Тувой может быть установлена на основании особого соглашения между правительством СССР и народным правительством Танну-Тувы, которое последует в ближайшем времени. Впредь до установления границы и в соответствии со взаимной экономической заинтересованностью договаривающихся сторон правительство СССР должно было предоставить тувинским гражданам возможность свободного передвижения, торговли продуктами сельского хозяйства и своей промышленности и занятия промыслом в пределах Усинского района.

В начале апреля 1927 г. охрану границ ТНР по всему периметру осуществляли комендатуры четырех участков. На южной границе находились первый и второй участки, на северной — третий

³ См.: Краснознаменный забайкальский. Кызыл, 1988. С. 15, 24—25.

⁴ См.: Центральный государственный архив Республики Тува. Ф. 100. Оп. 1. Д. 3. Л. 1, 17.

⁵ См.: Архив внешней политики РФ, ф. Референтура по Туве. Оп. 10. Д. 8. П. 5. Л. 6.

⁶ См.: Там же. Л. 7.

⁷ Лузянин С. Г. Россия — Монголия — Китай в 1911—1945 гг. Магнитогорск, 1996. С. 135.

и четвертый (последний — на р. Тодже). Комендатура первого, особо важного, участка вначале располагалась при слиянии рек Эрзин и Тес, а затем была перенесена на 30 верст восточнее, на бывший пограничный пост близ Самагалтайского хурэ. Сюда же переместился таможенный пост, поскольку именно здесь проходил наиболее удобный для приграничного населения путь через границу и шел основной поток товаров. Пограничные посты постоянных резиденций не имели, перекочевывая на 15—20 верст вдоль границы и вглубь страны. Обмундирование тувинские пограничники носили штатное. Кроме того, в Кызыле дислоцировалась Часть пограничной охраны (ЧПО)⁸.

29 апреля 1929 г. полполитический представитель ТНР в СССР передал в Народный комиссариат по иностранным делам СССР ноту, в которой в связи с задержанием советскими пограничниками на перевале Шапшал граждан ТНР говорилось: «Мининдел прелагает полпредству вести переговоры с соответствующими учреждениями о том, чтобы оттянуть русские посты назад и [расположить] их в таком месте, чтобы они не могли чинить препятствий гражданам ТНР, едушим по личным делам. Сообщая об изложенном, Полномочное Представительство Тувинской Народной Республики имеет честь просить Народный Комиссариат по Иностраным Делах снести с соответствующими учреждениями по существу данного дела и в срочном порядке сообщить ваше мнение и решение»⁹. 9 сентяб-

ря 1929 г. исполняющий обязанности министра иностранных дел Ананды Хертек передал политическому представителю СССР в ТНР А. Г. Старкову ноту, в которой (ссылаясь на советско-тувинский договор 1925 г.) вновь ходатайствовал об открытии западной границы¹⁰.

Советская сторона в 1920-е гг. и в дальнейшем не отказывалась обсуждать вопрос о смягчении пограничного режима. Совместно с тувинской стороной вырабатывались и реализовывались разные варианты перехода границы на различных участках, однако на вопрос о пересмотре линии границы налагалось табу. В связи с серьезными препятствиями в правовом оформлении линии границы с СССР внимание МИД ТНР в конце 1920-х гг. сосредоточились на проблемах южной границы. Залогом успеха в решении тувинско-монгольского пограничного вопроса служила дипломатическая поддержка СССР. На II Объединенном пленуме ЦКК и ЦК Тувинской народной республиканской партии (7—11 января 1929 г.) были определены принципы, на основании которых следовало вести работу по уточнению линии тувинско-монгольской границы. Принятым на нем постановлением предлагалось при разграничении в первую очередь учитывать не закрепленные в исторических документах права на тот или иной участок (такой критерий ставил бы ТНР как молодое государство в заведомо невыгодные условия), а хозяйственно-культурное значение того или иного участка для обеих сторон.

⁸ См.: Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 495. Оп. 153. Д. 25. Л. 29—10, 70—71.

⁹ Там же. Л. 33—33 об.

¹⁰ См.: Там же. Л. 40.

Особенности и характерные признаки трудового правоотношения

В. Л. Гейхман

В связи с коренными изменениями в экономике страны возникла насущная потребность в принципиально новом подходе к проблеме правового регулирования трудовых отношений и учете новых явлений в жизни общества. Это обусловило необходимость реформирования трудового законодательства.

Основной отличительной особенностью постсоветского периода применительно к сфере труда стало еще большее (по сравнению с КЗоТ РСФСР 1971 г.) расширение договорного метода установления и изменения трудовых отношений, направленного на учет интересов работников и работодателей.

Прежде всего это нашло свое законодательное закрепление в Законе от 25.09.1992 № 3543-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР»¹, которым были внесены изменения в КЗоТ РСФСР. Новый ТК РФ, принятый в 2001 г., направлен на обеспечение работникам благоприятных условий для проявления ими своих способностей к труду и социальной защиты в случае ущемления их прав. В нем всесторонне разработаны и закреплены нормы, регулирующие трудовые отношения.

Трудовые отношения, будучи урегулированы нормами ТК РФ, становятся трудовыми правоотношениями и в сфере применения и организации труда взаимодействуют с другими правоотношениями, которые непосредственно связаны с трудовыми. Все они складываются в определенную систему на основе единства предмета отрасли. Трудовые правоотношения являются ее центральным элементом, они определяют характер других правоотношений, которые вне связи с трудовыми не имеют самостоятельного значения и выполняют служебную роль.

Трудовое правоотношение — это возникающее на основании трудового договора и урегулированное нормами трудового права трудовое отношение, по которому один субъект — работ-

ник — обязуется выполнять трудовую функцию с подчинением правилам внутреннего трудового распорядка, а другой субъект — работодатель — обязан предоставлять работу, обеспечивать здоровые и безопасные условия труда и оплачивать труд работника в соответствии с его квалификацией, сложностью работы, количеством и качеством труда (ст. 15 ТК РФ).

При этом необходимо подчеркнуть следующие особенности трудового правоотношения: его субъектами являются, как видно из определения, работник и работодатель, у которых сложный состав прав и обязанностей. Каждый из них выступает по отношению к другому и как обязанное, и как управомоченное лицо, а также несет не одну, а несколько обязанностей. При этом по одним из них отвечает сам работодатель, по другим — его орган управления (руководитель организации) либо они могут нести одновременно разную ответственность (например, при невыплате заработной платы у работодателя наступает материальная ответственность, а руководитель может быть привлечен к дисциплинарной, административной и даже уголовной ответственности). Вместе с тем, несмотря на сложный состав прав и обязанностей, трудовое правоотношение является единым. Попытки вырвать из него отдельные сочетания прав и обязанностей не свидетельствуют о появлении новых видов правоотношений (например, по дисциплинарной ответственности), поскольку общим понятием обязанностей охватывается и ответственность за свои поступки. Наконец, важно отметить делящийся характер трудового правоотношения, ибо права и обязанности субъектов реализуются не разовыми действиями, а систематически, путем совершения тех действий, которые необходимы для выполнения работником трудовой функции при соблюдении внутреннего

¹ См.: Рос. газ. 1992. 6 окт.

трудового распорядка, что вызывает ответные действия работодателя по выплате работнику заработной платы.

Кроме того, важно различать характерные признаки трудового правоотношения, которые отграничивают его от смежных, в том числе гражданско-правовых, отношений. К ним относятся:

1) личный характер прав и обязанностей работника, который обязан своим трудом участвовать в производственной либо иной деятельности работодателя (организации), используя свои способности к труду;

2) обязанность работника выполнять обусловленную трудовым договором трудовую функцию — работу по определенной специальности, квалификации или должности;

3) выполнение работником трудовой функции в условиях коллективного (кооперированного) труда, что обуславливает необходимость подчинения субъектов трудового правоотношения правилам внутреннего трудового распорядка, установленным работодателем (организацией). Это означает и подчинение работника распоряжениям и указаниям работодателя (руководителя, директора и др.), наделенного властно-распорядительными полномочиями;

4) возмездный характер трудового правоотношения, который проявляется в обязанности работодателя (организации) систематической выплаты работникам в установленное время заработной платы за выполняемую трудовую функцию, т. е. в соответствии с затраченным трудом;

5) обязанность работодателя, использующего труд работников, создавать им здоровые и безопасные условия труда, соблюдать трудовое законодательство, включая законодательство об охране труда;

6) каждый из субъектов трудового правоотношения имеет право на его расторжение без каких-либо санкций, но с соблюдением установленного законом порядка. При этом работодатель обязан в предусмотренных законом случаях выплатить выходное пособие и другие компенсации при увольнении работника.

Говоря о субъектах трудового правоотношения, необходимо вспомнить, что в общетеоретическом аспекте субъект права — это лицо, признанное по закону способным вступать в правоотношение и приобретать права и обязанности, т. е. обладающее такими качествами, как правоспособность и дееспособность.

Всякий живой труд требует личной волевой деятельности человека и связан с использованием им своих способностей к труду. Только он сам

вправе распорядиться этими способностями и реализовать их, а трудовые обязанности нельзя осуществлять через представителей и также необходимо выполнять самому. Следовательно, у физического лица (работника) правоспособность и дееспособность неразрывно связаны и возникают одновременно, т. е. это лицо признается одновременно правоспособным и дееспособным, что определяется понятием «трудовая правоспособность», или «трудовая правосубъектность». Таким образом, трудовая правосубъектность — это единая способность работника быть субъектом трудового правоотношения, а также некоторых иных связанных с ним правоотношений.

В отличие от гражданской правоспособности, возникающей с момента рождения, трудовая правосубъектность приурочена законом к достижению определенного возраста, а именно — 16 лет. В случаях получения основного общего образования либо оставления общеобразовательного учреждения трудовой договор могут заключать лица, достигшие 15 лет, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью. Лица, достигшие 14 лет и обучающиеся в образовательных учреждениях, могут приниматься на работу для выполнения легкого труда, не нарушающего процесса обучения, в свободное от учебы время с согласия одного из родителей или попечителя (ст. 63 ТК РФ).

Наряду с возрастом трудовая правосубъектность характеризуется волевым критерием, связанным с фактической способностью человека к труду (трудоспособностью). Обычно трудоспособность рассматривается как физические и психические способности к труду, которые, однако, не могут ограничивать равную для всех трудовую правосубъектность.

Помимо трудовой правосубъектности, работник характеризуется также правовым статусом. Под основным правовым статусом понимается совокупность прав, свобод и обязанностей физического лица, закрепляемых нормами всех отраслей права. Следовательно, правовой статус работника — это его правовое положение в сфере отношений, регулируемых нормами трудового права, которое определяется основными правами, свободами и обязанностями, закрепленными в ст. 37 Конституции РФ и ст. 21 ТК РФ. Эти основные права и обязанности в отличие от иных именуется «статутными», они получают свое развитие и детализацию в субъективных правах и обязанностях, составляющих содержание конкретных трудовых правоотношений.

Другим субъектом трудового правоотношения является работодатель. В ст. 20 ТК РФ приведено следующее определение работодателя: «Работодатель — физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры».

В качестве работодателя может выступать любая организация (юридическое лицо), осуществляющая хозяйственную деятельность, связанную с предоставлением гражданам работы с оплатой и охраной их труда. Работодатель как субъект трудового правоотношения должен обладать трудовой правоспособностью, которую организация приобретает с момента ее государственной регистрации как юридического лица в порядке, установленном ст. 48 ГК РФ. Трудовая правоспособность юридических лиц заключается в признании за ними возможности предоставлять гражданам работу, что именуют также работодательской правоспособностью. Из числа организаций (юридических лиц), выступающих в качестве субъектов трудовых правоотношений (работодателей), следует выделить кооперативы в силу присущих им особенностей, связанных с определенным ограничением приема на работу граждан по трудовому договору. Эти положения закреплены в федеральных законах от 11.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»² и от 13.05.1996 № 41-ФЗ «О производственных кооперативах»³.

Наряду с юридическим лицом (организацией) субъектом трудового правоотношения в качестве работодателя может выступать и физическое лицо.

В соответствии с ч. 5 ст. 20 ТК РФ работодателями — физическими лицами признаются: физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления указанной деятельности (далее — работодатели — индивидуальные предприниматели). Физические лица, осуществляющие в нарушение требований

федеральных законов указанную деятельность без государственной регистрации и (или) лицензирования, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления этой деятельности, не освобождаются от исполнения обязанностей, возложенных ТК РФ на работодателей — индивидуальных предпринимателей; физические лица, вступающие в трудовые отношения с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства. К таким работодателям относятся физические лица, приглашающие на работу других физических лиц, например, в качестве домашнего работника, шофера, садовника и т. п. для использования их труда лишь в интересах личного хозяйства без извлечения прибыли.

Заключать трудовые договоры в качестве работодателей имеют право физические лица, достигшие возраста 18 лет, при условии наличия у них гражданской дееспособности в полном объеме, а также лица, не достигшие указанного возраста, — со дня приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме.

Физические лица, имеющие самостоятельный доход, достигшие возраста 18 лет, но ограниченные судом в дееспособности, имеют право с письменного согласия попечителей заключать трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства.

От имени физических лиц, имеющих самостоятельный доход, достигших возраста 18 лет, но признанных судом недееспособными, их опекунами могут заключаться трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания этих физических лиц и оказания им помощи по ведению домашнего хозяйства.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, за исключением несовершеннолетних, приобретших гражданскую дееспособность в полном объеме, могут заключать трудовые договоры с работниками при наличии собственных заработка, стипендии, иных доходов и с письменного согласия своих законных представителей (родителей, опекунов, попечителей).

Юридические лица (организации) осуществляют правоспособность через свои органы управления, действующие в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами и учредительными документами. В трудовых правоотношениях органом юридического лица (работодателя) является, как правило, руководитель

² См.: *СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.*

³ См.: *Там же. 1996. № 20. Ст. 2321.*

организации (генеральный директор, директор, управляющий и др.).

Право заключения трудового договора с работниками может быть передано органом юридического лица своему представителю по доверенности (например, в филиале, представительстве). Работодателю (собственнику имущества) либо уполномоченному им органу принадлежит право назначать, избирать или иным образом осуществлять подбор руководителя организации.

В трудовом правоотношении его содержание составляют определенные субъективные права и юридические обязанности, которые приобретают его участники с момента возникновения данного правоотношения. Например, праву работника на здоровые и безопасные усло-

вия труда соответствует обязанность работодателя обеспечивать такие условия; праву работодателя требовать от работника точного выполнения его работы, подчинения трудовому распорядку соответствует обязанность работника выполнять эту работу, соблюдать внутренний трудовой распорядок.

Трудовое правоотношение, как было указано, состоит из целого комплекса трудовых прав и юридических обязанностей, т. е. является сложным, но единым правоотношением, и обычно носит длящийся характер. Работник и работодатель постоянно реализуют свои права и выполняют обязанности до тех пор, пока существует трудовое правоотношение и действует трудовой договор, на основе которого оно возникло.

Понятие и сущность нотариальной деятельности

О. Г. Тишкова

Конституционные права и свободы человека и гражданина нуждаются в действенных механизмах их реализации, без которых само существование и законодательное закрепление прав и свобод становится правовой фикцией. Эффективность решения проблем обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России зависит не только от усилий государства, но и от активизации деятельности формирующихся институтов гражданского общества, помогающих государственным органам власти разрешать самые сложные задачи в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Процесс реформирования отечественного нотариата, определение его роли в современном гражданском обороте, эффективное изменение действующего законодательства, регулирующего нотариальную деятельность, зависят от решения ряда первостепенных проблем, связанных с определением самого понятия нотариата, его сущности, места и предполагаемой роли в гражданском обороте и в гражданском обществе в целом.

Для того чтобы определить понятие нотариата на современном этапе, обратимся к положениям действующего российского законодательства. Согласно ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате¹ (далее — Основы) нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ, конституциями республик в составе Российской Федерации, настоящими Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Из указанной статьи видно, что Основы в самом общем виде закрепляют функции или задачи нотариата, но не дают его понятия. Однако нельзя обойти вниманием тот факт, что в настоящее время идет подготовка проекта федерального закона, который должен прийти на смену

действующим Основам. В ч. 1 ст. 4 проекта федерального закона «Об организации и деятельности нотариата в Российской Федерации» (далее — Проект) предлагается следующее определение: «Нотариат в Российской Федерации является институтом предупредительного правосудия, призванным обеспечивать охрану и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и оказывать им квалифицированную юридическую помощь в сфере гражданско-правовых и иных отношений». Представленное определение, на наш взгляд, является довольно всеобъемлющим, так как, с одной стороны, в проекте указано на осуществление предупредительного правосудия, с другой — на оказание квалифицированной юридической помощи.

В юридической литературе под предупредительным правосудием обычно понимают способ предотвращения судебных споров, в частности, путем удостоверения нотариусом в публично-правовом порядке сделок, бесспорных прав и фактов с целью придания им юридической достоверности, обеспечения определенности и стабильности гражданского оборота. Однако само использование категории «правосудие» в Проекте не совсем корректно. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Кроме того, правосудие является методом реализации правоохранительной функции государства, а судебная власть как одна из ветвей государственной власти исполняет эту функцию присущими только ей методами. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»² судебную систему в Российской Федерации состав-

¹ См.: Рос. газ. 1993. 13 марта.

² См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

ляют федеральные суды, конституционные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. Современный нотариат не имеет никакого отношения к судебной системе, а следовательно, не вправе использовать методы, присущие судам как органам государственной власти в Российской Федерации.

Как правило, говоря о превентивном, предупредительном правосудии, подразумевают возможность непосредственного обращения к нотариусу за защитой права без необходимости обращения в компетентный орган — суд. При этом в тех случаях, когда не удается предупредить обращения заинтересованного лица в суд, нотариальные действия могут и должны упрощать деятельность правосудия (в части обеспечения доказательств).

Вместе с тем у нотариата и суда имеются некоторые общие черты: наличие общей цели — обеспечение защиты прав граждан и юридических лиц; действие уполномоченных лиц от имени государства; независимость, объективность и беспристрастность судьи и нотариуса как условие их деятельности; недопустимость вмешательства кого-либо в их профессиональную деятельность³.

Использование в законе термина «оказание помощи» вряд ли является оправданным. Помимо этого, на практике может сложиться неоднозначное положение в силу того, что в соответствии с ч. 2 ст. 22 Проекта нотариус не вправе оказывать посреднические услуги при заключении, изменении и расторжении договоров. Соответственно, он может оказывать иные виды услуг в рамках реализации возложенных на него обязанностей.

Среди источников финансирования нотариальной деятельности Проект называет «нотариальный тариф, полученный нотариусом от осуществления нотариальной деятельности; денежные средства, полученные нотариусом от иной деятельности, не запрещенной настоящим Федеральным законом; средства от использования или реализации принадлежащего ему имущества».

Действующие Основы среди прав нотариуса прямо указывают на совершение нотариальных действий в интересах физических и юридических лиц, обратившихся к нему, а также составление проектов сделок, заявлений и других документов. Таким образом, речь идет не о чем ином, как об оказании нотариусом услуг.

В ст. 23 «Финансирование нотариальной деятельности» Основ закреплено положение о том, что источником финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, являются денежные средства, полученные им за совершение нотариальных действий и оказание услуг правового и технического характера, другие финансовые поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

В юридической литературе также нет единой точки зрения на определение понятия нотариата. Некоторые авторы рассматривают нотариат в качестве института превентивного правосудия⁴. Высказывается мнение, что нотариат призван оказывать особого рода услуги⁵. При этом внебюджетный нотариат строится по принципу саморегулируемой некоммерческой организации⁶, не зависимой от государства, по своей сути аналогичной адвокатуре и занимающейся оказанием услуг. Роль государства в этом случае сводится к минимальному участию в этих процессах, а именно определению основных правил поведения и осуществлению контроля за нотариальной деятельностью. Государство в этом случае делегирует часть своих полномочий специально создаваемым нотариальным палатам.

Отметим также, что нотариат может быть и государственным (нотариат в советский период, а также современный нотариат отдельных зарубежных стран). Таким образом, возможно существование трех основных моделей организации нотариата: государственная (или публичная), частная (нотариус как частнопрактикующее лицо), смешанная⁷.

³ См.: Жуйков В. М. *Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия*. М., 2007. С. 25.

⁴ См., напр.: Жуйков В. М. *Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия* // Рос. юстиция. 1998. № 6; Он же. *Нотариат «разгружает» суды* // Там же. 2000. № 3; Клячин Е. Н. *О работе нотариусов, составляющей мирную альтернативу правосудию: интервью с Президентом Федеральной нотариальной палаты* // Законодательство. 2003. № 10.

⁵ См.: Усович Л. В. *Некоторые актуальные вопросы организации нотариальной деятельности в Российской Федерации* // Нотариус. 2005. № 5.

⁶ См.: Павлодский Е. А. *Саморегулируемые организации: мода или тенденции* // Право и экономика. 2005. № 3.

⁷ См.: Вергасова Р. И. *Нотариат в России: Учеб. пособие*. М.: Юристъ, 2005. С. 9—11; Москаленко И. В. *Основные особенности правового статуса российского нотариата* // Нотариус. 2006. № 2. С. 19—21; Полтавская Н. А. *Нотариат: Курс лекций*. М.: Омега-А, 2004. С. 8—10; Яркв В. В. *К проекту нового закона о нотариате* // Нотариус. 1999. № 4. С. 3 и др.

Указанные модели существовали и уже были испытаны на разных этапах истории в разных странах. А. М. Фемелиди отмечал, что, оставаясь на протяжении многих столетий функционально довольно стабильным институтом, направленным на юридически точное, корректное оформление сделок гражданами и юридическими лицами, обеспечение подлинности и законности удостоверяемых документов, а также юридической помощи (услуг) населению, подходы к формированию и оформлению нотариата, назначению на должность нотариуса и др. менялись на протяжении многовековой истории человеческой цивилизации и истории России⁸.

В соответствии со ст. 1 Основ нотариальных действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой. В настоящее время в России в основном распространены частные нотариусы, число государственных нотариусов постоянно уменьшается.

В силу изложенного анализа положений действующего законодательства и проекта закона о нотариате изучение вопросов организации нотариата не всегда может дать четкий ответ относительно его сущности, хотя и оказывает значитель-

ное влияние на него. Государство ставит перед собой вполне определенные социальные и экономические цели, которые находят отражение в нормативных документах, концепциях, приоритетах развития и доктринах.

Применительно к деятельности нотариата такими целями могут быть: повышение роли и ответственности нотариата перед обществом и государством; дальнейшее развитие бесспорной юрисдикции; стабилизация гражданского оборота и др.

Принятие ряда законов в сфере гражданского оборота и их кодификация (принятие ГК РФ, СК РФ, ЗК РФ и др.) в какой-то мере упорядочили гражданские отношения. Тем не менее количество споров в судах постоянно увеличивается. Создание мировой юстиции несколько снизило нагрузку на суды общей юрисдикции, но не уменьшило общего количества дел.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что именно нотариус может внести свой вклад в снижение общего количества гражданско-правовых споров, так как является лицом беспристрастным, способен дать адекватные правовые формулировки сторонам. В странах, где функционирует нотариат, роль нотариуса как советника граждан и организаций по правовым вопросам неуклонно растет.

⁸ См.: Фемелиди А. М. *Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение.* 14 апр. Часть 3. 1866 г. СПб., 1902. С. 69—70.

К вопросу о сроках исполнения обязательства застройщиком и гарантийном сроке на объект долевого строительства

О. Г. Ершов

Введение в действие Федерального закона от 30.12.2004 № 914-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹ обеспечило качественно иной уровень правового регулирования отношений, связанных с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства. Возникшие ранее в судебной практике споры, связанные с квалификацией договора участия в долевом строительстве, со своевременным обеспечением ввода объектов долевого строительства в эксплуатацию, и многие другие сегодня могут быть успешно разрешены последовательным применением норм указанного нормативного акта.

Вместе с тем анализ судебных споров, вытекающих из подобного рода договоров, указывает на проблемы в правовом регулировании отношений. Одной из причин, по которым возникают гражданско-правовые споры, является то, что стороны договора участия в долевом строительстве уделяют недостаточно внимания формированию существенных условий. В частности, речь идет о сроках исполнения обязательства со стороны застройщика и гарантийном сроке на объект долевого строительства.

Условие договора о сроке исполнения обязательства должно отражать конкретный интервал времени, в течение которого застройщик будет вести строительные работы, а также осуществит все необходимые мероприятия, связанные с получением разрешения на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию. В противном случае, представляется невозможным реализация положений чч. 2 и 3 ст. 6 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Данные положения Закона предусматривают возможность при нарушении срока строительства взыскать неустойку, которая, как

известно, привязывается к определенному моменту времени.

Практика показывает, что срок по договору участия в долевом строительстве стороны предусматривает не как четкий интервал времени, а как ориентировочную дату сдачи объекта в эксплуатацию. Основная причина в том, что на момент начала строительства не все дольщики полностью внесли денежную сумму, а также в отношении не всех объектов долевого строительства были заключены договоры. Имеются так называемые свободные площади, которые будут предлагаться гражданам или юридическим лицам в процессе строительства объекта недвижимости. Это обусловлено тем, что существенное увеличение цен на объекты недвижимости уменьшает их инвестиционную привлекательность, и, таким образом, ограничивается возможность внести в полном объеме денежную сумму за объект долевого строительства на момент начала выполнения строительных работ. С другой стороны, застройщики, прогнозируя инфляцию, сознательно не заключают в отношении «свободных площадей» договоры. Соответственно, единственным для застройщиков выходом из ситуации, когда можно полностью покрыть затраты на строительство всего объекта недвижимости, является увеличение стоимости предлагаемых в процессе строительства «свободных площадей».

Представляется, что решение проблемы формирования условия о сроке исполнения обязательства застройщиком при долевом строительстве возможно, если изменить порядок привлечения инвестиций в строительство. Дело в том, что инвестиционный риск неполучения ожидаемого объекта долевого строительства сегодня несет дольщик. Он заключает кредитный договор с банком, который выдает денежную сумму под строительство, а затем заключает договор участия в

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 40.

долевом строительстве. Сумма кредита ограничивается платежеспособностью дольщика. Закон допускает в этом случае заключение кредитного договора между застройщиком и банком при отсутствии необходимых для строительства денежных средств. Вместе с тем предусмотренные меры по обеспечению исполнения обязательств со стороны застройщика выглядят явно недостаточными. Так, например, эффективность правового механизма залога объекта долевого строительства вызывает сомнения, поскольку далеко не каждый незавершенный объект строительства может быть продан с публичных торгов. По этой причине банки, руководствуясь принципом свободы договора, отказывают застройщикам в его заключении.

Полагаем, что в этом случае схема привлечения инвестиций может быть иной. Строительство должно осуществляться на кредитные средства, которые получает в первую очередь не дольщик, а застройщик. Он заключает кредитный договор с банком, по которому происходит финансирование (например, 50 % стоимости работ), а затем, после начала строительства, заключаются договоры участия в долевом строительстве. Это позволяет оказывать влияние на формирование условия о цене заключаемых с дольщиками договоров, а также на срок исполнения обязательств застройщика по возведению объекта долевого строительства. Привлечение банка способствует решению проблемы финансирования на этапе начала строительных работ и снятию инвестиционного риска с дольщика.

Труднее решить проблему обеспечения исполнения обязательства по кредитному договору застройщика с банком. Однако это необходимо для того, чтобы банк выдавал застройщикам кредиты под строительство. В этой ситуации традиционные способы обеспечения исполнения обязательств, кроме залога, являются весьма неэффективными, что обусловлено значительной стоимостью объекта долевого строительства, а следовательно, высоким инвестиционным риском. Но и конструкция залога незавершенного строительного объекта, как отмечалось ранее, не выглядит безупречной, поскольку не гарантирует обязательную продажу недостроенного объекта с публичных торгов. Видимо, наиболее эффективной обеспечительной мерой может быть изменение требований, предъявляемых к фигуре застройщика. Например, здесь может быть задействован механизм саморегулируемых организаций застройщиков, который предполагает то, что лицо может привлекать денежные средства для строительства, если является членом этой организации, кото-

рая определяет требования, предъявляемые к размеру уставного капитала застройщика, обязанность страхования ответственности застройщиков за причинение вреда, иные меры.

Таким образом, решение проблемы сроков исполнения обязательства застройщика по договору участия в долевом строительстве предполагает изменение правовых норм. В частности, необходимо ввести императивную норму следующего содержания: застройщик обязан быть членом саморегулируемой организации застройщиков и перед заключением первого договора участия в долевом строительстве оформить кредит в банке на сумму не менее 50 % стоимости всего объекта строительства. Строительство объекта застройщик обязуется начать на привлеченные денежные средства банка.

Другая не менее интересная проблема связана с формированием условия договора участия в долевом строительстве о гарантийном сроке эксплуатации объекта долевого строительства. Гарантийный срок — это интервал времени, в течение которого застройщик обязуется устранить недостатки выполненных строительных работ за свой счет. Требования действующего законодательства таковы, что стороны при заключении договора участия в долевом строительстве могут соглашением установить гарантийный срок. Если же соглашением сторон этот срок не установлен, то законом определен минимальный период в пять лет.

Следует обратить внимание, что гарантийный срок на объект долевого строительства начинается с момента сдачи здания (сооружения) в эксплуатацию. Вместе с тем в этот период времени объективно не могут в полной мере проявиться все недостатки выполненных строительных работ. Так, например, применительно к жилым зданиям недостатки работ могут быть выявлены только после осадки фундамента (это происходит в среднем после пяти-восьми лет). Следовательно, установив пятилетний гарантийный срок, законодатель фактически освобождает застройщика от возможной ответственности за некачественно выполненные работы.

Это обусловлено тем, что если недостатки выявлены в пределах гарантийного срока, то именно застройщик обязан доказать, что работы были выполнены качественно, а причина износа строительных конструкций — неправильная эксплуатация здания. Если недостатки были выявлены после установленного гарантийного срока, то бремя доказывания перекладывается на дольщика. Теперь уже дольщик должен будет доказать, что недостатки имели место на момент сдачи объекта в эксплуатацию, а это практически невозможно в связи с

существенными затратами на проведение экспертизы. Такой подход не защищает интересы дольщиков и требует в этой части соответствующего изменения законодательства. Полагаем, гарантийный срок должен исчисляться дифференцированно в зависимости от вида и назначения строительных конструкций. Ориентировочные показатели здесь могут быть установлены строительными нормами и правилами либо техническими регламентами. В то же время решение проблемы гарантийного срока может отойти на второй план, поскольку есть более серьезный вопрос, который касается банкротства застройщика. К сожалению, действующее законодательство о долевом строительстве дольщика в этой части не защищает, однако решение толь-

ко этой проблемы позволяет в последующем адекватно решить и проблему сроков.

Таким образом, анализ сроков исполнения обязательства застройщика и гарантийного срока на объект долевого строительства позволяет сделать вывод о назревшей необходимости не только изменения существующих экономических отношений, связанных с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства, но и дальнейшего реформирования законодательства в этой области.

Представляется, что высказанные суждения по заявленной проблематике не останутся без внимания и станут поводом для более глубоких научных исследований в этом направлении.

Приобретение унитарным предприятием права хозяйственного ведения на созданный объект недвижимого имущества

Е. А. Киндеева

Согласно ст. 216 ГК РФ право хозяйственного ведения и право оперативного управления являются самостоятельными вещными ограниченными правами наряду с правом собственности.

Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на правах хозяйственного ведения или оперативного управления (п. 2 ст. 113 ГК РФ).

В настоящей статье будут рассмотрены вопросы приобретения унитарным предприятием права хозяйственного ведения объектов недвижимого имущества, созданные предприятием или с его участием.

Право хозяйственного ведения государственного и муниципального унитарного предприятия возникает по следующим основаниям, определенным ст. 299 ГК РФ.

1. Закрепление собственником имущества за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

В рассматриваемом случае необходимыми условиями для возникновения права хозяйственного ведения являются:

- наличие у собственника права на закрепляемое им имущество;
- принятие собственником решения о закреплении имущества за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения;
- передача собственником имущества унитарному предприятию.

При этом передача недвижимого имущества в хозяйственное ведение не является основанием прекращения права собственности и не порождает его ограничения (обременения).

2. Самостоятельное приобретение имущества унитарным предприятием (п. 2 ст. 299 ГК РФ).

Если имущество приобретено унитарным предприятием в результате самостоятельной хозяйственной деятельности в соответствии со сво-

ей специальной правоспособностью, оно поступает в хозяйственное ведение унитарного предприятия в порядке, предусмотренном для приобретения права собственности.

Статьей 219 ГК РФ установлено, что право собственности на здание, сооружение и другое вновь создаваемое недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации права. Именно с этого момента лицо приобретает право распоряжения объектом недвижимости и может по своему усмотрению совершать в отношении объекта любые действия (ст. 209 ГК РФ).

Особенности государственной регистрации прав на вновь созданные объекты недвижимого имущества установлены ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ (далее — Закон о регистрации прав).

Пункт 1 данной статьи устанавливает специальное основание регистрации права: право собственности на созданный объект недвижимого имущества регистрируется на основании документов, подтверждающих факт его создания.

В указанной норме не содержится указания на конкретные документы, которые могут рассматриваться в качестве документов, подтверждающих факт создания объекта.

В соответствии с ГСК РФ, вступившим в силу 30 декабря 2004 г., разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства в полном объеме, а также соответствие построенного объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации (п. 1 ст. 55 ГСК РФ), т. е. является документом, подтверждающим факт создания объекта. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию вы-

¹ См.: *СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.*

дается федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта или органом местного самоуправления, выдавшим разрешение на строительство объекта (п. 2 ст. 55 ГСК РФ).

Таким образом, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является документом, на основании которого осуществляется государственная регистрация права на вновь созданный объект недвижимости.

Следует подчеркнуть, что указанная норма Закона о регистрации прав устанавливает основания для государственной регистрации права, а не основания возникновения права на вновь созданный объект недвижимости.

Основания возникновения права собственности и других вещных прав определяются гражданским законодательством (п. 1 ст. 2 ГК РФ).

Приобретение права собственности или иного вещного права (хозяйственного ведения, оперативного управления) на вновь созданный объект недвижимости происходит на основании п. 1 ст. 218 ГК РФ, которым установлено, что право собственности на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, приобретается этим лицом.

В соответствии с указанной нормой, а также с учетом положений ст.ст. 222, 263 ГК РФ, ст.ст. 40, 41 ЗК РФ для возникновения права на вновь созданный объект недвижимости необходим не отдельный юридический факт, а совокупность следующих юридических фактов, именуемая фактическим составом:

- для строительства объекта отведен земельный участок;
- для строительства получено разрешение;
- при возведении объекта соблюдены градостроительные, строительные, природоохранные и другие нормы;
- объект возведен застройщиком для себя с целью приобретения права собственности, а не для иных лиц.

Вывод о том, кто является правообладателем вновь созданного объекта недвижимого имущества, может быть сделан только после анализа всех элементов этого состава.

В случае если унитарное предприятие — застройщик на предоставленном ему земельном участке осуществил с соблюдением закона и иных правовых актов строительство объекта недвижимости для себя, то на построенный объект уни-

тарное предприятие приобретает право хозяйственного ведения.

Государственная регистрация права хозяйственного ведения унитарного предприятия на созданный объект недвижимости осуществляется на тех же основаниях, что и право собственности, т. е. на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Если унитарное предприятие не является застройщиком, а участвует в строительстве нового объекта на основании договора участия в строительстве, инвестиционного договора или договора участия в долевом строительстве, то и в этом случае объект недвижимого имущества (здание, нежилое или жилое помещение), переданный унитарному предприятию застройщиком после окончания строительства по акту приема-передачи, поступает в хозяйственное ведение предприятия.

Государственная регистрация права хозяйственного ведения унитарного предприятия на переданный ему застройщиком во исполнение договорных обязательств объект осуществляется на основании совокупности следующих документов: разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, договора и акта приема-передачи.

В указанном случае имущество с момента государственной регистрации права хозяйственного ведения без регистрации права собственности поступает в собственность соответствующего публичного собственника: Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

В силу п. 3 ст. 113 ГК РФ, п. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»² имущество, самостоятельно приобретенное государственным или муниципальным унитарным предприятием, автоматически становится государственной или муниципальной собственностью соответственно.

Указанный подход нашел закрепление и в других нормативных документах.

Так, п. 14 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества»³, установлено, что для внесения сведений в реестр об имуществе, приобретенном правообладателем по договорам или иным основаниям, поступающем в его хозяйственное ведение, необходимо представить не только надлежащим образом заверенные копии документа, подтверждающего приобре-

² См.: СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

³ См.: Там же. 2007. № 34. Ст. 4237.

тение правообладателем объекта учета, но и документы, подтверждающие государственную регистрацию указанного права на него.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.08.2000 № 648 «Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности»⁴ государственная регистрация права хозяйственного ведения на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, в ЕГРП осуществляется с указанием Российской Федерации как собственника такого имущества.

Аналогичные нормы содержатся и в Правилах ведения ЕГРП, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 № 219⁵. Согласно п. 20 указанных Правил при государственной регистрации права хозяйственного ведения на объект недвижимости, находящийся в федеральной собственности, в случае отсутствия в ЕГРП записи о государственной регистрации права государственной собственности на этот объект в графе «Особые отметки регистратора» пишется слово «собственник» и указывается наименование собственника недвижимости. Указание собственника объекта недвижимости при регистрации права хозяйственного ведения не является государственной регистрацией права собственности.

При обращении унитарного предприятия за государственной регистрацией права на вновь созданный объект недвижимости зачастую органы государственной регистрации прав указывают на необходимость осуществления государственной регистрации не только права хозяйственного ведения, но и права собственности на этот объект. Такое требование органов по государственной регистрации не только не основано на законодатель-

стве, но и противоречит ему. В частности, государственная регистрация права собственности на вновь созданный объект недвижимости без регистрации права хозяйственного ведения унитарного предприятия, осуществившего строительство или участвующего в строительстве, противоречит ст.ст. 13, 17, 18 Закона о регистрации прав. Следует также отметить, что собственник имущества унитарного предприятия в гражданско-правовых отношениях по строительству не участвует и, соответственно, не приобретает права собственности на вновь созданный объект (ст. 8 ГК РФ).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. В случае закрепления собственником имущества за унитарным предприятием (п. 1 ст. 299 ГК РФ) право хозяйственного ведения может возникнуть только на имущество, находящееся в собственности собственника предприятия, поскольку является производным от права собственности.

2. В случае самостоятельного приобретения унитарным предприятием имущества, в том числе и вновь созданного (п. 2 ст. 299 ГК РФ), возникновение права собственности на приобретенное имущество обусловлено наличием права хозяйственного ведения, поскольку право собственности является производным от права хозяйственного ведения.

3. Действующие нормативные правовые акты не устанавливают требования об обязательной государственной регистрации права собственности для осуществления государственной регистрации права хозяйственного ведения на недвижимое имущество, приобретенное унитарным предприятием в результате строительства или участия в строительстве нового объекта недвижимости.

⁴ См.: СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3718.

⁵ См.: Там же. 1998. № 8. Ст. 963.

Основные обязанности застройщика по договору о развитии застроенных территорий

Г. В. Манасян

По договору о развитии застроенной территории, как закреплено ст. 46.2 ГСК РФ, одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства, связанные с развитием застроенной территории, а другая сторона (орган местного самоуправления) — создать необходимые условия для выполнения другой стороной своих обязательств.

Таким образом, одной из сторон договора о развитии застроенной территории выступает орган местного самоуправления, а другой — любое юридическое либо физическое лицо, выигравшее аукцион на право заключения договора о развитии застроенной территории, проведенный согласно ст. 46.3 ГСК РФ.

Градостроительный кодекс РФ, раскрывая понятие и основные права и обязанности сторон по договору о развитии застроенной территории, не обозначает, как это принято, стороны договора и, в частности, лицо, выигравшее аукцион на право заключения договора о развитии застроенной территории. В настоящей статье эта сторона договора будет называться застройщиком, хотя роль ее в реализации данной договорной конструкции не в полной мере соответствует такому наименованию.

Основные обязательства застройщика по договору о развитии застроенной территории зафиксированы в подп. 3—6 ч. 3 ст. 46.2 ГСК РФ.

С принятием ЖК РФ понятие договора социального найма приблизилось к понятию договора найма, содержащегося в ст. 671 ГК РФ. Устранена перегруженность понятия договора за счет исключения из него требований к объекту договора (благоустроенность, в пределах нормы площади и т. д.), которая присутствовала в определении договора, данного Законом РФ от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»¹. Необходимо учитывать, что основная группа нанимателей по договорам социального найма — малоимущие граждане, по-

этому решение вопросов, связанных с их переселением в связи с развитием застроенной территории, приобретает социальную значимость. Договор социального найма является бессрочным. Изменение оснований и условий, дающих право на получение жилого помещения (например, улучшение материального благосостояния нанимателя), не является основанием для расторжения договора. Этими двумя признаками договор социального найма отличается от договоров найма специализированных жилых помещений.

Статья 62 ЖК РФ содержит лишь два требования, предъявляемых к предмету договора социального найма: передаваемое помещение должно быть пригодным для проживания и изолированным.

Согласно ст.ст. 85—88 ЖК РФ выселение граждан из жилых помещений с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма может происходить исключительно в следующих случаях:

- дом, в котором находится жилое помещение, подлежит сносу;
- жилое помещение подлежит переводу в нежилое помещение;
- жилое помещение признано непригодным для проживания;
- в результате проведения капитального ремонта или реконструкции дома жилое помещение не может быть сохранено или его общая площадь уменьшится, в результате чего проживающие в нем наниматель и члены его семьи могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, или увеличится, в результате чего общая площадь занимаемого жилого помещения на одного члена семьи существенно превысит норму предоставления.

Необходимо отметить, что данный список оснований является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

¹ См.: Рос. газ. 1993. 23 янв.

Согласно ЖК РФ обязанность предоставить благоустроенное жилое помещение в связи со сносом дома лежит на органе, принявшем решение о его сносе, в остальных случаях жилое помещение предоставляется гражданину наймодателем. Решение о развитии застроенных территорий принимается органом местного самоуправления, в связи с чем во избежание противоречия между нормами ЖК РФ и ГСК РФ на застройщика возложена обязанность не по предоставлению жилых помещений, а по приобретению или возведению необходимых для расселения площадей и передаче их в муниципальную собственность. Формально жилые помещения под расселение предоставляются по договорам социального найма органами местного самоуправления.

Предоставляемое в случаях, предусмотренных ст.ст. 86—88 ЖК РФ, по договору социального найма жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям (ст. 15 ЖК РФ) и находиться в черте данного населенного пункта.

Жилищное законодательство не определяет, какое именно жилое помещение является благоустроенным. Однако из анализа судебной практики можно сделать вывод, что под благоустроенностью понимается наличие в жилом помещении коммунальных удобств, соответствие данного помещения санитарно-техническим требованиям и размеру предоставления. Более того, отсутствие коммунальных удобств и неблагоустроенность того жилого помещения, из которого выселяется наниматель, не является основанием для предоставления жилого помещения, не соответствующего этим требованиям. Договор найма специализированного жилого помещения определяется ст. 100 ЖК РФ как договор, по которому одна сторона — собственник специализированного жилого помещения или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне — гражданину (нанимателю) данное жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания.

В связи с тем что согласно ст. 92 ЖК РФ в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов, договор со стороны наймодателя заключается уполномоченными на то органами государственной власти или уполномоченными органами местного самоуправления на основании решения о предоставлении такого помещения.

Статья 101 ЖК РФ определяет порядок расторжения договора найма специализирован-

ного жилого помещения. В любое время договор может быть расторгнут не только по соглашению сторон, но и по инициативе нанимателя жилого помещения.

Расторжение договора найма специализированного жилого помещения по инициативе наймодателя возможно исключительно в судебном порядке в случаях:

- невнесения нанимателем платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более шести месяцев;
- разрушения или повреждения жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает;
- систематического нарушения прав и законных интересов;
- использования жилого помещения не по назначению.

Если требования о расторжении договора найма жилого помещения предъявляются наймодателем по другим основаниям, то в удовлетворении его исковых требований судом должно быть отказано ввиду закрытости перечня таких оснований.

Статьей 102 ЖК РФ определены лишь два основания для прекращения договора найма специализированного жилого помещения: утрата (разрушение) жилого помещения, являющегося предметом договора найма специализированного жилого помещения, и переход права собственности на служебное жилое помещение или жилое помещение в общежитии (равно как и передача его в хозяйственное ведение либо оперативное управление другому лицу).

Кроме того, ст. 103 ЖК РФ определены категории лиц, которые не могут быть выселены из служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях без предоставления других жилых помещений и которым должны быть предоставлены другие жилые помещения, находящиеся в черте соответствующего населенного пункта.

Выселение граждан из служебных жилых помещений или жилых помещений в общежитиях с предоставлением других жилых помещений осуществляется прежним собственником или юридическим лицом, передающими соответствующие жилые помещения. Таким образом, выселение лиц, занимающих жилые помещения по договорам социального найма или по договорам найма специализированных жилых помещений, в случае принятия решения о развитии застроенной территории без предоставления иного благоустроенного жилого помещения неправомерно.

Следовательно, обязанность по предоставлению жилых помещений в случае выселения ложится на наймодателя, т. е. на собственника соответствующих помещений — государство или му-

ниципальное образование. Во избежание противоречия между нормами ЖК РФ и ГСК РФ на застройщика по договору о развитии застроенной территории возложена обязанность не по предоставлению специализированных жилых помещений, а по приобретению или возведению необходимых для расселения площадей и по передаче их в муниципальную собственность. Формально жилые помещения под расселение предоставляются по договорам найма специализированного жилого помещения органами местного самоуправления, но передаются самим органам местного самоуправления застройщиком, причем целевым назначением, что вытекает из положений ст. 46.2 ГСК РФ.

Подпункт 8 п. 3 ст. 46.2 ГСК РФ закрепляет в качестве обязанности органа местного самоуправления, принявшего решение о развитии застроенной территории, принять в установленном порядке решение об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на соответствующей застроенной территории, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома.

В свою очередь, подп. 5 п. 3 ст. 46.2 ГСК РФ на застройщика по договору о развитии застроенной территории возлагает обязанность по уплате выкупной цены за изымаемые на основании решения органа местного самоуправления, принятого в соответствии с жилищным законодательством, жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на соответствующей застроенной территории, и земельные участки, на которых расположены такие многоквартирные дома.

Непригодными для проживания признаются жилые помещения, которые находятся в ветхом или аварийном состоянии и в которых выявлено вредное воздействие факторов среды обитания.

Порядок признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания независимо от того, в жилищном фонде какой формы собственности они находятся, за исключением индивидуальных жилых домов, находящихся в собственности лиц, постоянно проживающих в этих жилых домах, а также признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания конкретного гражданина по медицинским показаниям, определен Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непри-

годным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу»².

Критерии и технические условия отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных утверждаются Госстроем России. Первой попыткой разработки таких критериев явилось постановление Госстроя России от 20.02.2004 № 10 «Об утверждении критериев и технических условий отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных»³. Однако в связи с тем, что письмом Минюста России от 23.04.2004 № 07/4174-ЮД⁴ было отказано в регистрации данного документа, он не подлежит применению.

В соответствии с ч. 11 ст. 32 ЖК РФ в том случае, если в отношении территории, на которой расположен многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, принято решение о развитии застроенной территории в соответствии с ГСК РФ, орган, принявший решение о признании такого дома аварийным, обязан предъявить к собственникам помещений в указанном доме требование о его сносе или реконструкции и установить срок (не менее шести месяцев) для подачи заявления на получение разрешения на строительство, снос или реконструкцию указанного дома. В случае если собственником или собственниками многоквартирного дома в течение установленного срока не будет подано в установленном ГСК РФ порядке заявление на получение разрешения на строительство, снос или реконструкцию такого дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, и жилые помещения в этом доме подлежат изъятию для муниципальных нужд.

Согласно ст. 32 ЖК РФ выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения, которое включает в себя обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение.

Изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд регулируется нормами ст.ст. 235, 279—283 ГК РФ и ст.ст. 44, 49, 55 ЗК РФ. Согласно указанным нормам в выкупную цену земельного участка, изымаемого для государственных нужд, входит также рыночная стоимость недвижимого имущества, находящегося на земельном участке. Выкуп жилого помещения при изъятии земельного участка регулируется ЖК РФ, в котором выкупная цена жилого помещения пре-

² См.: СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

³ См.: Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве. 2004. № 2.

⁴ См.: Экономика и жизнь. 2004. № 21.

дусмотрена отдельно. Таким образом, формально собственник при изъятии у него земельного участка мог бы получить стоимость своего жилого помещения дважды: в составе выкупной цены земельного участка и в качестве выкупной цены самого жилого помещения. Естественно, применение правовых норм в таком порядке нарушало бы экономические права государства и муниципальных образований и не соответствовало бы принципам гражданского и жилищного законодательства. Данная коллизия правовых норм должна разрешаться таким образом, чтобы собственник изымаемого жилого помещения получал его стоимость только один раз.

При изъятии земельного участка для государственных нужд жилое помещение, находящееся на данном участке, изымается путем выкупа. Изъятию может подвергнуться как все жилое помещение, так и его часть. Представляется, что выкуп части жилого помещения предусмотрен, в первую очередь, в отношении индивидуального жилого дома, когда на изымаемом участке находится только часть дома. Такой дом можно технически переустроить, освобождая от него изымаемый земельный участок.

От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований при выкупе жилых помещений выступают их органы в пределах своей компетенции. Орган государственной власти или местного самоуправления, принявший решение об изъятии земельного участка, принимает решение об изъятии жилого помещения, находящегося на данном участке (или являющегося частью дома, находящегося на данном участке).

Решение соответствующего органа об изъятии жилого помещения подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Не позднее чем за год до предстоящего изъятия собственник жилого помещения письменно уведомляется органом государственной власти о решении об изъятии жилого помещения и дате госу-

дарственной регистрации данного решения. Выкуп жилого помещения может быть произведен не ранее чем через год с момента получения собственником такого уведомления, если собственник не даст согласия на выкуп жилого помещения раньше.

Собственник жилого помещения и орган государственной власти или орган местного самоуправления заключают соглашение о выкупе жилого помещения, в котором определяются выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа.

При определении выкупной цены жилого помещения в нее включаются рыночная стоимость изымаемого жилого помещения, определяемая соглашением сторон, а при разногласиях — независимым оценщиком, а также убытки, причиненные собственнику изъятием жилого помещения.

Вопросы изъятия земельных участков отражены также в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»⁵.

Таким образом, выполнение рассмотренных обязанностей застройщиком по договору о развитии застроенной территории формирует значительные статьи его затрат.

Поскольку какого-либо материального возмещения или возмещения в натуральной форме за исполнение этих обязанностей не предусмотрено, в составе расходов застройщика должны учитываться следующие затраты:

- на создание либо приобретение жилых помещений для расселения лиц, занимающих жилые помещения по договорам социального найма или по договорам найма специализированных жилых помещений;
- по уплате выкупной цены за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, подлежащей развитию;
- по уплате выкупной цены за изымаемые земельные участки, на которых расположены соответствующие многоквартирные дома.

⁵ См.: ВВАС РФ. 2005. № 5.

К вопросу о реальности беспроцентных потребительских кредитов

Ю. В. Сахарова

Кредитный договор всегда носит возмездный характер. Согласно п. 1 ст. 819 ГК РФ под кредитным договором понимается такой договор, по которому банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее¹. Платить за полученный беспроцентный потребительский кредит все-таки придется, так как проценты выступают платой за него.

Кредитный продукт по своей сути является таким же товаром, как и все остальные продукты. Для продвижения товара широко используется реклама, причем приобретающая весьма агрессивные формы. Привлечь современных потребителей чем-либо становится уже непростой задачей. Рыночная ситуация диктует свои правила функционирования кредитных организаций, в частности в сфере потребительского кредитования. Провозглашаемая беспроцентность кредита, по сути, выступает рекламной уловкой, поскольку таких кредитов не существует, хотя рекламодатели и пытаются доказать их реальность.

В действительности же существует несколько способов завуалировать наличие процентов: во-первых, цена товара изначально завышается продавцом на сумму причитающихся банку процентов и иных выплат; во-вторых, кредит выдается под некую ставку, а торговая сеть предоставляет скидку на товар в соответствующем размере; в-третьих, в кредитном договоре «прячутся» дополнительные комиссии, как правило, не такие уж и большие, однако ежемесячные, а за год их размер может достигать до 30 %.

Итак, первая схема сокрытия на практике выглядит следующим образом: между банком и торговой сетью заключается договор о сотрудничестве, согласно которому уже не только банк, а обе стороны реализуют кредитную программу,

к примеру «0-0-7: кредит 0 %, первый взнос 0 %, срок кредита — 7 месяцев». В этом случае реклама не содержит условий о том, что процентная ставка по кредиту составляет 22 % годовых, т. е. 12,83 % за 7 месяцев, что, помимо возврата основной суммы долга и начисленных процентов, клиент должен оплатить банку комиссию за открытие и ведение счета, комиссию за расчетное и кассовое обслуживание, ведь все вышеуказанные суммы уже включены в стоимость товара. Потребитель становится не только покупателем, но и заемщиком, который заключает, во-первых, договор о предоставлении основного кредита; во-вторых, договор специального счета, который используется для осуществления расчетов по кредитному договору; в-третьих, договор залога в обеспечение исполнения обязательств по кредиту. При этом сумма процентов и иных дополнительных расходов по кредиту уже включена в стоимость товара, и в итоге проценты за пользование кредитом в полном объеме выплачивает банку уже продавец, а не покупатель.

Указанная схема свидетельствует о наличии в рекламе недостоверной информации и квалифицируется ФАС России как недостоверная реклама, в которой присутствуют несоответствующие действительности сведения в отношении дополнительных условий оплаты².

При реализации второй схемы продавец теряет на конкретной единице продукции, однако потери окупаются за счет больших объемов продаж. Такие кредитные продукты чаще всего рекламируют не сами банки, а их партнеры — торговые сети. И если даже подобный кредит действительно оказывается бесплатным для потребителя, у ФАС России есть все же основания предъявить претензии: в договоре с клиентом указывается

¹ См.: СЗ РФ. 2006. № 52. Ст. 5496.

² См.: дело № 02/11-44-2006, № 02/11-57-2006 Управления ФАС России по Курской области.

ставка, так что заявляемые условия (кредит под 0 % годовых) не соответствуют действительности³.

В 2005 г. соответствующие претензии Воронежское управление ФАС России предъявило и подробно разъяснило ОАО «Эльдорадо-Черноземье» по поводу размещения в одном из магазинов «Эльдорадо» рекламы «Безумный кредит» с текстом «0 % за кредит» и наложило штраф в размере 48 тыс. рублей. Проводимая акция носила временный характер, но на рекламном щите не была указана информация о сроках ее действия. Иначе говоря, имело место нарушение требований законодательства о достоверности рекламы. В самом помещении магазина потребительские кредиты на покупку бытовой техники выдавали два банка («Хоум кредит энд Финанс банк» и «Русский стандарт»), однако оба банка сумели доказать, что не имеют отношения к рекламе. Воронежский арбитраж признал ОАО нарушившим рекламное законодательство, но снизил сумму штрафа до 40 тыс. рублей. Кассационная инстанция Федерального арбитражного суда Центрального округа отклонила жалобу ОАО «Эльдорадо-Черноземье» и подтвердила законность решения воронежского арбитража.

Что касается беспроцентного автокредитования как разновидности потребительского кредитования, то в России действует несколько схем так называемого беспроцентного кредитования. Первая схема: производитель или автосалон при покупке машины в кредит делает для заемщика скидку, равную размеру процентов по кредиту и уплачиваемую

банку в качестве процентов, т. е. для потребителя фактически кредит и становится беспроцентным.

Вторую схему еще называют факторинговой: автосалон предоставляет клиенту возможность купить автомобиль в рассрочку и переуступает свои права требования по рассрочке банку. Заемщик оплачивает салону часть стоимости автомобиля, а оставшуюся сумму он выплачивает в рассрочку уже банку. Проценты за пользование кредитом выплачивает автосалон. В некоторых случаях при предоставлении беспроцентного кредита на автомобиль увеличивается платеж страховой компании, с которой работает банк⁴.

Представляется верным, что возмездность — это признак, характеризующий кредитный договор. Статья 30 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁵ содержит ряд существенных условий кредитного договора: «В договоре должны быть указаны процентные ставки по кредитам и вкладам (депозитам), стоимость банковских услуг и сроки их выполнения, в том числе сроки обработки платежных документов, имущественная ответственность сторон за нарушение договора, включая ответственность за нарушение обязательств по срокам осуществления платежей, а также порядок его расторжения и другие существенные условия договор». Поэтому в большинстве случаев беспроцентный кредит оказывается всего лишь удачным рекламным ходом, который, однако, вызывает интерес у правоприменительных органов.

³ Авдыев М. Кошмары сбываются, или как обманывают потребителей // Эпиграф. 2006. № 18.

⁴ См.: Беспроцентные кредиты таят в себе массу подводных [Электронный ресурс] // Алхимия финансов. Режим доступа: www.alchemyfinances.com/fingid/index.php?c=4&node=besprotsentnye_kredity_tayat_v_sebe_massu_podvohov. Загл. с экрана.

⁵ См.: ВСНД РСФСР. 1990. 6 дек.

Система исключительных прав в процессе инвестиционной деятельности

О. В. Сушкова

В конце XIX в. в результате развития науки и техники и введения результатов интеллектуальной деятельности в товарно-денежный оборот появилась потребность в охране результатов технического творчества в различных странах, в том числе в процессе международного сотрудничества. Тогда законодательство различных стран в данной области существенно различалось, что обуславливалось неодинаковым уровнем общественных отношений и, как следствие, различными потребностями в степени охраны создаваемых интеллектуальных творений. К середине XX в. сформировались и стали часто использоваться в теории и практике три понятия: «исключительные права», «право промышленной собственности», «право интеллектуальной собственности».

В римском праве интеллектуальная собственность рассматривалась как бестелесная вещь, что характерно и для законодательства настоящего времени. Поэтому, изучая этапы становления российского законодательства, большое внимание следует уделять трудам дореволюционных юристов, положивших начало закреплению термина «интеллектуальная собственность» в законе. Так, большинство отечественных ученых указанного периода традиционно связывали возникновение авторского и патентного права и формирование категории интеллектуальной собственности с промышленным освоением и массовым потреблением достижений технического прогресса. При этом, как правило, признается стабильность основных традиционно сложившихся в России правомочий категории «собственность», что при попытках их приложения к существенно изменившимся в настоящее время общественным отношениям собственности приводит к концептуальным противоречиям и теоретическим проблемам.

Подобное изменение взглядов цивилистов можно объяснить тем, что в середине XIX в. право собственности относилось к категории абсолютных, ничем не ограниченных прав, в то время как право собственности на результаты интеллектуальной деятельности уже тогда имело ряд ограничений по составу объектов, виду правообладателей, времени и территории действия права. При этом изобретатель рассматривался как собственник своего творения.

В германском праве § 90 Германского торгового уложения урегулировано, что «вещами в смысле закона признаются лишь материальные предметы», хотя в классической германской цивилистике высказана мысль, что, «...является ли предмет телесным, то есть вещью, решается по воззрениям оборота, но не по учению физики»¹.

В Великобритании персональное имущество традиционно подразделяется на вещи во владении и вещи в требовании. Вещь во владении — это телесный предмет, который можно видеть, осязать, коснуться (*tangible asset*). Вещь в требовании — это имущественное притязание, вытекающее из авторского и патентного права; объект таких притязаний невидим, неосязаем (*intangible asset*). Это не препятствует их денежной оценке и использованию в гражданском обороте². Согласно ст. 30 Патентного закона Великобритании 1977 г. любой патент или заявка на патент являются личной (персональной) собственностью (однако они не являются имуществом в требованиях) и могут быть вместе с основными правами на них переданы, признаны или предоставлены в соответствии с законом³, а ст. 31 этого же закона определяет

¹ Alchian A., Weedward S. *The Firm is Dead Long Live the Firm* // *Journal of Economic Literature*. 1988. № 1. P. 12 (цит. по: Мурзин Д. В. *Ценные бумаги — бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг*. М.: Статут, 1998. С. 70).

² См.: Жуков В. И. *Гражданское законодательство и институт интеллектуальной собственности* // *Вопросы изобретательства*. 1989. № 8. С. 13.

³ См.: *Патентное законодательство зарубежных стран: В 2 т. / Пер. и сост. Н. К. Финкель*. М.: Прогресс, 1987. Т. 2. С. 175.

правовой статус патентов в Шотландии: «Любой патент или заявка на патент считается невещественной движимой собственностью»⁴.

В связи с этим следует признать справедливым мнение А. Б. Венгерова, что общим признаком для характеристики содержания прав на разнородные по своей природе результаты интеллектуальной деятельности является исключительное право на созданные результаты интеллектуальной деятельности⁵.

Именно поэтому, по нашему мнению, и возникло противоречие между абсолютным характером права собственности на материальные объекты и ограниченным правом интеллектуальной собственности на нематериальные результаты интеллектуальной деятельности, что и послужило основной причиной разработки и введения в цивилистику понятия «исключительного права» и введения в действие части четвертой ГК РФ. Таким образом, «исключительное право» — представляет собой ограниченное по составу объектов, виду правообладателей, времени и территории действия право собственности на результаты интеллектуального труда.

Объективно существуя и развиваясь, система интеллектуальных прав распространялась на объекты интеллектуальной собственности. Однако в рамках настоящей статьи необходимо остановиться на изобретении, которое на сегодня зарождается в рамках инновации и находит свое конечное выражение в патенте. Итак, принятие части четвертой ГК РФ предоставило возможность правоприменителям выделить общие признаки объектов интеллектуальной собственности и инноваций, так как все они обладают нематериальным характером и могут выступать в качестве объектов инвестиций. Положения ГК РФ выделяют среди объектов интеллектуальной собственности тех из них, которые имеют инвестиционный характер, так как их создание не сопряжено с результатом творческой деятельности. При этом охраняемые инновации можно приравнять к результатам интеллектуальной деятельности. Средства индивидуализации не обладают признаками новизны и творчества, но им присущ инвестиционный характер, поскольку «расширение сферы действия гражданского права коснулось не только включения в число объектов гражданского права новых видов вещей и имущественных прав,

но и изменения сущности правового регулирования общественных отношений»⁶.

При анализе системы исключительных прав особое внимание следует уделять правовому регулированию служебных изобретений, так как в настоящее время служебному изобретению предшествует этап творческой и инновационной деятельности. Поэтому можно говорить об охраноспособных (изобретения, в частности служебные) и неохраноспособных (инновации) объектах гражданских прав. Кроме того, наиболее перспективным рассмотрением служебного изобретения представляется в рамках вуза. Если научная деятельность в вузе направлена на получение новых знаний, образовательная — на использование этих знаний в учебном процессе, то инновационная деятельность должна основываться на коммерциализации знаний, т. е. на коммерческом использовании новых знаний в научной, образовательной и производственной сферах.

Если проводить историческое исследование привилегий (патентов) в России и за рубежом можно сделать немаловажный вывод, что в основе патентных прав лежит монополия, сущность которой состоит в возможности правообладателя не только осуществлять самому и разрешать другим использование созданного им изобретения либо иного объекта, но и запрещать такое использование.

Однако, основываясь на нормах современного российского законодательства, необходимо отметить, что положения п. 6 ст. 66 ГК РФ указывают на объекты гражданских прав, которые могут быть приняты хозяйственным обществом в качестве вклада. Их можно подразделить на материальные вещи и иные (нематериальные), имеющие денежную оценку. Так, материальные вещи находят свое выражение в монополии института права собственности, т. е. всегда абсолютны, а нематериальные результаты — в исключительных правах. Если придерживаться положений, указанных в ст. 1229 ГК РФ, то правообладателю тоже принадлежит абсолютное право, так как только он может распоряжаться им, в том числе и в условиях рыночного оборота. Как отмечает В. А. Дозорцев, исключительные права изначально имеют свои видовые признаки, специфическое юридическое содержание, обусловленное свойствами этого объекта⁷. Интеллектуальный продукт отличается от материаль-

⁴ Патентное законодательство зарубежных стран. Т. 2. С. 176.

⁵ См.: Кирдяшова Е. В. Категория «интеллектуальная собственность»: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 30.

⁶ Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Отв. ред. В. П. Мозолин, А. И. Масляев. М.: Юрист, 2003. Ч. 1. С. 22.

⁷ См.: Дозорцев В. А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: Сб. статей / Исследовательский центр частного права. М.: Статут, 2005. С. 112.

ного тем, что первый может использоваться неограниченным кругом лиц. Таким образом, можно говорить о специфике содержания правомочий объекта. Но правообладатель исключительного права не имеет всей «триады правомочий» (ст. 1229 ГК РФ), как собственник материальной вещи (п. 1 ст. 209 ГК РФ). Право владения исключается из содержания исключительного права, так как этим оно и отличается от содержания права собственности.

Профессор К. Керхнер в своей статье отмечает, что необходимо закрепить на законодательном уровне защиту как инноваций, так и вложенных в них инвестиций, но при реализации такой защиты необходимо руководствоваться международным или внутринациональным правом⁸. Представляется, что при решении этого вопроса необходимо исходить из целей защиты того или иного объекта.

Все это свидетельствует о неразработанности данной тематики и существенных пробелах в законодательстве. Кроме того, наряду с определением терминов «инвестиции» и «иностранные инвестиции» в рамках настоящей статьи следует рассмотреть вопрос о правовом режиме инновационной деятельности. В частности, эта деятельность нашла свое отражение в ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁹. Из проведенного анализа был сделан вывод о необходимости унификации определений «инновации» и «инновационная деятельность» с возможностью внесения изменений в Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹⁰.

Таким образом, инвестиционная деятельность тесным образом соотносится с деятельностью инновационной, что находит свое отражение в нормах внутринационального специального законодательства зарубежных стран, таких как валютного, налогового, антитрестовского, банковского, корпоративного права, например в США, Великобритании, Франции, Японии, Германии и Швейцарии¹¹.

Поэтому наиболее правильной представляется точка зрения, высказанная А. Г. Богатыревым, который отмечает, что «инвестиционная деятельность в основном заключается в инвестировании в производство материальных и духовных благ»¹². Все это способствует не только законодательной защите инновационных продуктов на рынке, но и развитию конкурентной среды с помощью вложенных в них инвестиций.

Таким образом, инвестиционная деятельность — это процесс вложения инвестиций в объекты инвестирования, представляющий собой систему последовательных практических действий по реализации инвестиционного проекта и по созданию новых и (или) расширению существующих производственных мощностей (учитывая затраты на переустройство существующих объектов основных средств, связанные с повышением технико-экономических показателей производства и осуществляемые по проекту реконструкции в целях увеличения производственных мощностей, улучшения качества и (или) изменения номенклатуры продукции) и нематериальных активов, в том числе и в объекты исключительных прав, в целях достижения иного полезного эффекта, в частности социального.

⁸ См.: Kirchner C. *Innovationsschutz und Investitionsschutz für immaterielle Güter* // GRUR Int. 2004. Helt. 7—8. S. 606.

⁹ См., напр.: Закон Курганской области от 27.03.2000 № 302 (с изм. и доп.) // Новый мир. 2000. № 71; Закон Саратовской области от 28.07.1997 № 50-ЗСО (с изм. и доп.) // Саратов. вести по понедельникам. 1997. № 30 (1617).

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

¹¹ См.: Ануфриева Л. П. *Международное частное право: Учебник: В 3 т. 2-е изд., перераб. и доп.* М.: БЕК, 2002. Т. 2: *Особенная часть*. С. 155.

¹² Богатырев А. Г. *Государственно-правовой механизм регулирования инвестиционных отношений (вопросы теории): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.* М., 1996. С. 11.

Образовательные учреждения как субъекты права оперативного управления

В современной России образовательные учреждения являются важными субъектами экономических отношений. Целью деятельности образовательных учреждений является осуществление образовательного процесса, т. е. реализация одной или нескольких образовательных программ и (или) обеспечение содержания и воспитания обучающихся, воспитанников. Действующее законодательство (абз. 1 п. 2 ст. 120 ГК РФ) устанавливает, что учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) или публично-правовым образованием (государственное или муниципальное учреждение).

Учредитель, преследуя определенную цель, создает образовательное учреждение и закрепляет за ним на правах оперативного управления свое имущество, предназначенное для осуществления образовательной деятельности, согласно ст. 296 ГК РФ. Конструкция права оперативного управления дает возможность собственнику распорядиться своим имуществом в своих интересах, сохраняя на это имущество право собственности.

Право оперативного управления на имущество собственника возникает у учреждения с момента фактической передачи этого имущества, если иное не установлено законом, иным правовым актом или решением самого собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ). Таким моментом можно считать дату поступления имущества по смете. Право оперативного управления имуществом учреждений прекращается по основаниям и в порядке, предусмотренном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у учреждения по решению собственника (п. 3 ст. 299 ГК РФ).

Право оперативного управления является ограниченным вещным правом, поэтому правомочия обладателей этого права ограничены федеральным законом в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества (абз. 1 п. 1 ст. 296 ГК РФ). Собственник имущества имеет

И. Ф. Сюбарева

право изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им самостоятельно (п. 2 ст. 296 ГК РФ). Учреждение вправе самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от приносящей доходы деятельности, осуществляемой в соответствии с учредительными документами, а также приобретенным за счет этих доходов имуществом (п. 2 ст. 298 ГК РФ). При смене собственника учреждение сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество (п. 2 ст. 300 ГК РФ).

Гражданский кодекс РФ устанавливает разный объем правомочий по распоряжению имуществом учреждений. Больше всего отличается объем правомочий частного и бюджетного учреждений от объема правомочий автономного учреждения. Так, частное или бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (абз. 1 п. 1 ст. 298 ГК РФ). Автономное учреждение некоторыми видами имущества (недвижимым и особо ценным движимым, закрепленным собственником или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества) вправе распоряжаться только с согласия собственника, остальным имуществом вправе распоряжаться самостоятельно (абз. 2 п. 1 ст. 298 ГК РФ).

Плоды, продукция и доходы частного и бюджетного учреждений, полученные от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения (п. 2 ст. 299 ГК РФ). Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достиже-

ния целей, ради которых оно создано (п. 8 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 170-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹). Собственник имущества не имеет права на получение доходов от осуществления деятельности учреждением и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (п. 9 ст. 2). Таким образом, в первом случае доходы поступают в оперативное управление учреждения, во втором случае — в самостоятельное распоряжение.

Различна и ответственность учреждений. Частное или бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами; если средств недостаточно, субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник имущества (абз. 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ). Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником или приобретенного автономным учреждением за счет выделенных собственником средств (абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ). Собственник имущества не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения, а автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения (пп. 5—6 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

Итак, выделим особенности использования имущества, закрепленного за учреждением на правах оперативного управления:

- имущество предоставляется учреждению для достижения определенных целей;
- переданное имущество закрепляется за учреждением на праве оперативного управления; собственником имущества является учредитель;
- право оперативного управления осуществляется учреждением в соответствии с заданиями собственника и целью деятельности;
- собственник вправе изъять лишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество;
- частное и бюджетное учреждения лишены права распоряжаться закрепленным за ними имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества; автономное учреждение вправе распоряжаться с согласия собственника недвижимым и особо ценным движимым имуществом, остальным имуществом вправе распоряжаться самостоятельно;

- частное и бюджетное учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами, при недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам несет собственник имущества; автономное учреждение по своим обязательствам отвечает самостоятельно закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества;

- доходы, полученные частным и бюджетным учреждениями, находятся в оперативном управлении учреждения, и собственником такого имущества становится лицо, являющееся собственником имущества учреждения; доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано.

Особенностью права оперативного управления частного и бюджетного учреждений является существенная зависимость учреждений как субъектов этого права от собственника имущества (учредителя), который может вмешиваться в деятельность учреждений. В отношении автономного учреждения можно сказать обратное: в вопросах хозяйственной деятельности учреждению предоставлена значительная имущественная самостоятельность.

Таким образом, право оперативного управления частного и бюджетного учреждений отличается от права оперативного управления автономного учреждения. Можно констатировать, что на сегодняшний день законодательно закреплено право оперативного управления, содержание которого имеет разный объем правомочий по распоряжению имуществом в отношении частного и бюджетного учреждений и автономного учреждения.

В заключение отметим значение института оперативного управления сегодня. Присутствие этого правового института в современном законодательстве, несомненно, важно с теоретической и практической точек зрения. Конструкция права оперативного управления позволяет сочетать самостоятельность деятельности образовательного учреждения с непосредственным контролем за ней ее учредителем. Следует согласиться с мнением, что «данное свойство незаменимо для тех видов деятельности и сфер общественной жизни, в которых получение прибыли является лишь сопутствующей, не первоочередной целью, а именно, в сферах общественно-полезных интересов»².

¹ См.: СЗ РФ. 2006 № 45. Ст. 4626.

² Петров Д. В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. С. 222.

Ретроспективный взгляд на политические и правовые корни права оперативного управления

Р. А. Юнусов

Появление института права оперативного управления в отечественном законодательстве связано с Основами гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.¹. Относительная молодость правового института компенсируется тем, что в действительности историю отношений по управлению государственным имуществом в советской России можно вести с самого начала советской власти, за короткий период сумевшей провести огосударствление большинства объектов собственности в стране. Истоки же самой концепции разделения прав владения, пользования и распоряжения благами между несколькими лицами при организации управления имуществом восходят к древности. Корни права оперативного управления можно проследить вплоть до средневековой Европы.

Суть экономики феодализма — ведение самостоятельного хозяйства в своем небольшом государстве (королевстве, княжестве, герцогстве и т. д.). Хозяйственная раздробленность европейского континента отразилась и на сущности политической системы. Сложилась четкая иерархия титулованных правителей, при которых «король повсюду рассматривался как собственник земли»². Именно «он жалует земельные надельные представители местной знати... Лорды в свою очередь могли наделить землями из пожалованного им феода собственных вассалов. По отношению к последним, лендлорды выступали как сюзерены. Цепочку можно продолжать, но главным в обусловленной ею структуре ленных отношений являлось то, что все участвующие в них субъекты, за исключением первого и последнего, являлись одновременно и сюзереном, и вассалом»³.

Данные особенности предопределили «изменение от “позитивного”, “однозначного” пра-

ва собственности, одинакового для всех, к дробному с множеством градаций и различий, к такому праву, когда нет ни полной собственности, ни полной несобственности»⁴. При передаче вассалу поместья (земельного участка со всем находящимся на нем имуществом, в том числе с крепостными крестьянами) сеньор не терял на него права собственности, но лишь даровал часть своих полномочий из классической триады (владение, пользование, распоряжение) в том или ином объеме. Причем фактически этот объем мог приближаться к праву собственности, т. е. включать в себя и правомочие вассала распоряжаться помещением в определенной степени. «То, что интересы на землю являются разделенными и нет абсолютного неделимого права собственности, составляет сущность феодального права»⁵, когда «сплошь и рядом на один и тот же участок имели права несколько лиц, расположенных друг над другом в некотором иерархическом, так сказать, вертикальном порядке (вассал — сюзерен)»⁶.

Таким образом, средневековым юристам предстояло, отталкиваясь от основ римского права как краеугольного камня всех правовых систем Западной Европы, объяснить наличие у нескольких лиц прав на один объект, приближающихся по объему и по сути к праву собственности. Эта цель была достигнута путем введения в оборот понятия разделенной собственности.

Средневековые юристы основывались на положениях римского права о виндикационном иске, право на который было предоставлено не только собственникам, но и лицам, имевшим вещные права на имущество (ныне ст. 305 ГК РФ).

¹ См.: ВВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

² Елинек Г. *Общее учение о государстве*. СПб., 1906. С. 496.

³ Маттей У., Суханов Е. А. *Основные положения права собственности*. М., 1999. С. 31.

⁴ Скловский К. И. *Собственность в гражданском праве*. М., 1999. С. 124.

⁵ Берман Г. Д. *Западная традиция права: эпоха формирования*. М., 1998. С. 425.

⁶ Покровский И. А. *Основные проблемы гражданского права*. М., 1998. С. 209.

Исходя из того, что управомоченные лица по виндикационному иску в соответствии с нормами классического римского права — строго собственники, был сделан вывод о том, что они (собственники) могут быть двух родов: верховные, т. е. обладающие *dominium directum* (верховная собственность), и подчиненные, т. е. обладающие *dominium utilis* (подчиненная собственность)⁷. Первые были сеньорами, вторые — вассалами, получившими в «подчиненную» собственность имущество верховного собственника.

Это и есть концепция разделенной собственности. По сути, она представляет собой расщепление всей совокупности правомочий первоначального собственника между верховным и подчиненным собственником. При этом главные и обязательные полномочия, включая в себя правовую возможность удерживать вещь в пределах своего хозяйственного господства и извлекать из нее полезные свойства, а именно полномочия владения и пользования имуществом, оставались за подчиненным собственником. Правомочие распоряжаться чаще оставалось за верховным собственником, хотя порой права вассала были настолько широки, что они фактически исчерпывали содержание права собственности и оставляли собственнику «голое право», *nudum jus*⁸, т. е., по сути, титул права собственности «без возможности его реализовывать»⁹.

Фактически общественные отношения нескольких субъектов права по поводу одного объекта существовали на протяжении всей истории цивилизации человечества. В эпоху феодализма этот вопрос встал более остро из-за особенностей политической системы, ввиду чего и родилась теория разделенной собственности. С самого начала она подвергалась активной критике. Ее противники разделились на два лагеря. Одни считали, что право собственности имеет только вассал. Причем такое право целиком регулируется нормами гражданского права. Сеньор же имеет «государственно-территориальное господство» и право на определение повинности вассала. Отметим, что в период действия нынешнего ГК РФ такая позиция показала свою жизнеспособность. Например, В. Н. Павлов обосновывает точку зрения о том, что «государство и муниципалитеты... не являются собственниками созданных ими на

основании ст. 234—235 ГК унитарных предприятий, а находятся в абсолютных правоотношениях собственности с ними, выполняя функции органов публичного контроля»¹⁰.

Представители другого лагеря, подвергаясь критике теорию разделенной собственности, говорили об исключительном праве собственности сеньора и о правах на чужую вещь вассала. Отметим, что именно это теоретическое правовое оформление общественных отношений впоследствии и получило развитие в советской России: фактическое хозяйственное господство на основе особого права осуществляло одно лицо, а собственником считалось другое.

С развитием буржуазных отношений в Европе вновь основное экономическое значение стали приобретать самостоятельные, независимые и равноправные собственники. Это заставило пересмотреть вопрос о правомерности существования двух собственников на один объект. В итоге в XIX в. после критических теоретических оценок разделенная собственность стала исчезать из национальных законодательств. «Право государства в условиях развитого гражданского оборота лишилось имущественного характера и оказалось правом территориального верховенства, легитимирующим на совершение лишь властных действий...»¹¹.

Иными словами, развитие гражданского оборота привело к замене верховной собственности на институты государственного и иных отраслей публичного права: «феодалская конструкция расщепленной собственности, допускавшая существование нескольких различных титулов собственности на одно и то же имущество, оказалась очень удобной в современных условиях для оформления и теоретического оправдания растущих ограничений права собственности, а также процессов обособления функции производительного использования капитала от собственности на капитал, что характерно для развитого рыночного хозяйства»¹².

Первым актом, провозгласившим «священное и неприкосновенное» право собственности как «право владеть, пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом»¹³, стал ГК Франции 1804 г., известный как Кодекс Наполеона. Далее его примеру последовала вся континентальная Европа.

⁷ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.: Л., 1948. С. 110.

⁸ См.: Покровский И. А. Указ. соч. С. 207.

⁹ См.: Богатых Е. А. Гражданское и торговое право от древнего римского к современному российскому. М., 1996. Ч. 1. С. 101.

¹⁰ Павлов В. Н. Общая теория права собственности. М., 2001. С. 804.

¹¹ Иванов А. А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 39.

¹² Кулагин М. И. Предпринимательство и право: опыт Запада. М., 1992. С. 65.

¹³ Гражданское и торговое право капиталистических государств / Под ред. Е. А. Васильева. М., 1998. С. 216.

На Руси в эпоху расцвета феодальных отношений в XIV—XVII вв. положение с правами на вотчины (поместья) удельных князей и бояр в основном соответствовало социально-экономической сущности подобных отношений в Западной Европе. Разве что права вышестоящего феодала, особенно Великого князя, всегда на Руси были неограниченными и приближались, скорее, к понятию суверенитета, а не собственности, как в Европе. Тем не менее юридического закрепления этих отношений в России не было, как не было и самого понятия собственности вплоть до конца XVIII в. В первом российском кодифицированном акте гражданского состояния — Своде Законов Гражданских 1832 г. — было закреплено положение об исключительном, независимом и едином праве собственности на один объект, т. е. теория разделенной собственности не нашла в нем своего отражения. В соответствии с этим документом «права всех лиц, кроме собственника, на то же имущество признавались правами на чужую вещь»¹⁴.

Таким образом, институт разделенной собственности в эпоху Средневековья появился в качестве реакции на необходимость обоснования защищаемых законом имущественных прав всех ступеней иерархии феодалов. Основной предпосылкой такой теории явилась политическая невозможность и нежелание вышестоящих феодалов (сюзеренов) при передаче своего имущества нижестоящим ветвям иерархии прекращать свои права на него, что противоречило бы их положению как лиц, наделенных государственной властью. К тому же, право разделенной собственности выступило гарантией возможности консолидировать верховную собственность, т. е. восстановить объем входящих в нее правомочий до изначального. Примечательно, что теми же мотивами руководствовались и советские законодатели при конструировании модели права оперативного управления как способа управления государственным имуществом.

Советская власть в России решительно свернула начавшееся в начале XX в. движение страны в сторону рыночной экономики. Незыблемое и единое по своему характеру, неограниченно многочисленное по количеству своих субъектов право частной собственности как институт «буржуазный» с приходом к власти в России рабоче-крестьянского правительства оказалось замененным на огромный фонд государственного имущества. В период советской вла-

сти государство сосредоточило в своих руках более 90 % производственных фондов¹⁵. Всем этим бескрайним массивом имущества были призваны управлять во благо всей страны значительный аппарат государственных служащих и многочисленные государственные организации. Став фактически единственным собственником всех основных богатств страны, государство в советской России поставило себя во всех отношениях выше других субъектов права.

Большей частью государственного имущества были призваны управлять государственные юридические лица. Государственный аппарат не был способен непосредственно и самостоятельно хозяйствовать на базе государственного имущества. Тем не менее сами многочисленные государственные организации, наделенные государственным имуществом, имели крайне ограниченные права и по использованию, и тем более по распоряжению им. Права предприятий ограничивались как нормативными актами (прежде всего, подзаконными), так и обширными возможностями усмотрения государственных чиновников.

Следует отметить, что единообразного наименования в законодательстве и правоприменительной практике принадлежности государственным организациям прав на государственное имущество до 1961 г. в СССР не было. Государственное имущество передавалось «в ведение», «в распоряжение», «на баланс». Использовались и иные формулировки, за исключением указания на «собственность» государственной организации.

Первоначально, до новой экономической политики, права предприятий на имущество были весьма узкими. Предприятия финансировались исключительно по сметам, утвержденным вышестоящими органами. Они (предприятия) не могли отчуждать изготавливаемую продукцию и тем более оборудование, сырье, материалы, выданные им для осуществления производства. В декрете СНК РСФСР от 4 марта 1919 г. «О финансировании государственных предприятий» говорилось о том, что «все без исключения денежные поступления за сдаваемые предприятием продукты своего производства и по другим всякого рода доходным статьям, чеки, переводные билеты, наличные деньги и прочее сдаются самими предприятиями или регулирующими данную отрасль производства учреждениями в доход казны по данному предприятию или данной отрасли производства»¹⁶. Это положение было подтверждено декретом

¹⁴ Синайский В. М. *Русское гражданское право*. М., 2002. С. 243—244.

¹⁵ См.: Кошелев Ф. П. *Социалистическая собственность*. М., 1947. С. 13.

¹⁶ См.: *СУ РСФСР*. 1919. № 10—11. Ст. 107.

ВЦИК РСФСР от 10 февраля 1920 г. «О местных экономических организациях»¹⁷.

С переходом к новой экономической политике правовая регламентация имущественной собственности государственных предприятий была несколько изменена. Так, декрет СНК РСФСР от 9 августа 1921 г. «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики»¹⁸ и постановление СТО РСФСР от 12 августа 1921 г. «Основные положения о мерах к восстановлению крупной промышленности и поднятию и развитию производства»¹⁹ предусматривали создание на началах хозяйственного расчета особых объединений предприятий и отдельных предприятий, которым «в распоряжение» государство отпускало определенные фонды. Статья 4 утвержденных названным постановлением Основных положений... определяла, что «в целях обеспечения работы объединения (предприятия) денежными знаками, продовольствием, сырьем, топливом и так далее, государство отпускает в пределах плана использования в распоряжение правления объединения (предприятия) определенные фонды, эквивалируя их частью продукции».

Следует отметить, что период новой экономической политики с относительной хозяйственной самостоятельностью субъектов гражданского оборота не повлиял на преобладающую государственную форму собственности в экономике.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. исходил из принципа единства субъекта права государственной собственности²⁰. Так, ст. 52 ГК РСФСР, определяющая виды собственности, указывала на государственную, корпоративную и частную

собственность. О праве собственности государственных организаций в ГК РСФСР 1922 г. нигде не говорилось. Однако в законе совершенно отчетливо проводилась мысль о том, что государственные организации, переведенные на полный хозяйственный расчет, обладают определенным субъективным правом на переданное им государственное имущество. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. не дал точного наименования этого субъективного права, но его основная юридическая характеристика была такова: это не право собственности, а какое-то другое имущественное право.

В советском государстве идеология требовала скрыть картину истинного феодализма в экономике, представив его как новый, социалистический способ хозяйствования. Для этого необходимо было создать правовую конструкцию, не известную до сих пор и удовлетворяющую главным требованиям: сохранение права собственности за государством и оправдание подчиненного положения в экономике всех государственных юридических лиц. Поиски такой модели продолжались вплоть до принятия в 1961 году Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Этот нормативный акт, закрепив принцип единства субъекта государственной собственности и одновременно с этим имущественную самостоятельность государственных предприятий, установил, что государственным предприятиям принадлежит право оперативного управления имуществом, в соответствии с которым они осуществляют права владения, пользования и распоряжения им.

¹⁷ См.: СУ РСФСР. 1920. № 9. Ст. 55.

¹⁸ См.: Там же. 1921. № 59. Ст. 403.

¹⁹ См.: Там же. № 62. Ст. 462.

²⁰ См.: Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002.

Издание индивидуальных правовых актов при осуществлении финансово-бюджетного контроля

А. В. Голубев

Государственный и муниципальный финансово-бюджетный контроль как общественное отношение, связанное с бюджетно-контрольной деятельностью, представляет собой осуществление контролирующими участниками бюджетного процесса элементов публичной власти, в ходе которого происходит исследование состояния и поведения контролируемых участников бюджетного процесса в сфере исполнения бюджета, сопоставление состояния и поведения контролируемых субъектов с требованиями правовых норм, фиксирование отклонений, издание индивидуальных правовых актов¹.

Типовым бюджетно-контрольным правоотношением является финансовое правоотношение, возникающее при осуществлении финансово-бюджетного контроля между контролирующим и контролируемым субъектами, содержание которого формируется из элементов их правового статуса, позволяющих контролирующему субъекту осуществлять властное воздействие на контролируемого в границах предмета финансово-бюджетного контроля, а также обязывающих контролируемого субъекта подчиниться этому властному воздействию.

Предметом издания индивидуальных правовых актов при осуществлении финансово-бюджетного контроля является изменение содержания бюджетно-контрольного правоотношения, создание у его субъектов конкретных прав и обязанностей, необходимых для осуществления контрольных мероприятий.

Право на издание индивидуальных правовых актов при осуществлении финансово-бюджетного контроля является необходимым элементом правового статуса контролирующих субъектов указанного правоотношения.

Правовым актом управления является правовой акт, регулирующий управленческие отно-

шения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой в целях достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций². Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц³.

В ходе осуществления финансово-бюджетного контроля могут издаваться индивидуальные правовые акты, создающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности в пределах сферы осуществления контроля за исполнением бюджетов. К таким актам можно в числе прочих отнести: приказы и распоряжения (удостоверения) уполномоченных органов и должностных лиц контролирующих органов о назначении контрольного мероприятия, установлении круга участвующих в нем должностных лиц; утвержденные в установленном порядке программы контрольных мероприятий; акты (отчеты, справки) с результатами контрольных мероприятий; возражения контролируемых субъектов и заключения на них контролирующих органов; приказы и распоряжения контролируемых субъектов по осуществлению взаимодействия с контролирующими субъектами в ходе контрольного мероприятия.

Представляется, что издание индивидуальных правовых актов, влияющих на права и обя-

¹ См.: Голубев А. В. Понятие и сущность государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля // Современное право. 2007. № 10.

² См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2005. С. 355.

³ См.: Там же. С. 370.

занности вне сферы осуществления контроля за исполнением бюджетов, в том числе правоприменительных актов, связанных с привлечением субъектов бюджетных правонарушений к юридической ответственности соответствующего вида (акты о применении к конкретному нарушителю мер бюджетно-правового и иного юридического принуждения, представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, предписания по устранению бюджетных правонарушений и т. д.) к предмету финансово-бюджетного контроля не относится и представляет собой самостоятельную деятельность, которая регулируется материальными и процессуальными нормами соответствующих отраслей права. Эта деятельность может осуществляться уполномоченными органами (в числе которых могут быть контролирующие субъекты) в соответствии с установленными полномочиями⁴.

Индивидуальные правовые акты издаются участниками финансово-бюджетного контроля. Издание индивидуальных правовых актов, относящихся к сфере контроля за исполнением бюджетов, органами и лицами, не являющимися субъектами бюджетного процесса и, в частности, финансово-бюджетного контроля (например, направление прокурором требования о проведении проверки) к предмету рассматриваемой деятельности не относится.

Посредством издания индивидуальных правовых актов контролирующий субъект вызывает начало и прекращение бюджетно-контрольного правоотношения, иные изменения содержания данного правоотношения, в том числе наделяет необходимыми полномочиями работников в отношении контролируемого субъекта, определяет и уточняет предмет контрольных действий, вызывает необходимость исполнения обязанностей контролирующим субъектом, создает повод для реализации прав контролируемого субъекта.

Возникновение бюджетно-контрольного правоотношения могут вызывать такие правовые акты, как утвержденные в установленном порядке планы контрольной деятельности соответствующего контролирующего субъекта, приказы контролирующего органа о назначении контрольного мероприятия, удостоверения, наделяющие необходимыми полномочиями работников контролирующего органа в отношении конкретного контролируемого субъекта.

Предмет контрольного мероприятия может определяться планами контрольной деятельности и уточняться программами конкретного контрольного мероприятия.

Работники контролирующего субъекта могут наделяться им частью его полномочий в отношении конкретного контролируемого субъекта соответствующим правовым актом (удостоверением на проведение проверки, распоряжением, приказом и т. д.).

Необходимость исполнения обязанностей контролируемого субъекта может возникать вследствие издания контролирующим субъектом непосредственно или через уполномоченных на осуществление контрольного мероприятия работников актов, выражающих его волеизъявление о предоставлении контролирующим лицам необходимых условий и документов (запросы, требования и т. д.), и направления указанных актов контролирующему субъекту или уполномоченному им лицу.

Неисполнение законных требований органов, осуществляющих финансово-бюджетный контроль, может повлечь уголовную или административную ответственность⁵.

Повод для реализации прав контролируемого субъекта может возникать вследствие издания указанных выше правовых актов, а также актов, устанавливающих результаты контрольного мероприятия (акты проверок и ревизий, справки, отчеты о результатах контрольных мероприятий).

Нормативным правовым актом, индивидуальным правовым актом контролирующего субъекта могут устанавливаться сроки и иные обстоятельства, наступление которых влечет прекращение бюджетно-контрольного правоотношения. Бюджетно-контрольное правоотношение может прекращаться на основании индивидуальных правовых актов контролирующего субъекта (акт или отчет о результатах контрольного мероприятия, утвержденные в установленном порядке, отчет о проведенном контрольном мероприятии, заключение контролирующего субъекта по оспариваемым результатам контрольного мероприятия).

Следует отметить, что конкретные индивидуальные правовые акты контролирующих субъектов могут реально менять содержание бюджетно-контрольного правоотношения лишь при условии, что возможность их издания и вызываемые ими правовые последствия установлены нормативным правовым актом, участвующим в формировании правового статуса соответствующих контролиру-

⁴ См.: Голубев А. В. *Правонарушения, выявляемые органами финансово-бюджетного контроля* // Адвокат. 2007. № 11.

⁵ См.: Там же.

емых участников бюджетного процесса. Представляется, что индивидуальные правовые акты контролируемых субъектов, влекущие возникновение обязанностей контролируемых, неизбежно ограничивают права последних. С учетом данного обстоятельства и исходя из положений п. 3 ст. 55 и п. 3 ст. 15 Конституции РФ, такие индивидуальные правовые акты могут издаваться только на основании законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов, официально опубликованных для всеобщего сведения. Осведомленность участников бюджетного процесса о взаимных правах и обязанностях позволяет

снизить вероятность возникновения конфликтов и споров при осуществлении финансово-бюджетного контроля.

Неслучайно в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁶ обращается внимание судов на то, что в силу п. 3 ст. 15 Конституции РФ не могут применяться законы, а также любые иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

⁶ См.: БВС РФ. 1996. № 2. С. 1.

Взыскание с казны Российской Федерации: проблемы правоприменения

**Б. М. Магомедов,
В. Ш. Насибуллина**

Потребность государства в изменении законодательства Российской Федерации, связанного с исполнением судебных решений по искам к казне, органам государственной власти и органам местного самоуправления, возникла летом 2005 г. Тогда Конституционный Суд РФ признал неконституционными пп. 3, 5 и 6 Правил исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 09.09.2002 № 666 «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти»¹. В соответствии с названными пунктами законодатель передал Правительству РФ свои полномочия по регулированию отношений, связанных с исполнением судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти»² с 1 января 2006 г. указанные положения Правил утратили юридическую силу.

В Российской Федерации, к сожалению, пока нет единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок реализации права

гражданина на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов (должностных лиц). В отличие от России, во многих зарубежных странах уже давно создана и успешно функционирует правовая база, а также существует обширная судебная практика в сфере возмещения государством вреда, причиненного органами публичной власти (их должностными лицами). Так, в США главным нормативным актом, регулирующим вопросы имущественной ответственности федеральной казны за вред, причиненный государственными органами, является Федеральный закон о претензиях о причинении вреда от 02.08.1946. В Великобритании принцип ответственности государства за ущерб, причиненный его служащими, установлен Законом об исках к короне 1947 г. Во Франции нормы об ответственности государства закреплены в ГК Франции, однако данный институт в большей степени основан на результатах судебной практики. Названные правовые акты детально регламентируют порядок возмещения государством вреда, причиненного его органами и служащими: указывают основания ответственности государства, определяют случаи, когда ответственность государственной казны исключается, закрепляют право предъявления государством к виновному служащему регрессного иска.

В российском законодательстве вопросы ответственности в разных нормативных правовых актах решены с разной степенью детализации и не всегда единообразно. Так, в одних актах прямо указано на возмещение за счет бюджета соответствующего уровня сумм возмещения вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти и

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

² См.: Там же. 2005. № 30. Ст. 3199.

их должностных лиц (например, ст.ст. 1069, 1070 ГК РФ), другие акты содержат лишь общую отсылку к гражданскому законодательству (например, ст. 40 Закона РФ № 1026-1 от 18.04.1991 «О милиции»³, ст. 18 Федерального закона № 35-ФЗ от 06.03.2006 «О противодействии терроризму»⁴). Изучив весь комплекс нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность государства перед гражданами, можно сделать вывод, что назрела необходимость принятия единого правового акта, регламентирующего соответствующие отношения.

В настоящее время наиболее спорным остается вопрос, является ли существующий порядок исполнения судебных актов через органы Федерального казначейства добровольным или принудительным.

В ст.ст. 242.3—242.5 БК РФ установлен ряд требований для бюджетных учреждений — должников, позволяющих органу Федерального казначейства (органу, осуществляющему открытие и ведение лицевых счетов бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации или муниципальных бюджетных учреждений) исполнять судебные акты в установленные Кодексом сроки. Например, согласно ст. 242.3 БК РФ федеральное бюджетное учреждение — должник в течение десяти рабочих дней со дня получения уведомления представляет в орган Федерального казначейства письмо, содержащее информацию об источнике образования задолженности (по деятельности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, либо предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) и о кодах бюджетной классификации РФ, по которым должны быть произведены расходы федерального бюджета по исполнению исполнительного документа применительно к бюджетной классификации РФ текущего финансового года. В случае нарушения указанных требований к должнику может быть применено принуждение в виде приостановления (до момента устранения нарушения) осуществления операций по расходованию средств на лицевых счетах должника (за исключением операций по исполнению исполнительных документов) с уведомлением должника. Кроме того, приостановление допускается при неисполнении в течение трех месяцев со дня поступления исполнительного документа в орган Федерального казначейства, а также при нарушении должником срока выплат,

указанного им по исполнительному документу, предусматривающему выплаты периодического характера.

Согласно ст. 284 БК РФ приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства должникам (по денежным обязательствам федерального бюджетного учреждения), относится к мерам принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Относительно исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы существует следующая проблема. Зачастую встречается такая ситуация, когда должник не исполняет требований исполнительных документов в течение трех месяцев. Тогда операции по лицевым счетам приостанавливают, при этом должник может не исполнять этот исполнительный лист бесконечно.

Целесообразно внести изменение в бюджетное законодательство по предоставлению руководителям Федерального казначейства и его территориальным органам полномочий по принятию решения о списании в бесспорном порядке сумм задолженности по исполнительным документам в случае неисполнения требований исполнительных документов в течение шести месяцев со дня их поступления в отделение Федерального казначейства (при наличии денежных средств на соответствующих кодах бюджетной классификации).

В связи с этим следует обратить внимание на то, что условия и порядок принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов определяются Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁵ (далее – Закон об исполнительном производстве).

Возникает вопрос о том, как вышеуказанная мера принуждения при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации соотносится с принудительным исполнением, предусмотренным в ФЗ от 02.10.2007, № 229-ФЗ об исполнительном производстве.

Порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации. Из этого следует, что в бюджетном

³ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

⁴ См.: Парламентская газета. 2006. 10 марта.

⁵ См.: СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

законодательстве Российской Федерации могут быть установлены свои меры принудительного исполнения, учитывающие специфику бюджетных правоотношений⁶.

Данный вывод соответствует позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из общего правила исполнительного производства (например, применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества). При этом государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации (как и по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета), во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.

С учетом изложенного следует согласиться с мнением авторов, которые утверждают, что существующий порядок исполнения судебных актов через органы Федерального казначейства не является добровольным исполнением⁷.

В то же время в соответствии с бюджетным законодательством органы Федерального казначейства не наделены полномочиями по совершению действий обязывающего характера в отношении бюджетополучателей, являющихся должниками по исполнительным документам, в процессе исполнения судебных актов.

Возникает следующая проблема. Главный распорядитель не выделяет денежных средств для исполнения исполнительных листов подведомственной организации, при этом органы Федерального казначейства вправе лишь предложить взыскателю отозвать свой исполнительный лист. Далее взыскатель должен обратиться в суд для того, чтобы в порядке субсидиарной ответ-

ственности привлечь главного распорядителя средств. Суд, в свою очередь, выносит новое решение и выдает новый исполнительный лист, который впоследствии взыскатель предъявляет по месту открытия лицевых счетов главного распорядителя, т. е. возникает новый круг хождения взыскателя по инстанциям.

Следует закрепить в БК РФ положение, согласно которому в случае неисполнения обязательств, возложенных гл. 24.1 БК РФ на главного распорядителя средств, органы Федерального казначейства направляют уведомление о неисполнении обязательства по обеспечению выделения лимитов бюджетных обязательств или объемов финансирования в соответствии с запросом-требованием подведомственного бюджетного учреждения — должника в Отделение Федерального казначейства по месту открытия лицевых счетов главного распорядителя средств.

На основании поступившего уведомления, а также в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 05.06.2003. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства»⁸ орган Федерального казначейства выносит решение о приостановлении операций по расходованию средств главных распорядителей средств федерального бюджета до обеспечения выделения денежных средств подведомственному должнику в полном объеме.

Это позволило бы избежать длительной процедуры обращения взыскания по исполнительным документам в порядке субсидиарной ответственности на средства главного распорядителя.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов в Российской Федерации возлагается на ФССП России и ее территориальные органы.

Таким образом, Федеральное казначейство не является органом принудительного исполнения и поступившие в органы Федерального казначейства исполнительные документы о совершении определенных действий обязывающего характера возвращаются взыскателям для направления их в территориальные органы ФССП России для исполнения действий обязывающего характера в порядке, предусмотренном законом.

⁶ См.: Селионов И. В. Меры принуждения при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // *Право и экономика*. 2006. № 6.

⁷ См.: Белоусов Л. В. Как поступать судебному приставу-исполнителю, если должником является получатель средств федерального бюджета или государство? Должна ли измениться судебная практика? // *ВВАС РФ*. 2004. № 11, 12.

⁸ См.: *Рос. газ.* 2003. 17 июня.

Именно по этой причине имеют место случаи возврата взыскателям исполнительных документов обязывающего характера (15 % от общего числа возвращенных исполнительных документов) с предложением о необходимости их предъявления в органы ФССП России для исполнения действий обязывающего характера в порядке, предусмотренном Законом об исполнительном производстве.

Следствием предыдущей проблемы является вопрос осуществления органами Федерального казначейства санкционирования платежей бюджетополучателей на основании платежных документов с приложением судебных актов, не предъявляемых в орган Федерального казначейства в соответствии с новым порядком.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации путем направления судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем исполнительных документов в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов бюджетных учреждений по месту их открытия должнику.

Иной порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не установлен.

Таким образом, исполнение судебного акта в порядке предъявления его непосредственно должнику, т. е. минуя орган Федерального казначейства, и последующего предъявления в орган Федерального казначейства должником вместе с платежным поручением исполнительного документа не соответствует бюджетному законодательству Российской Федерации.

Вместе с тем имеются многочисленные случаи представления должником платежных поручений по оплате исполнительных документов без предъявления их непосредственно в орган Федерального казначейства. В этом случае основания для возврата органом Федерального казначейства платежных поручений нормативными документами не определены.

Итак, с введением нового порядка деятельность органов Федерального казначейства по исполнению судебных актов по искам к бюджетным учреждениям стала более отлаженной. Казначейское исполнение судебных актов является для взыскателей, несомненно, наиболее надежным способом исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Как показывает практика, сегодня органы Федерального казначейства сталкиваются с мно-

гочисленными проблемами, на которых бы хотелось остановиться более подробно.

1. Пунктом 3 ст. 242.1 БК РФ определены основания, по которым органы Федерального казначейства возвращают исполнительные документы взыскателю без исполнения с указанием причин возврата. Так, за 2007 г. взыскателям были возвращены без исполнения исполнительные документы, предъявленные к лицевым счетам федеральных учреждений, обслуживаемых в Управлении Федерального казначейства по Республике Дагестан, по следующим причинам:

- непредставление копии судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист, заявления взыскателя, доверенности на представителя взыскателя (возврат составил 7 %);

- несоответствие документов (исполнительного листа, копии судебного акта) требованиям, установленным гл. 24.1 БК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и Законом об исполнительном производстве (возврат составил 85 %);

- нарушение установленного законодательством срока предъявления исполнительного документа к исполнению (возврат составил 1 %);

- представление взыскателем либо судом заявления об отзыве исполнительного документа (возврат составил 7 %).

В этой связи возникает следующая проблема:

В соответствии с гл. 24.1 БК РФ взыскателем предъявленные исполнительные документы могут быть отозваны и вновь предъявлены неограниченное количество раз и без обоснования причин отзыва. Каждое предъявление одного и того же исполнительного документа вновь влечет возбуждение исполнительного производства, что, в свою очередь, приводит к излишней затрате времени и сил. Необходимо ограничить количество отзывов одного и того же исполнительного документа. Это возможно, например, путем внесения дополнения в подп. 5 п. 3 ст. 242.1 БК РФ, касающегося либо количественного ограничения отзыва исполнительного документа, либо обязательного требования указать причины отзыва.

Следует отметить, что чаще всего органы Федерального казначейства возвращают без исполнения исполнительные документы, не соответствующие требованиям, установленным ГПК РФ, АПК РФ и Законом об исполнительном производстве, со следующими нарушениями:

- в копии судебного акта отсутствует отметка о дате вступления его в законную силу;

- решение суда более чем на одной странице не прошито, не пронумеровано и не скреплено печатью суда;

- резолютивная часть исполнительного документа не соответствует резолютивной части судебного акта;
- номер дела в исполнительном документе не соответствует номеру, указанному в решении;
- в исполнительном документе не указаны дата выдачи и срок предъявления его к исполнению;
- в исполнительном документе не указана дата принятия судебного акта;
- в исполнительном документе указано не полностью либо не указано вообще наименование взыскателя и должника.

Данные нарушения не позволяют органам, предусматривающим обращение взыскания на бюджетные средства Федерального казначейства, оперативно осуществлять работу по исполнению исполнительных документов, предъявляемых к лицевым счетам бюджетополучателей.

Для создания более действенной системы исполнения требований по исполнительным документам, предъявленным к лицевым счетам бюджетополучателей, необходимо законодательно расширить круг полномочий органов Федерального казначейства в части, предусматривающей принудительное исполнение исполнительных документов.

На сегодняшний день БК РФ предусмотрена лишь одна мера принуждения в отношении должника — приостановление операций по лицевым счетам. При этом максимальный срок приостановления операций законодательством не предусмотрен, что дает возможность должнику не исполнять требования исполнительного листа годами. Весь период неисполнения решения исполнительный лист будет находиться в органах Федерального казначейства. Этот правовой пробел можно было бы восполнить путем предоставления органам Федерального казначейства полномочий по одностороннему списанию средств с лицевого счета должника по исполнению исполнительного документа.

Кроме того, для эффективного взаимодействия с взыскателями необходимо обеспечить представление в органы Федерального казначейства исполнительных документов, оформленных в соответствии с требованиями, установленными ГПК РФ, АПК РФ и Законом об исполнительном производстве.

Нужно иметь в виду, что с 28 апреля 2007 г. некоторые нормы гл. 24.1 БК РФ претерпели изменения. Это связано с принятием Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесе-

нии 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»⁹.

Этот закон внес многочисленные изменения в БК РФ, большинство из которых вступили в силу с 1 января 2008 г.; изменения, внесенные в гл. 24.1, вступили в силу уже с 28 апреля 2007 г.

Теперь законодательно закреплено, что в том случае, если при рассмотрении поступивших документов возникнут основания для их возврата, орган Федерального казначейства должен вернуть взыскателю все поступившие документы, т. е. и сам исполнительный лист, и все приложения к нему.

Согласно прежней редакции ст. 242.1 БК РФ возвращать нужно было только исполнительные документы, практика же единообразия не отличалась. Теперь разночтения устранены.

2. В силу сложившейся судебной практики встает еще одна, наиболее значимая проблема: органы Федерального казначейства не обладают полномочиями и фактической возможностью проверки подлинности поступивших исполнительных документов.

В 2007 г. в Отделение Федерального казначейства по г. Дербенту и Дербентскому району поступили исполнительные документы, выданные на основании решения Саратовского райсуда Саратовской области и Волжского райсуда г. Саратова о взыскании с Управления социальной защиты населения в муниципальном образовании «Дербентский район» сумм компенсационных выплат лицам, пострадавшим в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. С учетом обязательности исполнения вступивших в законную силу решений судов и при отсутствии оснований к возврату исполнительных документов последние приняты к исполнению. При этом ввиду отсутствия полномочий судебные акты на предмет подлинности и законности не проверялись.

Во избежание подобных случаев необходимо более тесное взаимодействие между судами и органами Федерального казначейства, а именно создание единой базы данных в судах и органах Федерального казначейства (специальной ЭВМ-программы) по выданным исполнительным листам, предусматривающим взыскание за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На практике это позволит избежать принятия к исполнению поддельных исполнительных документов.

⁹ См.: *СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.*

3. Следующим моментом, на который необходимо обратить внимание, является вопрос о надлежащем ответчике, к которому приходится возвращаться вновь и вновь.

Например, в начале 2007 г. этот вопрос поднимался Федеральным казначейством в связи с тем, что в ряде случаев в качестве ответчиков по рассмотрению дел о взыскании ежемесячных денежных выплат в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, привлекались органы Федерального казначейства. Напомним, что в соответствии с Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹⁰ гражданам гарантируется ежемесячная денежная компенсация на приобретение продовольственных товаров с учетом ежегодной индексации исходя из уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В соответствии со ст.ст. 4 и 5 названного Закона возмещение вреда и меры социальной поддержки таким гражданам являются расходными обязательствами Российской Федерации, а порядок их финансирования установлен постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹¹.

Данным постановлением на Минфин России возложена обязанность внесения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета на соответствующий год изменений, предусматривающих ассигнования на эти цели. Минздравсоцразвития России с участием Минфина России поручено давать разъяснения по вопросам применения Правил выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Поскольку, как уже было сказано, возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан являются расходными обязательствами Российской Федерации, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 14.12.2000 № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализаци-

ей инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹², определил, что надлежащим ответчиком по делам о возмещении вреда вследствие Чернобыльской катастрофы является Российская Федерация.

Представителем Российской Федерации выступают в суде органы социальной защиты населения или иные государственные органы, производящие выплату ежемесячной денежной компенсации. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 125 ГК РФ они должны быть уполномочены выступать от имени казны Российской Федерации по обязательствам, вытекающим из причинения вреда жизни и здоровью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Федеральное казначейство обратило внимание Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры России на то, что отдельными судами при вынесении решений по делам данной категории не проводится разграничение между государственными органами, производящими выплату ежемесячной денежной компенсации, и органами, производящими перечисление бюджетных ассигнований Минфина России (органы Федерального казначейства). В связи с этим судебная практика может пойти по пути взыскания денежных компенсаций с органов Федерального казначейства, что противоречит действующему законодательству.

1 марта 2007 г. Верховный Суд РФ направил информационное письмо¹³ председателям всех судов субъектов Российской Федерации, касающееся дел о взыскании денежных сумм из бюджетов всех уровней. В качестве примера привлечения судами к участию в деле ненадлежащих ответчиков названы решения по делам о взыскании с учетом индексации ежемесячной компенсационной суммы в возмещение вреда здоровью граждан вследствие Чернобыльской катастрофы с органов Федерального казначейства. Верховный Суд РФ обратил внимание на недопустимость подобных нарушений.

25 января 2008 г. Верховным Судом РФ направлено информационное письмо¹⁴ председателям всех судов субъектов Российской Федерации, касающееся дел о взыскании сумм компенсационных выплат гражданам, пострадавшим

¹⁰ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 164.

¹² См.: БВС РФ. 2005. № 6.

¹³ См.: Телефоннограмма ВС РФ № НР 486-1/общ от 01.03.2007 [Электронный ресурс] // Заслон Чернобыля. Режим доступа: www.chernobyl/86.ru/spisok/sud. Загл. с экрана.

¹⁴ См.: Информационное письмо Верховного Суда РФ № НР ОСП-2008/1 от 25.01.2008 // Заслон Чернобыля. Режим доступа: www.chernobyl/86.ru/spisok/sud. Загл. с экрана.

вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Указанным письмом установлена формулировка резолютивной части решений, выносимых по делам указанной категории, согласно которой все суммы подлежат взысканию с органа социальной защиты населения субъекта. Также указано, что в случае взыскания в соответствии с решением сумм компенсационных выплат непосредственно с Минфина России не исключается возможность удовлетворения заявлений об изменении порядка исполнения решения путем замены плательщика, определенного судом, на соответствующий орган социальной защиты населения, обязанный выплатить взысканные суммы за счет средств федерального бюджета в порядке ст. 203 ГПК РФ.

Между тем следует иметь в виду, что определение субъекта расходных обязательств является свидетельством конституционного принципа разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Что же касается привлечения в качестве ответчика органов, осуществляющих перечисление средств, то это представляется целесообразным лишь в случае, когда имеются основания считать, что суммы, выделенные главным распорядителям бюджетных средств (распорядителям, получателям) на определенные цели, зачислены на их счет не были.

4. Еще одной проблемой, с которой приходится сталкиваться органам Федерального казначейства, является наличие таких судебных решений, в резолютивной части которых указано взыскание с «Казны РФ». Вынося такие решения, судьи нередко забывают о том, что такого органа, как «Казна РФ», не существует. Казна представляет собой финансовые ресурсы государства, централизованные государственные источники финансов, включая средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями¹⁵. Согласно ст. 1071 ГК РФ в случаях, когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Рассмотренные выше проблемы свидетельствуют о большой работе органов Федерального казначейства, проводимой в ходе представления интересов казны Российской Федерации, исполнения судебных актов по искам к бюджетным учреждениям, и наличии многочисленных вопросов, связанных с исполнительным производством в бюджетной сфере, фактической судебной практикой и некоторыми пробелами в законодательстве.

¹⁵ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра, 2006.

Концептуальные вопросы организации судебной экспертизы электробытовой техники

П. И. Миллюхин

Одним из аспектов организации судопроизводства является формирование института судебной экспертизы. Для его нормального функционирования необходимо решить ряд концептуальных вопросов управленческого характера, а также кадрового, ресурсного и информационного обеспечения. Их успешное решение во многом предопределяет уровень качества проводимых судебных экспертиз, а в конечном итоге — судопроизводства в целом, поскольку экспертиза является действенным доказательством, когда требуются специальные познания в области науки, техники или ремесла.

Одним из главных направлений развития судебной экспертизы является введение ее новых родов и видов в судебно-экспертную практику, поскольку научно-технический прогресс ставит принципиально новые задачи.

Как показала судебная, следственная и экспертная практика, введение нового рода судебной экспертизы — судебной экспертизы электробытовой техники (далее — СЭЭТ) в систему судебно-экспертных учреждений (далее — СЭУ) Минюста России в 2005 г.¹ уже вносит существенный вклад в раскрытие преступлений, разрешение споров по гражданским и арбитражным делам, делам об административных правонарушениях².

В период с 2005 по 2007 гг. были решены основные управленческие проблемы: в Минюсте России открыта новая экспертная специальность — 25.1 «Исследование радиоэлектронных, электротехнических, электромеханических устройств бытового назначения»; сформирована научно-методическая секция СЭЭТ в Российском федеральном центре судебной экспертизы (РФЦСЭ) при Минюсте России; аттестованы

члены Центральной экспертно-квалификационной комиссии (ЦЭКК) в РФЦСЭ при Минюсте России; создан центр по подготовке экспертов СЭУ Минюста России и разработке научно-методического обеспечения по судебной экспертизе электробытовой техники (далее — Центр) на базе Рязанской лаборатории судебной экспертизы (Рязанская ЛСЭ) Минюста России³. Решена также проблема кадрового состава. За 2006—2008 гг. аттестовано более 30 экспертов системы СЭУ Минюста России.

В составе Центра работают профессионалы в смежных областях науки и техники: физики, электроники, электротехники, программисты (в том числе имеющие ученые степени), что учитывает интеграционную природу данного рода экспертизы и позволяет комплексно решать стоящие перед экспертами задачи. Как показал проведенный на базе Рязанской ЛСЭ Минюста России в 2007—2008 гг. Всероссийский семинар «Исследование объектов судебной экспертизы электробытовой техники» и Всероссийская школа «Экспертиза электробытовой техники», такой подход оправдан и дает возможность готовить качественные методические продукты, поскольку большинство экспертов в системе СЭУ Минюста России, аттестуемые по новой специальности «Исследование радиоэлектронных, электротехнических, электромеханических устройств бытового назначения», уже имеют ряд допусков.

Подготовка экспертов осуществляется на краткосрочных стажировках и семинарах, в школах. Она включает в себя теоретические и прак-

¹ См.: приказ Минюста России от 12.09.2005 № 169 «О внесении дополнений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 мая 2003 г. № 114» // Рос. газ. 2005. 23 сент.

² См.: Миллюхин П. И. Введение нового рода судебной экспертизы в систему СЭУ Минюста России в целях обеспечения судопроизводства специальными знаниями // Исследование объектов электробытовой техники: Материалы Всерос. семинара. Рязань: ЭкоТекст, 2007.

³ Статус Рязанской ЛСЭ Минюста России как научно-методического центра СЭЭТ утвержден научно-методическим советом РФЦСЭ при Минюсте России 24 октября 2007 г.

тические занятия, в том числе на базе сервисных центров и на предприятиях-изготовителях.

В настоящее время исследования в области развития нового экспертного направления ведутся с привлечением ученых из вузов и научно-исследовательских институтов с применением их материально-технической базы, поскольку для этого рода судебной экспертизы еще нет его достаточного оснащения.

Важными направлениями разработок являются создание словаря основных терминов судебной экспертизы электробытовой техники, баз данных по несертифицированной, контрафактной продукции, создание информационных экспертных баз по ГОСТам и схемам электрическим-принципиальным.

Все методические пособия по СЭЭТ, разрабатываемые на базе Рязанской ЛСЭ Минюста России, проходят внутреннее (в системе СЭУ Минюста России) и внешнее рецензирование, а при необходимости сертифицируются в Системе добровольной сертификации методического обеспечения судебной экспертизы.

Таким образом, на данном этапе развития нового рода экспертизы основные концептуальные вопросы организации решены, но остается проблема ресурсного обеспечения, которая может быть также ликвидирована в ближайшее время централизованными поставками оборудования в связи с переводом всех СЭУ Минюста России на полное бюджетное финансирование.

Правовые аспекты борьбы с торговлей женщинами для сексуальной эксплуатации в Израиле

С. В. Шлык

Спектр мероприятий по противодействию международной торговле людьми для сексуальной эксплуатации довольно разнообразен. Вместе с тем непрерывно расширяется и растет объем данного вида транснациональной преступности во всем мире. По-видимому, этому способствует значительное количество факторов, основными из которых являются неготовность большинства государств к решительному и эффективному противодействию продаже людей в сексуальное рабство, а также слабость правоохранительных органов в решении данной проблемы.

Представляется очевидным, что для любой деятельности в сфере борьбы с преступностью необходима прочная и эффективная нормативно-правовая основа. В связи с этим, касаясь вопроса о значимости нормативно-правовой базы для международного противодействия сексуальной работорговле, следует вспомнить общепризнанное правило, согласно которому именно законодательство является тем инструментом, который используется обществом для формулировки и регулирования норм поведения. Однако закон, как правило, отражает только желаемую ситуацию, которая не всегда, к сожалению, соответствует действительности. Думается, что ключ к сокращению разрыва между реальностью и законодательством лежит в повышении эффективности правоохранительной системы.

В связи с вышеизложенным возникает необходимость в исследовании практики противодействия торговле женщинами и сексуальной эксплуатации в отдельно взятой стране. Одним из таких государств, где сексуальная работорговля является острой проблемой, выступает Израиль. Согласно международной Конвенции о гражданских и политических правах, принятой в 1991 г., Израиль обязался принять меры по предотвращению, расследованию преступлений и привлечению к суду тех, кто нарушает указанные права. В том же 1991 г. Израиль присоединился к Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., требовавшей применения мер, необходимых для

искоренения торговли женщинами. В конце 90-х гг. XX в. Израиль подписал еще несколько международных конвенций, обязывающих его оказывать всемерное противодействие сексуальной работорговле. Позже, в 2000 г., Израиль, подписав Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., стал участником очередного важного соглашения. Однако торговля женщинами и их сексуальная эксплуатация продолжали существовать и бурно развиваться в Израиле еще на протяжении 15 лет, несмотря на то, что ответственность за такие преступления, как сутенерство, склонение и принуждение к занятию проституцией, лишение свободы, изнасилование, нанесение побоев, истязание, принудительный труд и изъятие документов, присутствовали в израильском уголовном законе. В 2000 г. в нем наметились серьезные перемены в сторону ужесточения ответственности за преступления, совершаемые в сфере секс-индустрии.

Начало полномасштабному противодействию торговле женщинами для проституции в Израиле и организованной сексуальной эксплуатации было положено в конце 2000 г., когда Кнессет (парламент Израиля) принял поправку 56 к гл. 11 Закона об уголовном праве, посвященную уголовной ответственности за проституцию, развратные действия и порнографию. Указанная поправка была представлена только § 203а «Торговля людьми с целью принуждения к занятию проституцией». Данный параграф содержит краткое определение торговли женщинами и санкцию за это преступление. Согласно рассматриваемой норме продажа или приобретение людей с целью занятия проституцией или посредничество в продаже караются наказанием в виде лишения свободы на срок до 16 лет. Продажа или приобретение могут выражаться в денежной

форме или чем-либо, эквивалентном деньгам, в виде услуг или в иной выгоде¹.

Позднее под давлением израильской и международной общественности, особенно феминистских организаций, в Кнессете была создана межпарламентская комиссия по расследованию дел, связанных с торговлей женщинами и организованной сексуальной эксплуатацией. Комиссия подала на рассмотрение в Кнессет два важных документа, призванных исправить создавшуюся криминальную ситуацию в сфере израильской секс-индустрии: законопроект о запрете торговли людьми и законопроект о борьбе с торговлей женщинами. Данные законопроекты содержат ряд очень важных моментов, таких как юридическая помощь и денежная компенсация жертвам.

Касаясь практики противодействия криминальным проявлениям в сфере секс-индустрии, и особенно торговле женщинами для принудительной проституции в Израиле, следует отметить, что на принятие самых серьезных карательных мер оказал влияние доклад Государственного департамента США «О мерах по защите жертв торговли людьми и насилия» 2000 г.² В данном документе была дана оценка Израилю как стране, в которой отсутствуют действенные меры по противодействию торговле людьми для сексуальной эксплуатации и выражена угроза применения международных санкций.

В рамках борьбы с торговлей женщинами для принудительной проституции полицией Израиля в целях получения оперативной информации широко используются сутенеры и иные участники сексуальной работоторговли. Так, удачная реализация ряда операций по внедрению агентов в транснациональные преступные сети позволила израильской полиции ликвидировать несколько крупных формирований, поставлявших женщин на рынок «белых рабов» в Израиле из стран СНГ и эксплуатировавших последних внутри страны. Однако в деятельности израильской полиции в этой сфере имеется немало недочетов. Первым из них является недостаточное количество в Израиле специальных полицейских подразделений по борьбе с рассматриваемыми преступлениями. Сотрудники таких подразделений должны пройти соответствующую подготовку для работы с жертвами сексуальной работоторговли и эксплуатации и обязаны сотрудничать с правозащитными организациями. Второй серьезной проблемой является несовершенство средств и методов, применяемых полицией Израиля в борьбе с преступностью и ины-

ми правонарушениями в сфере секс-индустрии. Чаще всего полиция проводит рейды с целью проверки мест, где могут находиться проститутки. Такие проверки, как правило, ограничиваются установлением подлинности документов, удостоверяющих личность женщин. Если выясняется, что женщина находится в Израиле нелегально, а ее паспорт или иное удостоверение личности подделаны, она подвергается аресту. Однако такие рейды не всегда приводят к ожидаемым полицейей результатам ввиду высокого качества фиктивных документов. У большинства полицейских отсутствуют специальные знания о правилах выявления таких подделок.

После проведения полицией всех необходимых действий по раскрытию и расследованию фактов, связанных с торговлей женщинами или сексуальной эксплуатацией, каждое уголовное дело передается в прокуратуру, где принимается окончательное решение об ответственности виновных лиц.

До 2002 г. Государственная прокуратура Израиля рекомендовала полиции не вмешиваться в события, происходящие в местах занятия проституцией, за исключением случаев, касающихся сексуальной эксплуатации малолетних и несовершеннолетних лиц, принуждения к занятию проституцией, других преступлений или причинения неудобств окружающим (Указания Государственной прокуратуры Израиля № 2.2 от 1994 г.). В начале 2002 г. Государственная прокуратура Израиля под воздействием вышеназванного доклада Государственного департамента США обязала полицию страны принять активные меры по противодействию сексуальной работоторговле и эксплуатации. В указаниях Государственной прокуратуры Израиля подчеркивается, что «...не имеет значения даже добровольное желание женщины заниматься проституцией, поскольку существует общий запрет на торговлю людьми» (§ 4б Указаний Государственной прокуратуры Израиля о политике расследования и судопроизводства по делам связанным с проституцией и работоторговлей, № 4.14 от 2002 г.).

Изменения в указаниях Государственной прокуратуры Израиля оказались полезными для улучшения международного имиджа страны.

Рассматривая правотворческие и правоприменительные мероприятия, нельзя не коснуться деятельности израильских государственных органов по работе с жертвами сексуальной работоторговли и эксплуатации. С учетом того, что в Изра-

¹ См.: Закон об уголовном праве 1977 г. М.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 12.

² См.: *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000. Trafficking in Persons Report* [Электронный ресурс] // US. Department of State. Режим доступа: www.state.gov/documents/organization/10815. Загл. с экрана.

иле проституция не запрещена уголовным законом, наиболее вероятным преступлением, за которое могут быть задержаны и депортированы женщины-иностранки, является нелегальное пребывание в Израиле.

Закон 2001 г. «О въезде в Израиль» и принятая в том же году поправка к нему призваны упорядочить пребывание в Израиле иностранных граждан, обеспечить законность депортации и защиту прав депортированных. Согласно данному Закону полицейский или лицо, исполняющее соответствующие обязанности, уполномочены задержать иностранного гражданина, подозреваемого в незаконном пребывании в Израиле, на 24 часа. Задержанный должен быть проинформирован о своих правах на понятном ему языке и иметь возможность сообщить о задержании близкому человеку, адвокату или официальному представителю страны проживания. Сотрудник полиции обязан доставить задержанного к начальнику пограничного контроля при Министерстве внутренних дел в течение 24 часов с момента задержания. Начальник пограничного контроля должен внимательно выслушать задержанного и в случае обнаружения того, что пребывание не имеет законных оснований, выдать ордер на депортацию. На основании такого ордера задержанное лицо должно быть подвергнуто аресту и содержаться в определенном месте вплоть до момента депортации. Начальник пограничного контроля вправе отпустить задержанного под залог, если будет убежден, что последний покинет Израиль в установленные законом сроки.

Но действительность сильно отличается от установленных правил. Часто имеют место случаи, когда переводчики женщинам не предоставляются. Информацию о своих правах задержанные женщины получают не от представителей полиции,

как того требует закон, а от правозащитных организаций. Чаще всего извещение об аресте передается в консульство только после ареста женщины и доставления ее в тюрьму. В результате отсутствия достаточной информации о своих правах женщины лишаются юридического представительства и возможности освободиться под залог.

В целях соблюдения законности задержания нелегальных эмигрантов и обращения с ними в Израиле создан специальный суд, где судьей может быть любой человек, хорошо знакомый с законами, регулирующими въезд и выезд из Израиля, и имеющий право быть судьей мирового суда. Такой судья назначается Министерством внутренних дел сроком на три года. Согласно вышеупомянутому Закону о въезде в Израиль лицо, задержанное по указанию начальника службы пограничного контроля, должно предстать перед специальным судом не позднее чем через 14 дней. Суд не имеет полномочий на отмену депортации, однако правомочен утвердить условия содержания задержанного либо освободить его под залог. Кроме надзорных функций, указанный суд призван осуществлять юридический контроль за решениями чиновников об аресте нелегальных эмигрантов, но депортируемые не всегда имеют возможность высказаться в суде.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное и неблагоприятную криминогенную обстановку в России, связанную с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией, следует отметить, что израильский опыт противодействия данному виду организованной и транснациональной преступности, несмотря на некоторые проблемы, рассмотренные выше, мог бы оказаться весьма полезен для совершенствования российской правоприменительной системы в данной сфере.

Теоретико-правовая проблематика системы мировых судов

В. И. Бацуев

Законодательство включает мировых судей субъектов Российской Федерации в единую судебную систему Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Вслед за этим в теоретической юриспруденции обозначились два подхода к мировым судьям. Первый подход определял мирового судью как элемент единой судебной системы Российской Федерации, предполагал отсутствие специалитета и вследствие этого предлагал единые критерии оценки для мировых и федеральных судов. Второй подход основан на том, что мировой суд хотя и организационно входит в единую судебную систему, но относительно самостоятелен и критерии его оценки тоже должны быть специальными. Признание каждого из подходов в качестве доминирующего теоретического основания построения судебной системы Российской Федерации может кардинально поменять ее организационную структуру. Однако сегодня нет политического решения вопроса о судьбе мировых судей.

Институт мировых судей нашел свое место в судебной системе Российской Федерации, вследствие чего исследования в рамках каждого из подходов не утрачивают своей актуальности. Анализируя работы ведущих представителей научно-теоретического (В. В. Дорошкова, В. Д. Карпович, Л. А. Окуньков, В. А. Ржевский и др.) и научно-практического (В. А. Туманов, В. В. Лебедев и др.) направлений, можно говорить о том, что сегодня значительная часть научного сообщества склоняется к признанию мировых судей относительно самостоятельным институтом.

Исследователи отмечают, что российская система мирового судопроизводства отражает некоторые исторические особенности мирового правосудия XIX в. При этом компаративный анализ показывает совпадение факторов, обусловивших возникновение мировой юстиции и в XIX в., и в конце XX в. Так, М. В. Немытина, обращаясь к истории мирового суда, отмечала, что возникновение мировой юстиции в Российской империи было обусловлено:

- крайней отсталостью российской до-реформенной юстиции, не претерпевавшей коренных изменений на протяжении долгого времени;

- необходимостью с помощью демократизации судоустройства и судопроизводства обеспечить экономическое развитие страны;

- победой либерального направления в правительстве в ходе подготовки судебных уставов 1864 г.;

- недооценкой роли суда в государственном механизме².

В России появление идеи воссоздания корпуса мировых судей было обусловлено следующими факторами:

- судебная система, оставшаяся в наследство от СССР, не справлялась с возрастающей нагрузкой, и ее социальная эффективность была крайне низка;

- в период 1993—1999 гг. тема демократизации судоустройства была одной из самых актуальных;

- либеральное направление в Правительстве РФ 90-х гг. XX в., представленное группой «младореформаторов», в своих устремлениях отражало те же идеи реформирования российской жизни в рамках либеральной модели развития;

¹ См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² См.: Немытина М. В. Суд в России: Вторая половина XIX — начало XX вв. Саратов, 1999. С. 6.

- «термин “судебная власть” отсутствовал в политическом... и научном лексиконе», «...в СССР никогда не было независимой и самостоятельной судебной власти»³.

Несмотря на кадровые и организационно-финансовые сложности переходного периода, организационное оформление, утверждение и самоопределение системы мирового судопроизводства уже произошло. И анализ показывает, что система мировых судов в социальном, организационном и финансовом аспектах отличается от федеральных судов общей юрисдикции. Так, данные проведенного нами опроса в трех субъектах Российской Федерации (Ростовской области, Ставропольском и Краснодарском краях) показывают, что граждане, обращающиеся в суд, адвокаты и судьи федеральных судов воспринимают мировую юстицию как нечто отличное от федеральных судов общей юрисдикции. Так, обозначили мировой суд как самостоятельный институт судебной власти более 80 % граждан, 60 % адвокатов, более 50 % судей. При этом двое судей из трех объясняли, что мировой судья, несмотря на одинаковый статус с судьями федеральных судов, отличается от федерального судьи. Наконец, через правовые особенности подсудных дел мировой суд интегрирован значительно глубже в социальную, идеологическую и ценностную структуры общества.

Признание относительной самостоятельности мировых судей как элемента судебной системы влияет на теоретико-правовую проблематику через теоретическое обособление вопросов генезиса, идентификации специальных целей и оптимизации.

Рассмотрим вопрос о генезисе. Исследователь института мировых судей В. В. Дорошков отмечает, что противники возрождения мировых судей в России аргументировали свою позицию следующими обстоятельствами:

1) мировые судьи характерны для прецедентной или не вполне сформировавшейся судебной системы;

2) проблему перегрузки судов делами можно решить путем увеличения числа федеральных судей;

3) создание дополнительного звена судебной системы повлечет значительные материальные затраты;

4) мировые судьи не соответствуют действующей судебной системе.

Анализ изменений в законодательстве России по вопросам судопроизводства позволил В. В. Дорошкову выявить следующие тенденции, принявшие характер закономерностей, развития российского судопроизводства:

1) расширение и укрепление демократических принципов, форм, институтов уголовного и гражданского процессов;

2) дифференциация форм судопроизводства в зависимости от степени общественной опасности деяний, размера иска и иных факторов;

3) расширение прав личности в гражданском, уголовном и административном процессах;

4) усиление процессуальных гарантий, возрастание роли и значения процессуальной формы в рассмотрении дела⁴.

В этой связи к теоретико-правовой проблематике на современном этапе развития мировой юстиции в России можно отнести:

- соответствие статуса мирового судьи тенденциям углубления специализации, профессионализма судей и разделения компетенции между судьями различных звеньев судебной системы;

- необходимость освобождения федеральных судей от рассмотрения уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести, гражданских дел с малыми суммами исков и дел об административных правонарушениях из-за существенного увеличения числа обращений в суды;

- повышение роли восстановительного правосудия путем активного использования примирительных процедур;

- приближение правосудия к населению с привлечением элементов контроля населения за судебной системой.

Известны два подхода к вопросу о целях. Один из разработчиков закона о мировых судьях, заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по законодательству В. А. Калягин, считает, что у различных разработчиков цели были разные. Верховный Суд РФ стремился главным образом разгрузить районные суды, освободить их от «мелочевки», к которой относятся наиболее распространенные категории дел⁵. У Государственной Думы РФ была другая цель: создать суды, максимально приближенные к гражданам, чтобы эти суды в определенной мере гражданами контролировались,

³ Савицкий В. М. Организация судебной власти // Становление судебной власти в обновляющейся России. М., 1997. С. 2.

⁴ См.: Настольная книга Мирового судьи / Под ред. В. М. Лебедева. М.: БЕК, 2002. С. 5.

⁵ См.: Калягин В. А. Мировой судья должен избираться населением // Коммерсантъ. 1999. № 12. С. 32.

чтобы была обратная связь и чтобы судебная защита прав соответствовала уровню правосознания граждан. В постановлении III внеочередного Всероссийского съезда судей совершенно справедливо отмечено: «...Целью мировой юстиции является максимальное приближение правосудия к населению. Это достигается, как показывает мировой опыт, путем предоставления права рассмотрения некоторых категорий уголовных и гражданских дел при согласии сторон доверенным лицам жителей определенной части населенного пункта. В этом главный смысл мировой юстиции... Мировые (местные) судьи в этом случае могли бы представлять собой кандидатов на судебные должности, набирающихся практического опыта судебной деятельности»⁶.

Что касается оптимизации, то анализ работ, рассматривающих мировую суд как правовой институт, позволяет применительно к проблеме оптимизации вычленивать пять основных проблем.

1. Вопросы согласованности мировой юстиции и проблем федерализма, несмотря на их теоретически-абстрактный характер, являются фундаментальными для мировой юстиции. Их исследованием занимались В. Н. Ткачев и Н. В. Чепурнова, выводы которых заключаются в том, что настоящая проблема (а вопросы организации системы судов общей юрисдикции, в конечном счете, только одно из ее проявлений) заключается в том, что сосуществует несколько принципиально отличающихся взглядов на природу российского федерализма. Первая концепция оценивает Россию в качестве договорно-конституционной федерации, другой широко распространенный подход определяет Россию как симметричную федерацию, статус субъектов в которой в соответствии с Конституцией РФ равный, а сама Конституция РФ главенствует над иными актами. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (в его нынешнем виде) был принят именно в рамках такого подхода⁷.

Создание системы мировых судов субъектами Федерации является проявлением комп-

ромисса между сторонниками различного понимания российского федерализма.

2. Кадровая проблема, рассмотренная в контексте законодательного процесса, выходит за рамки организационного обеспечения. Например, в законопроекте «О мировых судах Российской Федерации» предполагалась возможность избрания мировыми судьями граждан, не достигших 25 лет и не имеющих высшего юридического образования или пятилетнего стажа работы по юридической специальности. Однако поскольку такое решение требовало иной редакции ст. 119 Конституции РФ, а законопроект о соответствующих изменениях Конституции РФ принят не был, ст. 5 Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»⁸ воспроизвела общие требования к судьям, содержащиеся в ст. 119 Конституции РФ и ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»⁹. Соответственно, проблема кадров — это часть проблемы социальной эффективности.

3. Проблема компетенции мировых судей. В. М. Боровский указывает, что круг дел, подсудных мировому судье, был определен еще на той стадии разработки законопроекта, когда предполагалась возможность занятия этой должности лицами, не имеющими высшего юридического образования¹⁰. В. Н. Ткачев, анализируя итоги введения института мировой юстиции в Ростовской области, отмечает, что, «если принять во внимание, что четвертая часть всех рассмотренных мировыми судьями гражданских дел представляла собой вынесение судебного приказа и что они рассматривают менее сложные уголовные и гражданские дела, а каждый федеральный судья к тому же еще рассматривает и административные дела, можно сделать вывод, что мировые судьи в настоящее время работают с меньшей нагрузкой, чем федеральные»¹¹. Имеются прямо противоположные оценки деятельности компетенции мировых судей, что указывает на значимость данной проблемы, к которой законодательство обращалось 14 раз с 2006 г. по 2008 г.

4. Проблема обеспечения свободного и равного доступа гражданина к суду. Хотя это и общая проблема судебной системы, но приме-

⁶ См.: Совет судей Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.ssrj.ru>. Загл. с экрана.

⁷ См.: Ткачев В. Н., Чепурнова Н. В. Единство судебной системы и принципы федерализма // Рос. юстиция. 1998. № 12. С. 3.

⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁹ См.: Рос. газ. 1992. 29 июня.

¹⁰ См.: Боровский М. В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Черные дыры в российском законодательстве. 2001. № 1. С. 17.

¹¹ Ткачев В. Н. Компетенцию мировых судей следует расширить // Рос. юстиция. 2001. № 4. С. 41.

нительно к мировым судьям она решается иначе, поскольку законодательная инициатива в этом вопросе принадлежит субъектам Федерации и требует только согласования с Верховным Судом РФ. Так, в каждом случае изменения числа мировых судей и границ судебных участков указывалось, что законодатель исходит из идеи территориального приближения населения к суду. Если суд недоступен, нет смысла в его существовании, во всяком случае в условиях признания идей демократии.

5. Проблема признания необходимости специальной процедуры рассмотрения дел. Судебная статистика однозначно указывает на то обстоятельство, что мировые судьи рассматрива-

ют до 70 % гражданских, 20 % уголовных, 90 % административных дел. При унификации процесса законодатель, решая проблему нагрузки мирового судьи, идет по пути увеличения штатов. Однако проблема может быть решена иным способом — через оптимизацию процессуального законодательства.

Рассмотрев связь между общим и частным, мы видим, что общая проблема того, чем же является мировой суд, влияет на решение вопроса о направлениях научного обеспечения процесса оптимизации деятельности и повышения правовой и социальной эффективности мирового суда как государственного органа и института судебной власти.

Проблемы применения института подведомственности в гражданском и арбитражном судопроизводстве

Г. Г. Рожков

Механизмом разграничения предметов ведения между судами и несудебными органами, а также между судами общей юрисдикции и арбитражными судами является институт подведомственности.

Как справедливо отмечал Ю. К. Осипов, «действие этого механизма обеспечивается путем указания в законе на определенные критерии, в зависимости от которых конкретные дела поступают на разрешение указанных в законе органов»¹.

В 2002 г. Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении на торжественном заседании, посвященном десятилетию арбитражных судов, говорил о проблеме четкого разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Он отмечал, что это «до сих пор одна из проблем нашей системы, которая часто запутывает и позволяет людям недобросовестным использовать эту слабость правовой системы в личных либо корпоративных интересах во вред экономике страны и во вред стране в целом»².

С последней реформы процессуального законодательства прошло шесть лет. Это достаточный срок для выявления трудностей, возникающих при работе подведомственности, и для внесения необходимых корректив. Однако на сегодняшний день, как показывает практика, четкое разграничение подведомственности — одна из проблем нашей системы.

Для лица, которое обращается в суд или иной юрисдикционный орган за защитой своих прав, первым шагом является правильное определение подведомственности. Неправильное определение подведомственности ведет к затягиванию восстановления прав или охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц, поскольку от момента подачи иска (жалобы) в суд или иной

юрисдикционный орган до вынесения вердикта судом или иным юрисдикционным органом о неподведомственности спора проходит много времени.

В последние годы число обращений граждан в суды и иные юрисдикционные органы за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав значительно увеличилось, что позволяет сделать вывод о повышении доверия правосудию.

Однако на сегодняшний день в законодательстве отсутствует четкое разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Все это приводит к тому, что определить правильно подведомственность спора не под силу не только рядовому гражданину или юристу-практику, но и самим судебным органам, наделенным правом рассматривать дела. На практике нередко происходит перекидывание дел из одного юрисдикционного органа в другой, а также возникает возможность для манипулирования подведомственностью и подсудностью недобросовестными лицами, преследующими цели, явно направленные не на законное и справедливое разрешение спора судом или иным юрисдикционным органом.

Как уже отмечалось, институт подведомственности имеет своей целью распределение полномочий по разрешению юридических дел между множеством существующих юрисдикционных органов.

Если в юрисдикционной системе функционирует только один орган, который разрешает все без исключения юридические дела, то, соответственно, отпадает необходимость в существовании института подведомственности,

¹ Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 121.

² Выступление Президента В. В. Путина на торжественном заседании, посвященном десятилетию арбитражных судов 22.02.2002 // ВВАС РФ. 2002. Специальное приложение к № 5. С. 6.

а также исчезает основа для возникновения споров о подведомственности. Следовательно, первопричиной для существования споров о подведомственности является само наличие многих форм защиты прав и охраняемых законом интересов.

С другой стороны, при надлежащей регламентации института подведомственности с четким однозначным разграничением компетенции между всеми юрисдикционными органами коллизии подведомственности не должны возникать.

Можно однозначно сказать, что коллизии подведомственности являются следствием недостатков, существующих в правовом регулировании самого института подведомственности. Причины возникновения коллизий подведомственности кроются в многообразии и постоянной динамике развития частноправовых отношений.

Каким бы детальным и проработанным ни было принимаемое законодательство, в нем невозможно предусмотреть все вероятные правоприменительные ситуации, так же как и предвидеть, какой характер примут регулируемые законом отношения по прошествии лет.

Кроме того, как показывает история, на существование коллизий в регулировании деятельности юрисдикционной системы оказывает свое влияние подвижность границ частного и публичного права и границ сфер правового и общественного регулирования, за изменением которых право не всегда может успеть.

Другим объективным фактором является сложность юрисдикционной системы России: из-за большого количества юрисдикционных органов возникает пересечение компетенций при правовом регулировании их деятельности. Вместе с тем сложность юрисдикционной системы, состоящей из множественности юрисдикционных органов, является объективной необходимостью в обществе с развитой системой правовых отношений³.

Вследствие специфики федеративного государства Россия характеризуется многоуровневостью нормативно-правового регулирования. Помимо предметов исключительно федерального ведения, существуют вопросы, отнесенные к ведению субъектов Российской Федерации или

к совместному ведению России и субъекта Российской Федерации. Достижение взаимосогласованности законодательства разных уровней требует четкого взаимодействия между соответствующими законодательными органами. Кроме того, нельзя забывать о том, что Россия является частью мирового сообщества, следовательно, одним из источников права Российской Федерации являются нормы международного права.

В совокупности одновременное функционирование нормативных правовых актов различного уровня может вызвать их несогласованность друг с другом, что также способствует возникновению коллизий в регулировании института подведомственности.

Низкое качество законодательства, несогласованность и противоречия между нормами различных актов, регулирующих сходные сферы правовых отношений, их недостаточная теоретическая разработка, несоблюдение комплексного подхода в правотворческой деятельности, нестабильность законодательства, приводящая к нестабильности судебной практики, использование правовых норм с неопределенными или относительно определенными элементами, несвоевременная расчистка правового пространства от устаревших норм⁴ — все это субъективные факторы, способствующие возникновению коллизий подведомственности.

Вполне реальны и случаи не соответствующего закону отказа в судебной защите вследствие возникшего спора о подведомственности, чему можно найти подтверждение в судебной практике⁵.

Все вышеуказанные факторы в совокупности приводят к тому, что ни заинтересованное в защите своих прав лицо, ни сами юрисдикционные органы не могут сориентироваться в массиве действующего законодательства при определении надлежащей подведомственности конкретного юридического дела, что приводит к возникновению коллизионных ситуаций.

Устранение объективных причин возникновения коллизий подведомственности маловероятно, в то же время деструктивное воздействие коллизий на функционирование механизма разграничения подведомственности юрисдикционных

³ См.: Чудиновских К. А. Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 138.

⁴ См.: Шерстюк В. М. Основные проблемы системы гражданского процессуального права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 20.

⁵ См.: Жилин Г. А. Вопросы разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Комментарий судебной практики. М., 1997. Вып. 3. С. 58—69.

органов можно сильно уменьшить, если сократить до минимума субъективные факторы.

Порядок разрешения споров о подведомственности, возникающих между юрисдикционными органами, по существу, остается неурегулированным. Однако и в отсутствие специального регулирования можно все же отметить, что некоторые способы разрешения коллизий подведомственности в различной степени находят свое применение в нашей стране и помогают уменьшить число коллизионных ситуаций.

В целом разрешение коллизий подведомственности может осуществляться в нескольких направлениях.

1. Нормотворческое направление, подразумевающее внесение изменений в действующее законодательство при обнаружении несогласованности норм различных нормативных правовых актов.

Хотя нормотворческая процедура устранения споров о подведомственности характеризуется большой сложностью и достаточно длительным сроком реализации, изменения действующего законодательства позволят в лучшем случае устранить связанные с определением подведомственности дел проблемы, существующие на данный момент. Однако общественные отношения не стоят на месте, и по прошествии некоторого времени по объективным причинам в регулировании института подведомственности вновь может возникнуть коллизионная ситуация.

В этой связи можно утверждать, что полностью избежать возникновения споров о подведомственности нормотворческим путем вряд ли возможно в силу динамизма развития частноправовых отношений, а также сложности самой юрисдикционной системы.

2. Правоприменительное направление. Невершенство и некорректное использование законодательной техники, неясность, двусмысленность, неточность языка нормативного акта наиболее оперативно могут быть преодолены при помощи такого важного элемента правоприменительного процесса, как судебное толкование⁶.

В этой связи не меньший объем правоприменительной работы, направленной на преодоление коллизий норм института подведомствен-

ности, осуществляется Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ как высшими органами соответствующих подсистем судебной власти.

Примером такой деятельности являются постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.1992 № 6 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе»⁷, от 21.12.1993 № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан»⁸ и ряд других, в которых Верховный Суд РФ последовательно разъясняет вопрос о разграничении подведомственности дел между судебными и административными органами государственной власти.

Определенное решение указанной проблемы было найдено путем проведения совместных Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по решению ключевых вопросов, требующих единообразного толкования во всех судебных органах. Наиболее значимым в отношении регулирования института подведомственности можно назвать совместное постановление Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»⁹, которым впервые на основе толкования действующего законодательства были сформулированы основные критерии подведомственности дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам.

3. Организационное направление. К этой категории можно отнести введение законодателем коллизионных норм, установление последствий неподведомственности заявляемого в юрисдикционный орган дела, определение процедуры разрешения споров о подведомственности между несколькими юрисдикционными органами, а также создание специальных органов по разрешению коллизий подведомственности. Несмотря на то что разрешение коллизий в таком направлении является наиболее эффективным, можно сказать, что в российском праве оно в должной мере не использовано¹⁰.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что из трех предложенных направлений

⁶ См.: Осипов А. В. Понятие и необходимость толкования права // Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001. С. 480.

⁷ См.: Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РФ: 1961—1993. М.: Юрид. лит., 1994.

⁸ См.: БВС РФ. 1994. № 3.

⁹ См.: ВВАС РФ. 1992. № 1.

¹⁰ См.: Чудиновских К. А. Указ. соч. С. 138.

разрешения коллизий несомненную значимость имеет именно правоприменительная деятельность судебных органов, позволяющая преодолеть возникшие как в связи с несовершенством законодательства, так и в силу объективных причин коллизии подведомственности. Однако эта деятельность должна быть строго регламентирована, чтобы воспрепятствовать осуществлению судами несвойственных им функций и ограничивать проявления судебного произвола¹¹ в его широком понимании.

К сожалению, полностью разрешить проблему подведомственности дел судам общей юрис-

дикции и арбитражным судам не представляется возможным ввиду сложности юрисдикционной системы России и в силу объективных и субъективных причин.

Однако положительные изменения, происходящие в законодательстве, и внимание высших органов управления страны к подведомственности споров, направлены на устранение коллизий подведомственности. Это и позволяет надеяться, что число споров о неподведомственности дел арбитражным судам и судам общей юрисдикции в скором будущем обязательно сократится.

¹¹ См.: Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 20—21.

Стратегия развития лесного комплекса России

С. А. Шиловская

Россия — крупнейшая лесная держава, на территории которой сосредоточено около 25 % мировых запасов леса — 81,5 млрд м³. Это в 35 раз больше, чем в США, и в 30 раз больше, чем в Канаде. При этом Российская Федерация использует свой лесосырьевой потенциал меньше, чем на четверть. Фактический объем лесопользования составляет 120 млн м³, тогда как возможный объем расчетной лесосеки — 550 млн м³ по России.

Несмотря на то что запасов леса в России значительно больше, чем в США, Канаде или Финляндии, Россия по уровню развития лесной промышленности им сильно уступает. Например, в Финляндии лесов примерно столько, сколько в Карелии, но Финляндия обрабатывает и продает за рубеж в два раза больше леса, чем вся Российская Федерация. Становление и развитие лесной отрасли в Финляндии началось сразу после Второй мировой войны. По данным Федерального агентства лесного хозяйства, почти 65 % всей целлюлозы, которую производят сегодня финны для изготовления бумаги, и 24 % всей финской фанеры производится из российской древесины. Россия же покупает за границей целлюлозно-бумажную продукцию на 2 млрд долларов в год¹.

Одной из причин отставания в развитии лесного сектора экономики России от мирового уровня является отсутствие в стране долговременной национальной лесной политики. На выездном заседании Совета по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ в Сыктывкаре 29 января 2008 г. В. А. Зубков, тогда еще премьер-министр Российской Федерации, поднял вопрос о разработке концепции Стратегии развития лесного комплекса на период до 2020 г. (далее — Стратегия). В соответствии с поручением Правительства РФ Минпромторг России разработал проект Стратегии. Она была

подготовлена и рассмотрена 12 августа 2008 г. на очередном заседании Совета по развитию лесного комплекса при Правительстве РФ под руководством первого заместителя Председателя Правительства РФ В. А. Зубкова.

На выездном заседании Совета по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ в Сыктывкаре 29 января 2008 г., который рассматривал Стратегию развития лесного комплекса страны на период до 2020 г., В. А. Зубков отметил, что с реализацией этого документа производство лесобумажной продукции увеличится в 4,3 раза, в 5 раз возрастут налоговые поступления в бюджет, в 4,9 раза увеличится производительность труда, а уровень переработки леса возрастет с 49 до 78 %. По словам первого вице-преьера, экспорт переработанного леса увеличится также по разным видам продукции в 1,5—3 раза².

Анализ программ развития лесного сектора экономики зарубежных стран показал следующее:

- программы утверждаются, как правило, правительством страны и ориентированы на государственную поддержку лесного сектора;
- национальные лесные стратегии носят долговременный характер, т. е. разрабатываются на десять и более лет;
- одной из главных целей лесной стратегии является повышение экономической эффективности всего лесного сектора страны, включая лесохозяйственную и лесопромышленную сферы, а также смежных с ним секторов;
- стратегии учитывают международные требования устойчивого управления лесами;
- при подготовке программ исходят из рыночных принципов и ориентируются на опреде-

¹ См.: Лесная промышленность еще со времен советской власти лежит на боку [Электронный ресурс] // Первый лесопромышленный портал. Режим доступа: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-19591>. Загл. с экрана.

² См.: Первый заместитель Председателя Правительства России В. А. Зубков провел заседание Совета по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ [Электронный ресурс] // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. Режим доступа: www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentvicechairman/chronicle%5Fzubkov/archive/2008/08/12/3717616. Загл. с экрана.

ленные рынки лесных товаров, т. е. учитывают спрос внутри страны и за рубежом;

- программы носят комплексный характер, учитывают интересы всех участников лесных отношений и структурных единиц национальных лесных секторов, а также государства в целом;

- обязательной составляющей лесной стратегии является социальная и экологическая направленность, обеспечивающая увеличение занятости и сохранение среды обитания.

Основной предпосылкой, подтверждающей возрастание роли лесного сектора в экономике зарубежных стран, является постоянно растущий спрос на лесобумажную продукцию.

Исследования и анализ спроса на лесобумажную продукцию на внутреннем рынке на период до 2015 г., проведенные под эгидой Продовольственной и сельскохозяйственной ООН (учреждена в 1945 г. с целью повышения качества питания, роста производительности в аграрном секторе, улучшения условий жизни сельского населения и содействия мировому экономическому росту), говорят о росте спроса на лесобумажную продукцию:

- в строительстве и для ремонтно-эксплуатационных нужд — в 2,8 раза (пиломатериалы, фанера, плиты);

- в производстве мебели — в 2,5 раза на пиломатериалы, фанеру и древесно-стружечные плиты и в 7 раз на древесноволокнистые плиты, включая плиты средней плотности;

- в производстве тары — в 3,1 раза (тарный и коробочный картон);

- в машиностроении — в 2,6 раза (пиломатериалы, фанера, плиты);

- в горнорудной промышленности — в 1,7 раза;

- в полиграфии — в 3 раза (печатные виды бумаги).

Сущность национальной лесной политики ведущих лесных держав мира составляет самостоятельная деятельность и сотрудничество в освоении и сохранении лесного фонда планеты, что не исключает неизбежного соперничества на основных рынках лесобумажной продукции.

В целях защиты геополитических интересов России и финансовых интересов общества при использовании лесных ресурсов, а также для обеспечения грамотного ведения лесного хозяйства и устойчивого лесопользования в качестве доминирующей формы должна выступать государственная собственность на леса и земли лесного фонда.

Государство должно обеспечить выполнение и усилить контроль за следующими функциями:

- более эффективным управлением лесами как собственностью государства;

- регулированием лесных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации;

- обеспечением контроля за исполнением принятых законов и нормативных правовых актов.

Стратегия развития лесного комплекса должна отражать состояние и перспективы развития как лесного хозяйства, так и лесной промышленности.

При подготовке Стратегии Минпромторгом России были рассмотрены два альтернативных варианта развития: инерционный и инновационный³.

В условиях инерционного варианта предусматривается сохранение сложившихся тенденций развития лесного комплекса. В этом варианте будут реализовываться преимущественно новые проекты в лесопильно-деревообрабатывающей и плитной промышленности. Развитие целлюлозно-бумажной отрасли будет осуществляться путем модернизации, технического перевооружения и создания новых производств на действующих предприятиях, что сохранит сырьевую направленность поставок продукции на мировой рынок и усилит импортной зависимости по большой группе лесобумажных товаров.

Инновационный вариант позволит создать мощности по выпуску совершенно новых (по потребительским свойствам) видов лесобумажной продукции для максимального обеспечения внутреннего рынка продукцией собственного производства и укрепления позиций на внешнем рынке.

Исходя из инновационного сценария, который является наиболее предпочтительным для развития лесного комплекса, Минпромторгом России в Стратегии определены основные цели развития лесного комплекса Российской Федерации:

- удовлетворение потребностей внутреннего рынка в высококачественной и конкурентоспособной лесобумажной продукции отечественного производства;

- снижение доли импортируемой продукции на внутреннем рынке (импортозамещение);

- повышение вклада лесного комплекса в социально-экономическое развитие регионов страны;

- обеспечение экологической безопасности и стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и услугах леса.

Для достижения этих целей необходимо устранить такие системные проблемы, сдержива-

³ См.: О проекте стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] // Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.minprom.gov.ru/appearance/report/78>. Загл. с экрана.

ющие развитие лесопромышленного комплекса в настоящее время, как:

- недостаток мощностей по глубокой переработке древесины;
- низкая инновационная активность и инвестиционная привлекательность;
- использование устаревших технологий, машин и оборудования с высокой долей ручного труда и низкой производительностью;
- высокий износ основных производственных фондов.

В связи с этим одной из основных задач, стоящих перед лесопромышленным комплексом, является создание новых мощностей по глубокой механической, химической переработке древесины и производству нового ассортимента конкурентоспособных видов бумаги и картона в соответствии с лучшими существующими технологиями.

При разработке стратегии была произведена оценка внутреннего и внешнего рынков, использован балансовый метод расчета спроса и предложения на лесобумажную продукцию.

Стратегия учитывает и региональные особенности развития лесопромышленного комплекса. В частности, предусматривается опережающее развитие производств по глубокой переработке древесины в лесоизбыточных регионах Сибири и Дальнего Востока.

Вместе с тем необходимо отметить, что увеличение темпов роста выпуска продукции по этим регионам сдерживается ограниченным региональным спросом на продукцию.

В целом по России предусматриваются следующие объемы ввода мощностей по основным видам продукции: по бумаге и картону — 8,4 млн т,

по древесным волокнистым полуфабрикатам — 10,7 млн т; 6,4 млн м³ — по листовым древесным материалам⁴.

Стратегия предусматривает, что основная масса инвестиций будет формироваться за счет прибыли, амортизационных отчислений и привлекаемых кредитов банков и других финансовых инструментов.

В соответствии со Стратегией общий объем инвестиций в лесопромышленный комплекс составит в 2008—2020 гг. 2 286 млрд рублей, в том числе за счет средств инвесторов — 1 588 млрд рублей, средств Инвестиционного фонда РФ и Внешэкономбанка — 304 млрд рублей, средств бюджетов субъектов и муниципальных образований — 379 млрд рублей (в ценах соответствующих лет). При этом прямые государственные вложения предусмотрены только в рамках финансирования научных исследований и опытно-конструкторских разработок до 12 млрд рублей⁵.

За 2008—2020 гг. по инновационному сценарию объем произведенной лесобумажной продукции возрастет в 4,7 раза, налоговые поступления в бюджет увеличатся в 5,7 раза, производительность труда возрастет в 4,9 раза⁶.

Реализация Стратегии должна дать мощный импульс для повышения эффективности лесного комплекса, улучшить структуру производства и реализации лесобумажной продукции, удовлетворить потребности внутреннего рынка в высококачественных товарах из бумаги и картона, изменить долю экспорта лесных товаров в сторону увеличения доли продукции глубокой переработки, а также обеспечить экологическую безопасность.

⁴ См.: О проекте стратегии развития лесного комплекса...

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Там же.

Вопросы совершенствования инвестиционной политики в системе социально-экономического развития Азербайджанской Республики

Т. Керимова

Основными недостатками действующей системы формирования программ социально-экономического развития Азербайджана являются ориентация на кратко- и среднесрочные цели, отсутствие комплексного подхода, а также неопределенность в источниках финансирования программных мероприятий. Использование инвестиционной составляющей в механизме разработки концепции социально-экономического развития регионов позволяет решать проблемы формирования стратегии региона с позиции системного подхода и учесть все аспекты его деятельности региона.

В связи с этим существенно возрастает роль органов местного самоуправления в активизации инвестиционной деятельности не только в отношении объектов собственности региона, но и системы местного хозяйства в целом. Условием успешного привлечения инвестиционных ресурсов и их эффективного использования является наличие целенаправленной инвестиционной политики, базирующейся на оценке и прогнозировании инвестиционного климата региона и учитывающей интересы всех участников инвестиционного процесса.

При многоуровневой стратегии территориального развития Азербайджана, сочетающей принципы управления сверху с внутренним саморегулированием, региональные единицы стали субъектами самостоятельного принятия экономических решений и проведения определенной социально-экономической политики на своих территориях. В них сконцентрировано 52 % населения Азербайджана, основные фонды отраслей экономики, и их роль как фокусных центров территории постоянно растет. Принятие соответствующих законов об общих принципах организации местного самоуправления в Азербайджанской Республике и отнесение к предметам ведения регионов «комплексного социально-экономического развития» создало организационно-правовую основу для самостоятельного управления развитием на уровне региона.

В условиях ограниченных финансовых средств, обеспечивающих реализацию планов со-

циально-экономического развития регионов страны, а также отдельных целевых программ, необходимо привлекать инвестиции, аккумулировать сбережения и накопления предприятий и граждан, создавать условия для привлечения капитала (в том числе иностранного). В территориально-административных системах инвестиции выполняют ряд значимых функций, таких как обеспечение расширенного воспроизводства, поддержание инновационного процесса и создание условий устойчивого роста в экономике.

В целях определения подходов к разработке адекватной инвестиционной политики региона сначала нужно выявить особенности инвестиционной деятельности на местном уровне.

Субъекты инвестиционной деятельности взаимодействуют на различных ее этапах, преследуют собственные цели и отражают специфические интересы, что обуславливает многомерность инвестиционного процесса. Исследования показывают, что целевые позиции данных субъектов позволяют сформировать процедуры согласования интересов участников инвестиционной деятельности на региональном уровне в целях ее активизации и повышения эффективности.

Важную роль в информационном и методическом обеспечении процесса принятия управленческих решений в организации инвестиционной деятельности на региональном уровне играют оценка и прогнозирование инвестиционного климата региона. Большинство исследователей одинаково трактуют содержание данного понятия, но при конкретизации его структуры и методик оценки мнения ученых существенно расходятся. Обобщая разные исследования, под инвестиционным климатом региона мы понимаем общую характеристику совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических и социально-культурных предпосылок, предопределяющих привлекательность и целесо-

образность инвестирования в экономику региона и степень реализации этих возможностей.

Инвестиционный климат определяется взаимодействием двух его составляющих: инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности. Под инвестиционной привлекательностью региона мы понимаем систему или сочетание различных объективных признаков, средств и ограничений для максимально возможного привлечения инвестиций. Инвестиционная привлекательность состоит из двух компонентов: инвестиционного потенциала и уровня территориальных инвестиционных рисков. Инвестиционная активность региона — это направленность и интенсивность инвестиционной деятельности, характеризующаяся объемом и темпами привлечения инвестиций на территорию.

В целях совершенствования инвестиционной политики в регионе требуется использовать системный подход, в рамках которого будут решаться стратегические задачи развития региона, а также использоваться современные рыночные механизмы и инструменты. Системный подход к формированию инвестиционной политики в регионе должен предусматривать, с одной стороны, разработку концепции социально-экономического развития территории с выделением приоритетов стратегического и тактического уровня значимости, с другой — детальную проработку и обоснование организационно-экономического механизма и инструментов активизации и стимулирования инвестиционной деятельности для реализации этих приоритетов.

Сущность инвестиционной политики в регионе можно определить как целенаправленную научно обоснованную деятельность органов местного самоуправления по активизации и стимулированию инвестиционной деятельности, привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развития региона и, как следствие, улучшение качества жизни населения.

Базовой предпосылкой комплексного, сбалансированного социально-экономического развития региона выступает создание благоприятного инвестиционного климата. Для анализа состояния и динамики инвестиционного климата региона на каждом этапе осуществления инвестиционной политики, позволяющем отслеживать уровень и качество ее реализации, требуется разработка соответствующей методика.

На основе анализа методов оценки инвестиционного климата регионов, разработанных отечественными и зарубежными специалистами,

выявления их преимуществ и недостатков, адаптации к особенностям региона нами предлагается методика оценки инвестиционного климата региона.

Задачу отбора частных показателей инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности необходимо решать на основе применения следующих принципов: целенаправленности и относительной простоты показателей, их стандартности, научности, реалистичности, а также объективности и достоверности исходных данных. Анализ современных подходов и систем показателей при оценке социально-экономического состояния региона показал, что для оценки его инвестиционного климата целесообразно применять подходы, используемые органами государственной статистики.

Наиболее полное и объективное сопоставление инвестиционного климата в регионах Азербайджанской Республики обеспечивает их сравнение по всей совокупности показателей с проведением количественно выводимых разносторонних оценок. Для решения этой задачи можно использовать эмпирический подход, в основу которого положен известный в статистике индексный метод объединения разномерных показателей. Названный метод позволяет рассчитывать интегральные показатели инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности регионов. Эти показатели могут использоваться при множественных сопоставлениях.

Сопоставление фактической инвестиционной активности в регионе с его инвестиционной привлекательностью показывает степень реализации этой привлекательности, т. е. реального использования хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления инвестиционного потенциала соответствующего региона, а следовательно, эффективность инвестиционной политики региона.

Обеспечение ориентации инвестиций на реализацию концепции комплексного социально-экономического развития региона реализуется путем оптимального использования прямого бюджетного финансирования (в частности, с помощью конкурсного отбора инвестиционных проектов) и создания системы экономических регуляторов направленного инвестирования (предоставление дополнительных налоговых льгот, правовых и финансовых гарантий).

В условиях ограниченности средств местного бюджета необходимо использовать совокупность всех потенциальных источников инвестиционных ресурсов региона: свободных собственных средств хозяйствующих субъектов, средств вышестоящих

бюджетов, сбережений населения и др. Сравнение потенциальных инвестиционных возможностей территориально-хозяйственной системы с фактическими инвестициями в экономику позволяет оценить эффективность инвестиционной политики, а также выявить наиболее перспективные направления и сферы воздействия органов местного самоуправления с целью активизации инвестиционной деятельности на региональном уровне.

Инвестиционная политика в регионах страны предусматривает расширение инвестиционной деятельности за счет вовлечения в инвестиционный процесс банковского сектора, фондового рынка, иностранных инвестиций, инвестиционных и финансовых институтов, а также укрепления законодательной базы инвестиционной деятельности на территории региона. В инвестиционной политике региона страны отсутствуют действенные механизмы и регуляторы направленности финансовых ресурсов действующего инвестиционного рынка на реализацию долгосрочных инвестиционных проектов. Поэтому можно предложить комплекс мероприятий и инструментов, обеспечивающих процесс мобилизации инвестиционных ресурсов и предопределяющих подход к решению проблемы привлечения инвестиций на территорию региона, а также задействованности не востребуемых потенциальных инвестиционных ресурсов с одновременной их ориентацией на комплексное социально-экономическое развитие региона.

Механизм управления процессом инвестиционной политики региона включает в себя совокупность методов воздействия на инвестиционную деятельность и систему обеспечения ее ведения. Необходимо сформировать систему прямых методов по направленности инвестиций на

реализацию приоритетов региональной социально-экономической политики и методов косвенного воздействия, ориентированных на создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности в территориально-хозяйственной системе. Рассмотренные группы методов следует использовать в качестве взаимодополняющих, их соотношение должно определяться как уровнем развития региона, так и особенностями инвестиционной политики в конкретный период.

В целях совершенствования инвестиционной политики региона необходимо создать на базе единого координатора инвестиционной деятельности независимую от влияния органов местного самоуправления постоянно действующую структуру с задачей организации инвестиционной деятельности в регионе. Ею могли бы стать некоммерческие организации (фонды, ассоциации), которые в лице своих учредителей смогут объединить интересы всех участников инвестиционного процесса в регионе. Учитывая опыт других регионов, можно создать Агентство инвестиционного развития.

Функции Агентства инвестиционного развития должны состоять не столько в регламентации инвестиционной деятельности, сколько в обеспечении условий для более интенсивной разработки проектов, мониторинге инвестиционного климата региона в соответствии с разработанной методикой, определении потребности в инвестициях и формировании региональных регуляторов, стимулирующих инвестиционную деятельность, разработки направлений совершенствования инвестиционной политики региона, а также механизмов и инструментов их реализации, адекватных изменениям в социальной и экономической сферах региона.

Сравнительный анализ российского и китайского уголовно-процессуального законодательства о возмещении морального вреда потерпевшему от преступления

М. Мяо

Возмещение морального вреда является составной частью более широкого института защиты прав потерпевшего. М. В. Порфенова и Е. И. Конах правильно пишут, что «реализация потерпевшим права на возмещение морального вреда в определенной степени способствует возникновению у него чувства восстановленной справедливости, позволяя максимально смягчить тяжесть причиненного вреда и нравственных страданий, хотя подобная компенсация не может возместить в полной мере утрату человеческой жизни, повреждение здоровья, не снимет нравственных страданий и переживаний, перенесенных в результате совершения преступления»¹.

К сожалению, в Китае механизм охраны моральных интересов потерпевшего еще не разработан: потерпевший не вправе предъявить гражданский иск о компенсации морального вреда при производстве по уголовному делу. После принятия УПК КНР от 17.03.1996 защита личности стала приоритетным направлением в деятельности государства и его органов, но здесь также существует пробел: ничего не говорится о моральном вреде. Кроме этого, следует обращать внимание на то, что в Установлении Верховного народного суда по вопросам объема дополнительного иска от 04.12.2000 четко сказано, что народный суд не принимает дополнительный гражданский иск в отношении морального вреда, причиненного преступлением потерпевшему. Данное Установление фактически исключает возможность компенсации морального вреда потерпевшему, поскольку суд не может поддерживать иск о возмещении морального вреда. Таким образом, в Китае немущественный вред, причиненный преступлением, не имеет экономического содержания и стоимостной формы. Вопрос о возмещении морального

вреда в уголовном процессе Китая пока не урегулирован, из чего следует, что, если потерпевший от преступления потребует возмещения морального вреда, народный суд не будет его принимать и рассматривать.

Признание государством ценности человеческой личности означает необходимость создания эффективно действующих механизмов, обеспечивающих каждому человеку и гражданину возможность добиваться защиты и восстановления его прав и свобод от любых незаконных ограничений и нарушений. Целью компенсации немущественного вреда является стремление уравновесить дисбаланс, возникающий в результате преступления. Потерпевший несет потери, а преступник выигрывает, поскольку, совершая преступление, действует в своих интересах. Суд должен восстановить справедливость, принудив преступника возместить понесенные потерпевшим потери как в материальной, так и в нематериальной сфере. Возмещение вреда «будет во многих случаях иметь и общепредупредительное (устрашительное) значение, больше даже, чем другие меры социальной защиты»².

Многочисленные преступления причиняют не только большой материальный ущерб, но и моральный вред потерпевшему. Например, причинение лицу физического вреда обязательно влечет за собой негативное воздействие на его психику. Таким образом, потерпевшему причиняется моральный вред одновременно с физическим. Следует согласиться с учеными, считающими, что несправедливо не возмещать моральный вред потерпевшему³. По нашему мнению, как с

¹ Процессуальные права потерпевшего и их реализация в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / М. В. Порфенова, Е. И. Конах. М.: Экзамен, 2006. С. 96.

² Утевский Б. Возмещение немущественного вреда как мера социальной защиты // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 37. С. 1084.

³ См., напр.: Ло Хунюань. Исследование системы возмещения морального вреда в Китае (Study on the System of Moral Damages in China) : Дис. ... маг. юрид. наук. Цзилинь, 2005. С. 15; Мяо Дунхай Исследование возмещения морального вреда потерпевшему : Дис. ... маг. юрид. наук. Чжэнчжоу, 2006. С. 32 и др.

точки зрения наказания преступника, так и в аспекте защиты прав потерпевшего моральный вред, причиненный преступлением, подлежит компенсации. Нами был проведен опрос следователей, прокуроров, судей и иных должностных лиц правоохранительных органов Китая. По результатам опроса выявлено, что 84 % из числа опрошенных считают, что надлежит возмещать моральный вред потерпевшему; 4 % думают, что не надо создавать систему возмещения морального вреда потерпевшему; 12 % затруднились в ответе⁴. Это говорит о правильности нашей позиции.

По нашему мнению, для совершенствования уголовно-процессуального законодательства в отношении возмещения морального вреда потерпевшему в Китае необходимо использовать зарубежный опыт. Здесь особого внимания заслуживает российский опыт. На это есть ряд причин: во-первых, российское законодательство в вопросах возмещения морального вреда потерпевшему более совершенно, чем китайское; во-вторых, в историческом прошлом на государственную и правовую системы Китая большое влияние оказал СССР, поэтому законодательство Китая и России очень похожи.

В России потерпевшие чаще стали заявлять иски о компенсации причиненного морального вреда, а суды чаще стали удовлетворять такие иски на основании ст.ст. 151 и 1100 ГК РФ⁵. Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»⁶ дано подробное определение понятия «моральный вред». Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в

силу закона нематериальные блага или нарушающими его личные неимущественные права, либо нарушение имущественных прав гражданина. В ч. 2 ст. 1099 ГК РФ предусмотрено, что моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими имущественные права гражданина, подлежит компенсации в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, по российским законам в качестве удовлетворения незначительного нанесенного вреда потерпевшему должна быть некоторая сумма денег, взысканная с лица, причинившего вред.

Учитывая вышеизложенное, мы предлагаем дополнить ст. 77 УПК КНР следующими нормами:

1) потерпевший имеет право предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда;

2) моральный вред может заключаться в нравственных и физических страданиях в связи с причинением вреда здоровью потерпевшего, утратой родственников, невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство, деловую репутацию, временным ограничением либо лишением каких-либо прав и др.;

3) компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме;

4) размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причиняющего вреда лица в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

⁴ Были проанкетированы 100 работников правоохранительных органов и 100 граждан.

⁵ См.: Назаров А. Д. Следственные ошибки в досудебных стадиях уголовного процесса: Учеб. пособие. Красноярск, 2000. С. 26.

⁶ См.: БВС РФ. 1996. № 3.

Обязанность осуществления уголовного преследования по уголовно-процессуальному законодательству Азербайджанской Республики

Ф. Халилов

Как средство реализации уголовно-правовых запретов, закрепленных в уголовном законе, институт уголовного преследования является важным инструментом в системе уголовного судопроизводства для достижения ее целей. Недаром, анализируя УПК Азербайджанской Республики от 01.09.2000 (далее — УПК АР) с точки зрения законодательной техники, профессор М. А. Джафаркулиев обратил внимание на то, что гл. 3 УПК АР, посвященная уголовному преследованию, была размещена сразу после главы, посвященной демократическим принципам уголовного процесса, и оценил это как придание данному институту особого значения со стороны законодателя¹. В зависимости от вида уголовного преследования круг его субъектов и правовой характер его осуществления меняется. Уголовное преследование может осуществляться и как процессуальная обязанность (со стороны государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять такую деятельность), и как процессуальное право (со стороны потерпевшего, частного обвинителя, гражданского истца, их представителей и правопреемников).

Чтобы понять, что представляет собой обязанность осуществления уголовного преследования, требуется в первую очередь выяснить понятие и содержание самого уголовного преследования. Для этого следует обратиться к ст. 7.0.4 УПК АР, которая определяет нормативное понятие уголовного преследования. При формулировке этой дефинитивной нормы законодатель выбрал метод перечисления целей уголовного преследования, что позволяет определить, на какие цели должна быть направлена обязанность осуществления уголовного преследования по умыслу законодателя. Итак, согласно ст. 7.0.4

УПК АР уголовное преследование — это уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая с целью установления события преступления, изобличения лица, совершившего деяние, предусмотренное уголовным законом, предъявления ему обвинения, поддержания этого обвинения в суде, назначения ему наказания, обеспечения (в случае необходимости) мер процессуального принуждения.

Надо отметить, что в нормативном понятии уголовного преследования, данном в УПК АР, есть некоторые недостатки. Рассмотрим их по отдельности.

По нашему мнению, первой проблемой в определении нормативного понятия уголовного преследования в УПК АР является тот факт, что в нем назначение наказания указывается как цель уголовного преследования. Эта «оговорка» в нормативном понятии уголовного преследования, в свою очередь, дала основание М. Р. Искендерову и Ю. К. Якимовичу, которые проводили дифференциацию норм УПК АР, высказывая суждение о том, что УПК АР включает в содержание уголовного преследования и деятельность суда по назначению наказания в случаях признания лица, переданного суду, виновным в совершении преступления². Однако это означало бы, что и суды имеют обязанность осуществлять уголовное преследование. Поэтому азербайджанскими авторами совершенно справедливо отмечается, что уголовное преследование не может осуществляться в целях назначения наказания³, поскольку назначение наказания относится к исключительным полномочиям суда, осуществляющего правосу-

¹ См.: Джафаркулиев М. А. Уголовный процесс Азербайджанской Республики: Учебник. Баку: Ганун, 2008. С. 137.

² См.: Якимович Ю. К., Искендеров М. Р. Дифференциация уголовного судопроизводства по УПК АР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 2006. С. 21—22.

³ См.: Комментарий к парадоксам УПК АР. Баку: Тефеккюр, 2004. С. 45.

дие⁴. Совершенно очевидно, что в нормативном понятии уголовного преследования вместо словосочетания «назначения ему наказания» должно использоваться словосочетание «достижения назначения ему наказания». Именно в этом случае вышеупомянутая цель уголовного преследования будет соответствовать национальной концепции уголовного судопроизводства Азербайджанской Республики.

Следующим недостатком нормативного понятия уголовного преследования можно считать тот факт, что в нем не были указаны все его цели. А цель уголовного преследования, оставшаяся вне нормативного понятия, можно определить по ст. 38.2 УПК АР, согласно которой при подтверждении совершения преступления государственный обвинитель должен изобличить обвиняемого перед судом и потребовать для него достойного наказания, а при необходимости — применения в отношении данного лица принудительных мер медицинского или воспитательного характера. Это означает, что уголовное преследование ведется не только с целью достичь применения в отношении обвиняемого наказания, но и принудительных мер медицинского или воспитательного характера.

Вообще в УПК АР регламентированию непосредственно обязанности осуществления уголовного преследования посвящены две отдельные статьи: ст. 38 гл. 3 «Уголовное преследование» разд. I «Основные положения» Общей части УПК АР и ст. 502 гл. 57 «Производство по оказанию правовой помощи по уголовным делам» разд. XI Особенной части УПК АР. Однако и тут законодатель не обошелся без неточностей. Дело в том, что обе эти статьи называются совершенно одинаково: «Обязанность осуществления уголовного преследования». С точки зрения правовой техники кодификации норм уголовно-процессуального права одинаковые названия нескольких норм одного и того же закона неприемлемы. Поэтому ст. 502 УПК АР лучше было бы дать следующее наименование: «Обязанность осуществления уголовного преследования при оказании правовой помощи по уголовным делам».

Статья 38 УПК АР определяет субъекты, несущие обязанность осуществления уголовного преследования, цели и пределы этой обязанности. Согласно ст. 38.1 УПК АР дознаватель, следователь или прокурор, получив сообщение о деяниях, отражающих признаки готовящегося или совершенного преступления, либо непосредственно обнаружив уголовное происшествие, обязаны

в порядке, установленном УПК АР, принять меры к сохранению и изъятию следов преступления, а также немедленно произвести дознание или следствие в пределах своих полномочий. А согласно ст. 38.2 УПК АР при подтверждении совершения преступления государственный обвинитель должен изобличить обвиняемого перед судом и потребовать для него достойного наказания, а при необходимости — применения в отношении данного лица принудительных мер медицинского или воспитательного характера.

Эти две нормы определяют круг субъектов уголовного преследования, на которых возложена обязанность осуществления уголовного преследования (дознаватель, следователь, прокурор и государственный обвинитель).

Согласно ст. 38.3 УПК АР орган, осуществляющий уголовный процесс, должен принять меры к возмещению ущерба, причиненного действиями, предусмотренными уголовным законом. Эта норма определяет одну из целей обязанности осуществления уголовного преследования. Однако, по нашему мнению, при формулировке этой нормы словосочетание «орган, осуществляющий уголовный процесс» использовать неуместно, потому что дефинитивная ст. 7.0.5 УПК АР, разъясняющая термин «органы, осуществляющие уголовный процесс», включает в это понятие и суды. При такой интерпретации можно ошибочно сделать вывод о том, что и суды несут обязанность осуществления уголовного преследования. Именно поэтому мы считаем, что вместо словосочетания «орган, осуществляющий уголовный процесс» в норме надо было использовать словосочетание «орган, осуществляющий уголовное преследование».

Статья 38 УПК АР также определяет временные пределы осуществления обязанности по ведению уголовного преследования. Согласно ст. 38.4 УПК АР уголовное преследование должно осуществляться до выявления обстоятельств, исключающих уголовную ответственность, либо до отказа государственного или частного обвинителя от уголовного преследования в случаях и в порядке, установленных законом, т. е. УПК АР.

Как было отмечено, обязанность осуществления уголовного преследования возложена уголовно-процессуальным законодательством на органы уголовного преследования также при производстве по оказанию правовой помощи по уголовным делам. Так, согласно ст. 502.1 УПК АР по официальному обращению компетентного орга-

⁴ См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Азербайджанской Республики. Баку: Дигеста, 2007. С. 47.

на власти иностранного государства орган уголовного преследования Азербайджанской Республики обязан осуществить уголовное преследование в отношении граждан Азербайджанской Республики, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашивающего государства, в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики. А вторая часть этой статьи определяет, что если деяние, наказуемое в уголовном порядке и совершенное лицом, в отношении которого компетентный орган власти иностранного государства просит осуществить уголовное преследование, явилось при-

чиной гражданского иска, предъявленного лицами, потерпевшими от этого преступления, то такой иск рассматривается во время производства по делу при наличии ходатайств этих лиц о возмещении ущерба.

Таким образом, обязанность осуществления уголовного преследования является мерой должного поведения, которая возложена законодательством на государственные органы, уполномоченные осуществлять уголовное преследование в случаях, предусмотренных законом, и направлена на обеспечение реализации целей уголовного преследования.

Сокращения, принятые в издании

- АПК** — Арбитражный процессуальный кодекс
АЭС — атомная электростанция
БВС — Бюллетень Верховного Суда
БК — Бюджетный кодекс
ВВАС — Вестник Высшего Арбитражного Суда
ВСНД и ВС — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета
ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет
СНК — Совет народных комиссаров
ГК — Гражданский кодекс
ГОСТ — Государственные стандарты
ГПК — Гражданский процессуальный кодекс
ГСК — Градостроительный кодекс
ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним
ЖК — Жилищный кодекс
ЗК — Земельный кодекс
КЗоТ — Кодекс законов о труде
КНР — Китайская Народная Республика
МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации
Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
НК — Налоговый кодекс
- НКИД** — Народный комиссариат по иностранным делам
ОАО — открытое акционерное общество
ООН — Организация Объединенных наций
ПФР — Пенсионный фонд Российской Федерации
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ — Российская Федерация
СК — Семейный кодекс
СЗ — Собрание законодательства
СНГ — Содружество Независимых Государств
СНК — Совет народных комиссаров
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
СТО — Совт труда и обороны
США — Соединенные Штаты Америки
ТК — Трудовой кодекс
УПК — Уголовно-процессуальный кодекс
ФАС России — Федеральная антимонопольная служба
ФССП России — Федеральная служба судебных приставов
ЦК — Центральный комитет
ЦКК — Центральная контрольная комиссия

Наши авторы

Бацуев Владимир Иванович — старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Ростовского юридического института (филиала) РПА Минюста России

Гейхман Владимир Львович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения РПА Минюста России, действительный член Международной академии наук высшей школы и Российской академии естественных наук, заслуженный юрист РСФСР, кандидат юридических наук, профессор

Голубев Андрей Васильевич — начальник отдела финансового контроля и надзора в правоохранительных органах и судебной системе Росфиннадзора

Ершов Олег Геннадьевич — старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД России

Керимова Тарана — доцент Азербайджанского государственного экономического университета

Киндеева Елена Агзамовна — соискатель кафедры правового и организационного обеспечения государственной регистрации РПА Минюста России, директор Центра методического обеспечения управления имуществом ФГУП «Федеральный компьютерный центр фондовых и товарных информационных технологий» (ФГУП «ФТ-Центр»)

Магомедов Багавдин Магомедович — директор Северо-Кавказского филиала РПА Минюста России, член экспертного совета при Полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе по вопросам правосудия и правоохранительной деятельности, заместитель председателя квалификационной коллегии судей Республики Дагестан, заслуженный юрист Республики Дагестан, кандидат юридических наук, профессор

Макарьев Дмитрий Алексеевич — соискатель кафедры государственного, международного и европейского права РПА Минюста России

Манасян Георгий Вячеславович — аспирант кафедры гражданского права РПА Минюста России

Машаров Евгений Иванович — аспирант кафедры государственного, международного и европейского права РПА Минюста России

Милюхин Павел Иванович — начальник Рязанской АСЭ Минюста России, председатель научно-методической секции судебной экспертизы электробытовой техники РФЦСЭ при Минюсте России, главный государственный судебный эксперт, кандидат юридических наук, академик Европейской академии естественных наук

Минаев Александр Викторович — соискатель Тувинского государственного университета

Мяо Мэйхуа — аспирант кафедры криминологии Юридического института Дальневосточного государственного университета, старший преподаватель кафедры теории права Института марксизма-ленинизма Хэйлунцзянского университета КНР

Насибуллина Валида Шавкатовна — старший преподаватель кафедры конституционного (государственного) и административного права Северо-Кавказского филиала РПА Минюста России, аспирант кафедры гражданского процесса юридического факультета Дагестанского государственного университета

Протасов Валерий Николаевич — профессор кафедры теории и истории государства и права РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор

Рассолов Михаил Михайлович — заведующий кафедрой теории и истории государства и права РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор

Рожков Геннадий Геннадьевич — аспирант кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса РПА Минюста России

Сахарова Юлия Владимировна — преподаватель кафедры правовых дисциплин филиала Российского государственного социального университета в г. Брянске

Сушкова Ольга Викторовна — старший преподаватель кафедры предпринимательского, гражданского и арбитражного процесса РПА Минюста России

Сюбарева Ирина Федоровна — соискатель кафедры гражданского права РПА Минюста России, преподаватель Калининградского юридического института МВД России

Тишкова Ольга Геральдовна — старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Ростовского юридического института (филиала) РПА Минюста России

Троицкий Валерий Сергеевич — директор Юридического института Академии Генеральной прокуратуры РФ

Федорченко Алексей Александрович — доцент кафедры теории и истории государства и права РПА Минюста России, кандидат юридических наук

Халилов Фардин — аспирант Института философии и политико-правовых исследований Национальной академии наук Азербайджана

Шиловская Светлана Александровна — главный инспектор Счетной палаты РФ, аспирант Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ

Шлык Сергей Владимирович — доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Ижевского юридического института (филиала) РПА Минюста России, кандидат юридических наук

Юнусов Руслан Асгатович — ведущий специалист-эксперт Территориального управления Росимущества по г. Москве, аспирант кафедры частного права Российского государственного гуманитарного университета

Вышли из печати

Алескеров, В. И.

Криминалистика : практикум / В. И. Алескеров ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — Ч. II : Криминалистическая тактика (часть 1). — 54 с. — 50 экз. — ISBN 978-5-89172-134-0.

Практикум содержит целевую установку, организационно-методические указания, контрольные задания и лабораторные работы.

Издание подготовлено на основе требований Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности 030501.65 «Юриспруденция» с учетом специфики обучения студентов на юридическом факультете.

Настоящий практикум предназначен для самостоятельного изучения и подготовки к практическим занятиям по криминалистической тактике студентов очно-заочной и заочной форм обучения.

Виноградов, В. А.

Статус муниципальных образований. Требования к уставам муниципальных образований : учеб. пособие / В. А. Виноградов, А. В. Мадьярова ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — 28 с. — 115 экз. — ISBN 978-5-89172-128-9.

В настоящем учебно-методическом пособии рассматриваются вопросы правового статуса муниципальных образований, а также требования к уставам муниципальных образований, предъявляемые на стадии их государственной регистрации.

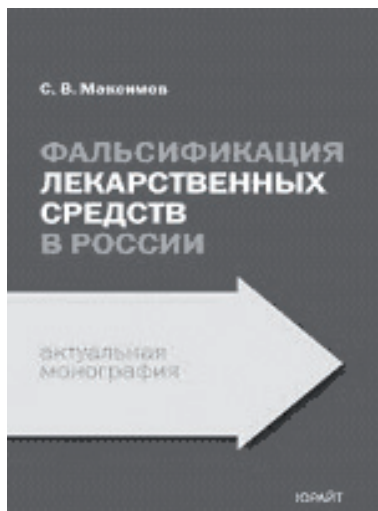
Пособие предназначено для педагогических и практических работников, слушателей факультета повышения квалификации и студентов вузов.

Троянов, К. В.

120 занятий по самбо : учеб.-метод. пособие / К. В. Троянов [и др.] ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — 26 с. — 50 экз. — ISBN 978-5-89172-132-6.

В учебно-методическом пособии содержится описание 120 занятий по самбо, которые включают в себя общефизическую и специальную подготовку, а также оказание первой медицинской помощи.

Данное пособие предназначено для студентов колледжей, вузов очной и заочной форм обучения, а также для преподавателей физической культуры и специальной подготовки.



ФАЛЬСИФИКАЦИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В РОССИИ

Автор: *С. В. Максимов*

Серия: **Актуальные монографии**

«Издательство Юрайт»
Код: 293785
ISBN: 978-5-9916-0015-6
Издание: 1
Страниц: 119
Переплет: переплет
Формат: 84x108/32

Издание посвящено проблемам безопасности лекарственных средств в России. Исследуются причины и условия обращения на российском рынке фальсифицированных лекарств. Предлагаются решения, направленные на защиту интересов россиян и рынка от поддельных лекарств. Адресовано студентам медицинских, экономических и юридических вузов, практикующим врачам, юристам и ученым, сотрудникам правоохранительных и контролирующих органов, политикам, участникам фармацевтического рынка, потребителям лекарств.



ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Автор: *И. Л. Бачило*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Серия: **Актуальные проблемы теории и практики**

«Издательство Юрайт»
Код: 298780
ISBN: 978-5-9916-0032-3
Издание 1
Страниц: 503
Переплет: переплет
Формат: 60x90/16

Настоящая книга посвящена проблеме правового регулирования взаимодействия структур современного гражданского общества в процессах информатизации и усвоения потенциала информационно-коммуникационных технологий России. Монография подготовлена коллективом сотрудников Института государства и права Российской академии наук. В ней рассматриваются направления информационного взаимодействия государственных органов с конкретными структурами гражданского общества и содержание инновационной деятельности на основе использования информационных технологий; отслеживаются процессы формирования правового статуса гражданина как основного капитала возрождения и дальнейшего развития российского общества.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, практических работников в области реализации инновационных проектов, а также всех интересующихся правовыми проблемами развития гражданского общества в условиях информатизации.



СУДЕБНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автор: *А. И. Карпов*

Серия: **Практика применения**

«Издательство Юрайт»

Код: 293017

ISBN: 978-5-94879-994-0

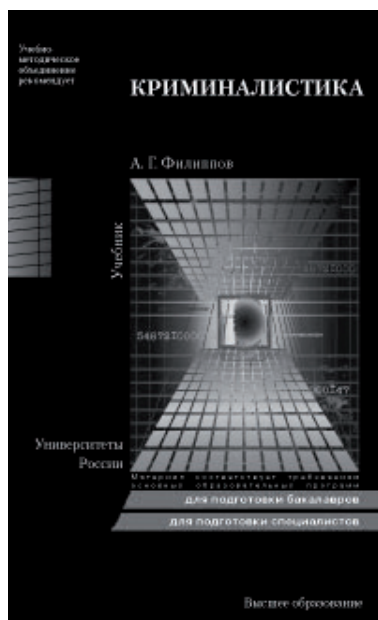
Издание: 1

Страниц: 732

Переплет: переплет

Формат: 60x90/16

В книге рассмотрены наиболее актуальные проблемы и коллизии, возникающие при применении норм УПК РФ в судебных стадиях уголовного процесса. Издание подготовлено судьями Верховного Суда РФ на основании правовых позиций Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и новейшей судебной практики. Большое внимание уделено производству в судах первой и второй инстанций, судебному контролю в уголовном судопроизводстве, особенностям производства у мирового судьи и в суде с участием присяжных заседателей, а также в отношении отдельных категорий лиц. Подробно освещены вопросы, связанные с судебным порядком получения разрешений на производство следственных действий и рассмотрения жалоб граждан на действия должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, мерами процессуального принуждения, пересмотром вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда, исполнением приговоров. Издание предназначено для судей судов различных уровней, помощников судей и консультантов судов, прокуроров, адвокатов, работников органов дознания и следственных органов, а также преподавателей, аспирантов и студентов юридических факультетов и вузов.



КРИМИНАЛИСТИКА

Учебник

Автор: *А. Г. Филиппов*

Серия: **Университеты России**

«Высшее образование»

Код: 300555

ISBN: 978-5-9692-0409-6

Издание: 5

Страниц: 836

Переплет: переплет

Формат: 84x108/32

В учебнике раскрываются предмет, задачи, методы и система криминалистики. С современных научных позиций изложены основы криминалистической техники, организации раскрытия и расследования преступлений, а также методики раскрытия и расследования преступлений отдельных видов и групп. Учебник отвечает требованиям подготовки специалистов высокой квалификации. Предназначен для студентов вузов, обучающихся по специальностям 021100 (030501) «Юриспруденция», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», 350600 (030502) «Судебная экспертиза», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», для аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также для работников правоохранительных органов.

Юридическому факультету — 10 лет!

Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации ведет свою историю от Всесоюзного института усовершенствования работников юстиции (ВИУРЮ), который был создан Минюстом СССР на основании постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30.07.1970. Впоследствии ВИУРЮ был реорганизован в Правовую академию Минюста СССР.

Постановлением Правительства РСФСР от 02.12.1991 № 28 «Об организации Российской правовой академии Министерства юстиции РСФСР» на базе Правовой академии Минюста СССР была создана ныне действующая Академия. Независимо от названия основной деятельностью Академии было повышение квалификации руководящих работников органов, учреждений юстиции и судов.

В 1998 г. на основании нового Устава Академии, утвержденного бывшим тогда министром юстиции РФ С. В. Степашиным, был создан юридический факультет для подготовки специалистов. Значение создания юридического факультета трудно переоценить: с включением его в структуру Академии наше учебное заведение стало полноценным вузом. Для организации образовательного процесса нужно было пригласить преподавателей других вузов, которые могли обеспечить чтение лекционных курсов студентам. Организовать новые кафедры, укомплектовать их педагогическими кадрами достаточно оперативно удалось президенту Академии профессору В. В. Ершову и вице-президенту по учебной работе, профессору В. Л. Гейхману. В первую очередь были созданы кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин (проф. Б. Н. Мальков) и иностранных языков (проф. В. Д. Португалов). Непосредственная работа по организации учебного процесса была поручена небольшой группе молодых энергичных работников: и. о. декана факультета М. Э. Микаэлян, Л. В. Караевой, А. А. Федорченко.

В. Л. Гейхман

В основу образовательного процесса были положены новые учебные планы, соответствующие современным стандартам обучения по специальности «Юриспруденция». Юридический факультет с самого начала использовал в своей деятельности новейшие образовательные технологии и стремился к повышению рейтинга Академии за счет постоянного улучшения качества обучения. На протяжении всех лет происходило неизменное укрепление кадров профессорско-преподавательского состава, развитие материально-технической базы и расширение форм обучения. Уже к 2002 г. на факультете осуществлялось обучение по очной, очно-заочной и заочной формам и был открыт экстернат по специальности «Юриспруденция». Была существенно изменена структура Академии, которая в настоящее время насчитывает 16 кафедр, 15 из которых заняты в основном обучением будущих специалистов. При этом важно отметить кафедру теории и истории государства и права (проф. М. М. Рассолов), базовые кафедры специализации (гражданского права; уголовного права; государственного, европейского и международного права; организации службы судебных приставов и исполнительного производства). Помимо обучения, кафедры занимаются также руководством научно-исследовательской работой студентов.

Целенаправленные усилия профессорско-преподавательского состава при активной, слаженной организационной работе руководителей, методистов и инспекторов юридического факультета, среди которых в первую очередь следует отметить В. С. Троицкого, С. И. Нагих, Р. Ч. Бондарчука, В. В. Монахову, Н. И. Гераськину, Л. С. Семину, Т. Н. Терешкину и др., дали свои плоды: за десять лет факультет окончили 2 416 выпускников. Характеризуя работу коллектива факультета, особо хочется отметить сотрудников,

проработавших долгие годы и продолжающих трудиться с неизменной добросовестностью, доброжелательностью и подчас с материнским вниманием и теплом по отношению к студентам. Это стало одной из лучших традиций юридического факультета.

Отличительной особенностью организации учебного процесса на юридическом факультете является участие в нем штатных преподавателей Академии и практических работников органов и учреждений юстиции.

Сегодня юридический факультет РПА Минюста России состоялся, а сама Академия усилиями руководства, профессорско-преподавательского

состава, учебно-вспомогательного, административно-хозяйственного и технического персонала стала одним из ведущих государственных учреждений высшего юридического образования и главным вузом Минюста России.

Это заслуженный и славный итог десятилетней деятельности юридического факультета. 10 лет — первый юбилей факультета, но впереди у него много вех и много новых свершений!

С юбилеем вас, дорогие профессора, преподаватели, сотрудники и студенты юридического факультета РПА Минюста России!

Счастья, здоровья и новых творческих успехов!

О юридическом факультете

Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации как лидирующее образовательное учреждение страны в области юридического образования являлась важным звеном в правовой реформе 1991—2000 гг., важным элементом которой было создание дееспособной судебной системы. Именно РПА Минюста России способствовала нормативному и кадровому обеспечению функционирования всей судебной власти. На протяжении значительного периода времени (начиная с момента создания) Академия занималась повышением квалификации работников судебной системы. Однако нормальное функционирование судебной системы и системы органов юстиции было невозможно без подготовки профессиональных юридических кадров. Произошедшие в государстве изменения обусловили необходимость увеличения количества специалистов в юридической сфере, особенно в системе судебной и исполнительной власти. Поэтому создание юридического факультета было естественным шагом как для развития РПА Минюста России, так и для выполнения стоящих перед ней задач по обеспечению деятельности Минюста России, основной функцией которого на тот период была кадровая политика для судебной системы.

Созданный в 1998 г. юридический факультет, главной задачей которого была подготовка бакалавров, а затем и специалистов по юридической специальности, дал новый импульс и вдохнул новую жизнь в Академию. Необходимо было позиционироваться не только как ИПК Минюста России, экспертный центр, но и как вуз, что было затруднено не только некоторыми нормативными ограничениями для деятельности таких уникальных организаций, но и отсутствием опыта функционирования как образовательного учреждения. В частности, встал вопрос об изменении правового статуса Академии как организации в связи с учреждением в его структуре юридического факультета, сама идея образования которого была воспринята весьма неоднозначно в самой РПА Минюста России. Однако мне, молодому сотруднику Академии, энергично влившемуся

А. А. Федорченко

в 1992 г. в ее трудовой коллектив, эта идея показала себя как привлекательная и даже перспективная. Поэтому я выразил руководству Академии свое желание и готовность в организации учебного процесса, а также в формировании кадрового, информационного и материального обеспечения деятельности факультета.

Академия стала позиционировать себя как вуз Минюста России, чему способствовал интерес к юридическому образованию среди выпускников как московских, так и региональных школ страны. Благодаря новаторству руководства, организационного ядра факультета (М. Э. Микаэлян, Л. В. Каратаевой), и продуманной рекламе весть об Академии быстро разнеслась по всей стране. Президентом Академии на тот период был назначен В. В. Ершов, молодой и уже известный в стране доктор юридических наук, который понял, что для всего нового необходимы свежие идеи и уверенность в собственных знаниях и силах.

Особенностью вуза является то, что его учредителем является Минюст России, который априори занимается обеспечением страны качественными профессиональными юридическими кадрами. Именно центральное положение Академии как образовательного и экспертного учреждения в процессе проведения правовой реформы, ядром которой была судебная реформа, послужило тому, что юридический факультет был востребован самим духом времени необходимостью решения и проблем, стоящих в юридической сфере перед страной. Было решено начать обучение на юридическом факультете по очной и очно-заочной формам обучения, а впоследствии — по заочной форме. Основной контингент студентов, особенно на вечерней форме обучения, состоял из работников судов и органов юстиции (секретари уголовных, гражданских и арбитражных процессов, помощники экспертов, помощники следователей, адвокатов, нотариусов и т. д.), поэтому важнейшими задачами юридического факульте-

та Академии стали организация добротного учебного процесса, подготовка учебно-методических материалов, привлечение профессорско-педагогического состава и участие юридического факультета в образовательной жизни Москвы.

Юридический факультет вуза стал принимать самое активное участие в различных образовательных мероприятиях столицы: образовательных выставках, межвузовских конференциях, КВНах, концертах, ежегодных конкурсах студенческих театральных коллективов «Фестос», победителями которых не раз становились студенческий театр, кружок юридического факультета Академии и т. д.

Впоследствии при участии созданного на юридическом факультете Студенческого совета был учрежден внутриакадемический конкурс «Лучший преподаватель года», на котором путем опроса и тайного голосования студентами выбирались кандидаты на номинации. В Академии стали рождаться новые традиции коллективного празднования различных праздников профессорско-педагогического состава совместно со студентами. В то же время студенты стали активно принимать участие в научной жизни вуза и повышении квалификации судей и работников системы органов юстиции, оказывая организационно-техническую помощь. При кафедрах действуют постоянные научные кружки, а также проводятся ежегодные студенческие конференции, в том числе олимпиады, учрежденные Минюстом России и Президентом РФ. Ежегодной традицией юридического факультета Академии стало вручение первокурсникам 1-го сентября на День знаний студенческих билетов самим руководством Минюста России в лице министра и его заместителей. Это стало символом преемственности юридических кадров, заботы и признания деятельности вуза со стороны Минюста России. В стенах Академии проходили различные научные и практические конференции, в том числе и международные по линии ОБСЕ, БДИПЧ, ООН и т. д.

С приходом в Академию доцента, кандидата юридических наук Р. В. Шагиевой, которая возглавила в 1999 г. деканат юридического факультета, в вузе забурлила учебная жизнь. Был создан Студенческий совет юридического факультета, который решал все вопросы учебной жизни студентов.

Особое внимание деканата юридического факультета было сосредоточено на качестве учебного процесса и успеваемости студентов в связи с ужесточением требований к подготовке профессорских кадров. На федеральном уровне были приняты новые образовательные стандарты по юридической специальности.

При активном участии руководства в судьбе юридического факультета Академии в нее были приглашены известные ученые-правоведы различных отраслевых направлений, специалисты ведущих вузов столицы. К их числу можно отнести таких теоретиков и практиков, как: Л. Б. Алексеева, Г. П. Батуров, Г. Н. Борзенков, В. П. Верин, О. А. Жидков, В. В. Залесский, Г. Н. Мальцев, Г. Н. Манова, И. Ф. Мачин, Г. И. Муромцев, В. С. Нерсисянц, А. И. Парог, В. П. Ратников, Ю. А. Тихомиров, В. А. Туманова, В. А. Четвернин и др.

Важной задачей в деятельности юридического факультета являлась проблема создания работоспособных кафедр по различным отраслевым наукам, что ознаменовало становление Академии как специализированного учебного учреждения высшего профессионального образования. Именно создание самостоятельных учебных и научных подразделений — кафедр, а впоследствии и диссертационного совета по различным юридическим специальностям явилось важным этапом в жизни юридического факультета.

В дальнейшем в связи с расширением деятельности юридического факультета встал вопрос о создании в структуре юридического факультета центра довузовской подготовки и правового колледжа. Юридическим факультетом были подготовлены соответствующие нормативные документы: Положение об Академическом правовом колледже и Положение о Центре довузовской подготовки. Становление этих подразделений укрепило внутреннюю структуру Академии как учебного заведения высшего профессионального образования.

В настоящее время юридический факультет вуза — жизнеспособное и активное образование, гармонично влившееся, как показало время, в Академию, имеющее значительный потенциал, поддерживаемый кафедрами, укрепляющее авторитет и славу Академии. Выпускники РПА Минюста России стали преуспевающими практикующими юристами в различных сферах юстиции: от Минюста России до судебной системы страны. Одной из таких выпускниц юридического факультета была О. Н. Борискина, которая стала помощником Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева. Академию ждет блестящее будущее, связанное с задачами, поставленными перед Минюстом России. Формирование правового мировоззрения общества, распространение юридических знаний и популяризация юридической профессии, а также научная и законопроектная деятельность являются сегодня важнейшими направлениями развития РПА Минюста России.

О кафедре теории и истории государства и права

Важнейшим подразделением созданного в 1998 г. юридического факультета РПА Минюста России стала наша кафедра, которая была образована в 1994 г. по инициативе руководства Академии. Ее первоначальное название было не совсем обычно — «кафедра теории судебной власти и управления в области юстиции». Но это, на мой взгляд, было вполне объяснимо, ибо по поручению Минюста России Академия наряду с повышением квалификации руководителей органов и учреждений юстиции занималась переподготовкой судей.

Первым заведующим кафедрой был известный специалист в области теории правоприменения и судебной власти, доктор юридических наук, профессор В. В. Ершов, который одновременно являлся и президентом РПА Минюста России. Под его непосредственным руководством прошло формирование первого коллектива кафедры, были разработаны некоторые программы и пособия, а также началось чтение курса теории государства и права.

В разные периоды на кафедре успешно трудились видные ученые-юристы и практики: академик В. С. Нерсесянц; заслуженный деятель науки О. А. Жидков; начальник отдела судебной реформы Главного правового управления администрации Президента РФ, кандидат юридических наук С. А. Паршин; заместитель председателя Верховного Суда РФ, кандидат юридических наук В. И. Радченко; судья Верховного Суда РФ, кандидат юридических наук В. В. Демидов; доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Л. Б. Алексеева; профессор И. С. Пристанский и др.

М. М. Рассолов

В 2001 г. я возглавил кафедру, и она обрела новое название — «кафедра теории и истории государства и права». С этого момента ее профессора и преподаватели стали читать лекции и вести практические занятия не только на факультете повышения квалификации работников юстиции, но и на юридическом факультете. Точнее, с этого момента мы стали основное внимание уделять преподаванию студентам теории государства и права, истории государства и права, римского права, истории политических и правовых учений.

Хочу заметить, что это было непростое время и для нашей страны, и для юридического факультета, и для кафедры — время больших социальных потрясений в мире и в нашем обществе. Надо сказать, члены нашей кафедры не были пассивными свидетелями ломки прежнего миропорядка, или, как говорил Г. В. Ф. Гегель, обычного преодоления старого режима. «Ведь сова Минервы, — утверждал он, — начинает свой полет в обычные сумерки — во времена, когда на смену старому строю идет новый».

Работники кафедры своими трудами ответили на зов новой эпохи, отразили многие преобразования в жизни России и других стран СНГ. Их усилиями в последние годы были написаны и выпущены в свет, а затем получили признание общественности многие монографические исследования и разработки, учебники и учебные пособия, подготовлены и изданы по всем читаемым курсам программы и методические материалы¹. За это

¹ См., напр.: *Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. М. Рассолова. М., 2000; Рассолов М. М. История политических и правовых учений. М., 2006; Он же. Проблемы теории государства и права. М., 2007; Протасов В. Н. Теория государства и права. М., 2004; Он же. Юридическая процедура. М., 2004; Шагиева Р. В. Концептуальные основы теории правовой деятельности. М., 2005; Горбунов М. А. Римское частное право. М., 2007; Он же. Введение в римское право. М., 2008; Никитин П. В., Тарасова Л. А. История органов и учреждений юстиции в России. М., 2007; Соколов Н. Я. Профессиональная культура юристов (по итогам социологического исследования). М., 2007; Рассолов М. М., Горбунов М. А. Римское право. М., 2008; Бабенко В. Н. Судебная система России: история и современность. М., 2007; Он же. История государства и права России (IX — начало XX в.). М., 2008; и др.*

время было защищено более 20 кандидатских диссертаций по острым проблемам теории постсоветского государства и права.

Сегодня, когда в нашем обществе оживились дискуссии о сущности постсоциализма и цивилизма, развитии демократических институтов Российского государства и Российско-белорусского союзного государства, совершенствовании рыночного законодательства в условиях глобализации, соблюдении прав и свобод гражданина, также возникли вопросы об обобщении всего того, что нарабатывала теоретико-правовая мысль в этих областях, а также о скорейшей подготовке и издании новых учебников, учебных пособий и программ по актуальным проблемам современного государства и права.

Все эти и другие проблемы работники кафедры заинтересованно обсуждали с академиком В. С. Нерсесянцем и мечтали написать учебник по проблемам теории государства и права на современном этапе. К сожалению, Владик Сумбатович скоропостижно и безвременно ушел из жизни, и нам пришлось без него доводить начатое благое дело до конца. В итоге доктором юридических наук, профессором В. Н. Протасовым и доктором юридических наук Р. В. Шагиевой была подготовлена и опубликована учебная программа «Проблемы теории государства и права» (М., 2005), а я написал учебник «Проблемы теории государства и права» (М., 2007).

Этот учебник базируется на исходных, концептуальных положениях учебной программы «Проблемы теории государства и права» и учитывает современные тенденции формирования гражданского общества, цивилитарного государства и права в России, включая идеи Российско-белорусского союзного государства.

Происшедшие исторические перемены в мире и в нашем обществе заставили нас также пересмотреть укоренившиеся в науке и практике представления о государстве, праве, власти, правотворчестве, законности, правосознании и иных категориях как о чисто классовых политических явлениях и институтах. Наряду с указанными функциями они имеют социальные, личностные, национальные, групповые, нравственные и этические цели, качества и интересы.

Речь идет об изменении отношения (под влиянием складывающегося нового общественно-экономического и политического строя в России) к таким исходным темам науки теории государ-

ства и права, как концепция постсоциалистического общества, государства и права, взгляды на происхождение права и государства, проблемы типологии, строения и функций государства, сущность и парадигма современного права, проблемы теории правоотношений и теории юридической процедуры, основы современной теории прав человека.

Однако, иначе трактуя либо формулируя отдельные темы, мы не пытаемся низвергнуть или свети на нет то, что составляло стержень былой конструкции теории государства и права. Скорее, здесь наиболее отчетливо проявляется закономерный процесс не только непрерывного развития и совершенствования юридической науки и образования, но и изменившихся исторических условий. Последнее касается в основном фундаментальных представлений о сущности и признаках цивилитарного государства и права, классовом подходе к механизму Российского государства, о новом механизме правотворчества, о правовой и неправовой законности в России, о совершенствовании механизма государственного воздействия на экономику в условиях глобализации, о законодательном регулировании деятельности политических партий в демократическом рыночном обществе и т. д.

Конечно, названный учебник не претендует на охват всего курса теории государства и права, рассматриваемого в проблемных аспектах. В нем акцентируется внимание лишь на самых важных в теоретическом и методологическом плане темах, современных, постсоциалистических проблемах государства и права, возникших под влиянием цивилизма как главной национальной идеи Российского государства.

Сегодня на кафедре теории и истории государства и права готовятся и другие учебники, пособия и монографии, успешно ведется преподавание различных дисциплин теоретического и исторического характера. А сама кафедра, возникшая как подразделение РПА Минюста России, которое занималось только повышением квалификации руководителей органов и учреждений юстиции, превратилась в серьезный центр обучения студентов-юристов и центр научных исследований актуальных проблем государства и права на современном этапе.

Кафедра теории и истории государства и права пребывает в состоянии непрерывного развития и самосовершенствования и призывает к тому же всех будущих юристов — студентов юридического факультета.

Из воспоминаний декана

На юридическом факультете РПА Минюста России я проработал почти два с половиной года. Это было интересное время.

Первое, на что я сразу обратил внимание, придя на факультет, — это разница в возрасте между мною и большинством студентов: я был старше их всего лишь лет на 10—15. Такая небольшая разница была и плюсом и минусом в моей работе. «Минусы» ощущались лишь на первом этапе: всегда считал, что авторитет должен признаваться не за должностью, а за человеком. Но в остальном возраст был только «в плюс». Ведь я еще помню, что такое быть студентом.

На факультете работала настоящая команда, которой я благодарен. С В. В. Монаховой мы систематизировали учебный блок работы со студентами; с М. А. Качалкиным поднимали студенческое самоуправление; Р. Ч. Бондарчук держал «руку на пульсе» научной студенческой жизни. С особой благодарностью я вспоминаю инспекторов факультета, на которых держался весь этот слаженный коллектив — юридический факультет.

Работы было много. И это было настоящее творчество. Я помню студенческую конференцию «Доступное жилье для молодежи», которую организовывал студенческий совет. Готовясь к ней, мы неделю сидели в деканате до часа ночи. Никто не верил, что у нас получится. Но мы сделали это и провели конференцию на высоком уровне! А для меня как руководителя факультета приятнее было осознавать, что студенческое само-

управление повзрослело, ибо ребята сами для себя при минимальном вмешательстве администрации смогли организовать научную конференцию, которой можно гордиться.

На моих глазах поднимался уровень студенческой самодеятельности. И если на первом этапе «Мисс РПА» и новогодние вечера были любительскими концертами, то в 2006 г. это было уже настоящее шоу.

В это же время происходило становление института старостата. Он постепенно превращался в реальную силу, на которую деканат мог опираться в работе со студентами.

Конечно же, работа декана — это не только праздник. Это еще и ответственность: каждый день приходится принимать решения. Некоторые давались легко, а некоторые — очень сложно. Одним из таких сложных решений был вопрос об отчислениях. И это приходилось делать, но к этой мере прибегали лишь крайнем случае, ибо всегда понимали, что мы в ответе за каждого студента.

Я поздравляю с 10-летием факультета всех студентов и преподавателей. Но в первую очередь я поздравляю работников деканата. Вы делаете очень ответственную, но в то же время очень интересную работу! Успехов вам в вашем благородном труде!

В. С. Троицкий

Замечание по поводу наименования научной специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»

В. Н. Протасов

В российском Перечне научных специальностей под индексом 12.00.01 значится «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». В этом обозначении следует отметить правильность постановки на первое место понятия права, что терминологически подчеркивает приоритетность для юридической науки именно права, а не государства. Юридическая наука — это прежде всего правовая наука, наука о праве. В этом плане официальное название научной специальности 12.00.01 выгодно отличается от названия учебной дисциплины, которая именуется «Теория государства и права».

В действующем в России Государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция» под индексом ОПД.Ф.01 (цикл ОПД — общепрофессиональные дисциплины) значится учебная дисциплина «Теория государства и права». Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования представляет собой нормативный юридический документ, следовательно, приведенное наименование учебной дисциплины является официальным.

Таким образом, у нас на официальном уровне констатируется, что существует учебная дисциплина под названием «Теория государства и права» и наука — «Теория права и государства».

Представляется, что та учебная дисциплина, которая сейчас обозначается как «Теория государства и права», является комплексной учебной дисциплиной и базируется она на двух науках — общей теории права и теории государства. С учетом этого обстоятельства можно предположить, что на данный момент не являются точными официальные наименования как науки, так и учебной дисциплины. Название науки («Теория права и государства») не является точным потому, что здесь, на самом деле, не одна, а две науки — общая теория права и теория государства, а учебной дисциплины потому, что следовало хотя бы в ее названии поставить слово «право» на первое место (так, как это сделано в существующем официальном названии науки).

Однако проблематика учебной дисциплины и точного наименования науки (наук) — вопрос времени и дальнейших теоретических обсуждений и дискуссий. Хотя на данном, переходном этапе можно было бы привести в соответствие название учебной дисциплины с существующим официальным названием науки — «Теория права и государства» (а лучше — «Общая теория права и государства»).

Во всех этих терминологических несоответствиях следует обозначить главное проблемное звено, которое наиболее значимо для практики, а именно для написания и защиты диссертаций. Речь идет о словосочетании «теория и история права и государства» в названии научной специальности 12.00.01, которое весьма неудачно: оно, с одной стороны, дезориентирует соискателей ученых степеней, а с другой — влияет на появление в их диссертациях некоей мешанины из теоретических и исторических компонентов.

Существующая синтетическая формулировка в наименовании специальности 12.00.01 приводит к тому, что многие соискатели не понимают (а иногда даже и не хотят понимать), что диссертация должна писаться строго по той или иной науке: или теории права и государства, или истории права и государства. Объединение этих наук в одной научной специальности обусловлено сугубо технологическими обстоятельствами организации диссертационных советов и не должно служить основанием для смешения в диссертациях научных проблематик. В подобного рода диссертационных исследованиях не решаются ни общетеоретические проблемы права, ни проблемы истории права и государства.

В название научной специальности 12.00.01 следует внести ясность и сформулировать его следующим образом: «Теория права и государства; история права и государства; история учений о праве и государстве». Удобства в написании и защите диссертаций не должны превалировать над наукой.

Вопросы истории создания и развития автономного округа в Российской Федерации

Д. А. Макарьев

Автономный округ сложился как форма национальной автономии малочисленных наций и народностей, компактно проживающих на определенной территории. Автономные округа с момента их образования назывались национальными округами. Статья 617 Конституции СССР 1977 г. переименовала национальные округа в автономные, тем самым более четко определив их государственно-правовой статус и унифицировав названия десяти автономий.

Автономные округа находились в составе краев и областей РСФСР. Коми-Пермяцкий автономный округ был образован 26 февраля 1925 г. в составе Пермской области; Ненецкий автономный округ — 15 июля 1929 г. в составе Архангельской области. 10 декабря 1930 г. были образованы следующие округа: Корякский — в составе Камчатской области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) — в составе Красноярского края, Ханты-Мансийский — в составе Тюменской области, Чукотский — в составе Магаданской области, Эвенкийский — в составе Красноярского края, Ямало-Ненецкий — в составе Тюменской области. 26 сентября 1937 г. были образованы Агинский Бурятский округ в составе Читинской области и Усть-Ордынский Бурятский округ в составе Иркутской области.

Эти округа создавались с учетом особенностей данных территорий и проживавших там народностей Севера (ненцы, ханты, манси, эвенки, коряки, алеуты, нанайцы, иганасаны, негидальцы, нивхи, ороки, орочи, саамы, эскимосы, юкагиры и др.). Новый статус дал дальнейшее экономическое и социальное развитие этим территориям. Стали осваиваться природные ресурсы, осуществлялось строительство крупных предприятий, энергетических и транспортных объектов, развивались оленеводство, охотничий, рыбный и зверобойный промыслы. Согласно ст. 110 Конституции СССР 1977 г.

автономные округа имели по одному представителю в Совете национальностей Верховного Совета СССР.

Повышение материального и культурного уровня жизни, улучшение медицинского обслуживания населения, строительство школ и других социальных объектов привели к увеличению численности населения.

Очевидно, что для эффективного законодательного регулирования необходимо понимание таких дефиниций, как, например, «автономный округ», «автономный округ в составе края (области)», «административно-территориальная единица». Однако такое понимание вырабатывается весьма долгим и сложным путем теоретических дискуссий. А. А. Югов писал, что «вопрос о понимании административно-территориальной единицы является довольно сложным и запутанным»¹. Некоторые авторы отождествляют административно-территориальную единицу с населенным пунктом. Другую точку зрения выразил В. А. Круталевич: «...Каждая административно-территориальная единица является пространственной сферой деятельности местного органа государственной власти. Всякая административно-территориальная единица, будучи признана самостоятельной, неизбежно получает и организационное оформление с обязательными признаками: наличие территории и наличие органа власти»².

В 60-е гг. XX в. В. С. Васильев также писал о том, что округ как особое государственное образование слабо изучен специалистами. Законодательство о национальных округах тоже было недостаточно полным. Неслучайно юристы-государствоведы спорят до сих пор, как нужно определять округ. Одни считают его формой совет-

¹ Югов А. А. Основные звенья административно-территориального деления РСФСР // Уч. зап. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1968. С. 106—107.

² Круталевич В. А. Административно-территориальное устройство БССР. Минск, 1966. С. 10.

ской автономии, другие видят в нем лишь национально-территориальное образование и отрицают его автономное положение в системе социалистической федерации³.

О. О. Миронов считал, что административно-территориальная единица как субъект конституционного права характеризуется тем, что имеет свои закрепленные в правовых актах границы, свое наименование, свои органы государственной власти, властные полномочия которых распространяются на территорию данной административно-территориальной единицы и проживающее на ней население⁴.

Ранее некоторые авторы относили к административно-территориальной единице практически каждый населенный пункт. Другие авторы считали, например, что «сельский Совет, объединяющий группу небольших сел, вместе с их территорией образует административно-территориальную единицу»⁵. В соответствии с Конституцией СССР 1937 г. к ним относились края и области.

Компетенция административно-территориальных единиц долгое время не получала в законодательстве необходимого закрепления. В положениях о различных звеньях советов определялась компетенция советских представительных органов, но отсутствовали такие положения о различных административно-территориальных единицах, в связи с чем вопросы их компетенции не имели четкой правовой регламентации. Затем вопрос о национальных округах стал обсуждаться учеными-государствоведами все чаще, постепенно стало появляться и нормативное регулирование этих вопросов. А. В. Радвогин, когда предлагал принять Положение о национальных округах, писал: «Национальные округа можно рассматривать как субъекты советской автономии. Так, в Постановлении Совнаркома РСФСР от 8 сентября 1931 г. «О хозяйственном развитии районов Крайнего Севера» национальные округа именуются самостоятельными национальными административно-территориальными объединениями»⁶. Он также указывал, что самостоятельность национальных округов в осуществлении государственной власти и управления подтверждается наличием у национального округа своего бюд-

жета, своего плана развития народного хозяйства, наличием конкретных прав и обязанностей. А. В. Радвогин считал национальные округа субъектами административной формы советской автономии⁷.

О необходимости правового регулирования деятельности национальных округов писали и другие авторы. Нужен был правовой акт, который бы более или менее полно комплексно решал и регулировал вопросы самоуправления малых народов Севера. Таким актом явилось Временное положение об управлении туземными народностями и племенами северных окраин РСФСР, утвержденное Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 25 ноября 1926⁸. Согласно этому Положению высшим органом власти на территории каждого туземного района являлся туземный Съезд Советов, который созывался раз в год. В период между съездами действовал туземный исполком, избираемый Съездом на один год. Исполком руководил деятельностью родовых Советов, проводил в жизнь решения вышестоящих органов власти, вел борьбу с азартными играми, принимал меры к предупреждению кабальных сделок, а при необходимости расторжения таковых в судебном порядке выдавал гражданам удостоверения и справки. Туземный исполком утверждал договоры, регистрировал акты гражданского состояния (рождения, браки, разводы, смерти), снабжал население продовольствием, оказывал помощь нетрудоспособным⁹.

Положением от 20 апреля 1932 г. «Об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР»¹⁰ была закреплена автономность национальных округов. Согласно данному Положению окружные исполкомы были уполномочены устанавливать сроки проведения выборов в Советы и созывы народных съездов Советов в округе. Исполкомы осуществляли ряд функций в области промышленности, сельского хозяйства и кооперирования. Они руководили реконструкцией сельского и промыслового хозяйства; организовывали колхозы, совхозы, молочные фермы и другие виды хозяйств; принимали меры

³ См.: Васильев В. С. Округ как он есть // Советы депутатов трудящихся. 1968. № 3. С. 90.

⁴ См.: Миронов О. О. Административно-территориальные единицы — субъекты советского конституционного права // Проблемы конституционного права. Саратов: Изд-во Саратов. юрид. ин-та, 1969. С. 51.

⁵ Круталевич В. А. Указ. соч. С. 14.

⁶ Радвогин А. В. Национальный округ — субъект советской автономии // Правоведение. 1961. № 3. С. 31.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: СУ. 1926. № 73. Ст. 575.

⁹ См.: Широкова Е. М. К вопросу о правовом регулировании деятельности национальных округов // Уч. зап. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1968. С. 134—137.

¹⁰ См.: СУ. 1932. № 39. Ст. 176.

к развитию оленеводства, коневодства, разведению крупного рогатого скота; организовывали ветеринарно-санитарные и лечебные службы. Исполкомы руководили земельно-водным устройством, проведением планов заселения и расселения в пределах округа, проведением мелиоративных и технических работ, распоряжались всеми земельными фондами, составляли и реализовывали планы дорожного строительства, содействовали развитию транспорта, связи и почтово-телеграфного сообщения.

В 20-е гг. XX в. существовала интересная проблема определения территорий автономных образований. Принцип национально-территориальной автономии был закреплен в законе и включал в себя учет национального состава, экономических связей, географического положения, пожеланий населения. При определении территории автономных образований создавались специальные смешанные комиссии из представителей уездов и волостей, которые учитывали этнический состав, удобство управления, хозяйственные интересы. Учитывалась также и возможность переноса столиц, например при решении вопроса о Бирском и Белебеевском уездах. Так, предполагалось, что если Башкирия перенесет столицу из Стерлитамака в Уфу, которая в этом случае займет центральное положение в Республике и из которой будет удобно управлять, в частности Бирским и Белебеевским уездами, то эти уезды следует отдать Башкирской АССР. Если же Башкирия оставит свой центр в Стерлитамаке или перенесет его в Оренбург, то Уфимский, Бирский и Белебеевский уезды следует присоединить к Татарии, так как этот район теснее связан с Казанью, чем с указанными городами. Позднее, 14 июля 1922 г., ВЦИК упразднил Уфимскую губернию, включив четыре ее уезда (Уфимский, Бирский, Белебеевский и Златоустовский) в состав Башкирской АССР. Столица Республики была переведена в Уфу¹¹.

Интересным представляется сравнительный анализ задач и функций органов власти Коми-Пермяцкого национального округа, созданного в 1925 г., и Коми-Пермяцкого автономного округа в составе Пермской области в 1997 г. Он показывает, что многие задачи и функции органов национального и автономного округа остаются на протяжении десятилетий неизменными вне зависимости от статуса.

Коми-Пермяцкий национальный округ был первым национальным округом, он являлся самым крупным по численности населения. В 1925 г. территория округа была равна 25 200 км² с населением 148 626 человек, причем 3/4 населения составляли коми-пермяки. В 1925 и 1929 гг. поднимался вопрос о присоединении Коми-Пермяцкого национального округа к Коми АССР. Однако в связи с наличием доступных дорог и экономическим тяготением он был оставлен в системе Свердловской области.

Съезд Коми-Пермяцкого национального округа состоялся 3 апреля 1925 г. На нем присутствовало 66 делегатов (большинство — коми-пермяки). Основными вопросами, которые рассмотрел Съезд, были: образование исполнительных органов, утверждение бюджета округа, а также утверждение административного центра округа г. Кудымкар. Съезд собирался раз в два года. На нем обычно заслушивались доклад Уральского облисполкома и отчет об исполнении бюджета за предыдущий год, утверждался новый бюджет, обсуждалось состояние сельского хозяйства в округе и выбирался окружной исполком.

В период между съездами окружной исполком являлся высшим органом власти в округе. Он руководил деятельностью всех нижестоящих органов, а также деятельностью предприятий и учреждений на территории округа; принимал меры к развитию промышленности, сельского хозяйства, торговли и культурной жизни населения. Окружной исполком принимал постановления и отменял акты нижестоящих органов власти. Основные вопросы практической деятельности окружного исполкома в 20-е гг. можно было бы разделить на следующие группы:

- 1) в области национально-государственного строительства и управления;
- 2) в бюджетно-финансовой области;
- 3) в области промышленного строительства;
- 4) в области сельского хозяйства;
- 5) в области дорожного строительства;
- 6) в области культурно-просветительской работы¹².

Такое сходство задач и функций указывает на сохранение необходимости особого правового регулирования автономного округа, в каком бы статусе он ни находился: национального округа, автономного округа в составе края (облас-

¹¹ См.: Чистяков О. И. Установление территорий автономных образований (1920—1922) // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1963. № 4. С. 20—23.

¹² См.: Широкова Е. М. К вопросу образования и деятельности Коми-Пермяцкого национального округа (1925—1936 гг.) // Уч. зап. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1968. С. 122—126.

ти) или автономно-территориальной единицы. Суть проблемы, как правило, заключается в распределении властных полномочий между органами власти субъектов Российской Федерации.

Исторические причины образования автономных округов были связаны с необходимостью улучшить их экономическое положение, реализовать в полной мере права и свободы его граждан, учесть наиболее полно национальные, культурные и природные особенности территории. Автономному округу был дан статус самостоятельного и равноправного субъекта Российской Федерации для защиты прав и интересов местного населения с его национальными, природными, экономическими и культурными особенностями. Очевидно,

что автономные округа в полной мере не реализовали тот потенциал, который был предложен им Конституцией РФ 1993 г. Наверное, именно из-за нереализованных возможностей ускоренными темпами пошел процесс объединения автономного округа с краем (областью).

В случае объединения автономного округа с краем (областью) требуется сохранить право народа на самоопределение, территорию, охрану культуры, самобытности, природной среды обитания и др. Поэтому очевидно, что самой актуальной проблемой при объединении указанных субъектов Федерации является проблема установления статуса бывшего автономного округа.

Понятие конституционно-процессуальных отношений

Е. И. Машаров

Деление конституционных правоотношений на материальные и процессуальные вызывает дискуссию и в рамках науки конституционного права, и в теории права, поскольку в теории права существуют различные подходы к содержательной части процессуальных отношений. Большинство исследователей рассматривают процессуальные отношения как производные от материальных, исходя из того, что фактически они носят служебный характер.

Исследование конституционно-процессуальных отношений необходимо проводить на основе анализа конституционных материальных отношений и различных научных теоретических подходов к правоотношению. Конституционным правоотношением называют общественное отношение, урегулированное нормами конституционного права, содержанием которого являются юридические связи в форме прав и обязанностей.

В силу того что конституционное регулирование охватывает важнейшие сферы деятельности общества, государства, личности и формулирует определенные базовые ориентиры и правила поведения, роль конституционно-процессуальных отношений велика.

В процессе реализации общественных отношений между общественными и государственными институтами, между гражданином и органом государственной власти Российской Федерации возникают различные варианты правоотношений. Поэтому в конституционном праве принято классифицировать конституционные правоотношения в зависимости от их специфики. С точки зрения времени функционирования конституционных правоотношений их можно разделить на постоянные и временные. Период действия постоянных правоотношений не определен, но при некоторых условиях они могут прекратить свое действие. Временные правоотношения, как правило, могут характеризоваться при организации выборов и существовании избирательной систе-

мы (например, отношения между избирателями и кандидатом в депутаты).

В делении правоотношений по отраслевой принадлежности большое значение имеет разграничение материально-правовых и процессуальных правоотношений. Как правило, материально-правовые отношения возникают на основе норм материального права. Содержание материально-правовых отношений можно рассмотреть посредством изучения прав и обязанностей, составляющих предмет интересов субъектов права, т. е. существо юридического дела: гражданско-правовые, государственно-правовые, административно-правовые и другие материально-правовые отношения. В теории права отмечается, что процессуальные правоотношения возникают на базе процессуальных норм и являются производными от материально-правовых отношений¹. Они предусматривают процедуру осуществления прав и обязанностей субъектов, порядок разрешения юридического дела: гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные, административно-процессуальные и другие процессуальные отношения. Но природа процессуальных отношений, а также проблема взаимодействия с материальными правоотношениями в настоящее время практически не изучены.

Актуальность изучения предмета конституционно-процессуальных отношений также возникает по причине объема конституционного регулирования, значимости сферы социальных отношений, которые урегулированы нормами конституционного права. Процесс претворения в жизнь социальных отношений предполагает определенный механизм их реализации. В то же время конституционное право, нормы Конституции РФ и нормы законов нуждаются в четком и действенном механизме своей реализации. В целях эф-

¹ См.: *Общая теория права: Курс лекций* / Под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 410.

эффективной защиты конституционных прав и свобод граждан и организаций, функционирования органов государственной власти Российской Федерации созданы процессуальные нормы, а в результате их реализации образуются процессуальные отношения.

По мнению С. С. Алексеева, материальное содержание неразрывно связывает правоотношение с реальными отношениями, фактическими социальными процессами, а юридическое — служит правовым средством обеспечения, а в некоторых случаях и средством формирования материального содержания².

Юридическое содержание конституционно-правоотношения представляет собой единство субъективных прав и обязанностей, оказывающих активное влияние на поведение участников этого отношения, и выражается главным образом в строго определенной всеобщности прав и обязанностей, в том, что все лица являются носителями данных субъективных прав и обязанностей³.

Конституционно-процессуальные отношения играют большую роль, поскольку именно благодаря данным правоотношениям обеспечивается защита конституционных прав и свобод, повышается эффективность реализации конституционно-правовых норм.

Наличие и действие конституционных норм не ограничивается исключительно Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. Прежде всего конституционные нормы реализуются в ежедневной практике (например, деятельности Государственной Думы РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ). Защита данных конституционных норм и их эффективное исполнение возможно благодаря правильной организации процедуры работы как самого механизма деятельности данной нормы, так и взаимоотношений субъектов конституционного права.

Следует отметить, что конституционно-процессуальное правоотношение существует не только внутри нормы конституционного права. Именно оно расширяет данную норму, позволяет ей развивать конституционную практику, делая ее более эффективной для реализации конституционно-правовых гарантий (прежде всего, для защиты законных интересов граждан и организаций).

О значении правоотношений С. Ф. Кечекьян писал, что «замкнуться в рамках нормы права и не видеть права в общественных отношениях — это значит никогда не дойти до средств осу-

ществления нормы права, до проверки наличия законности»⁴. В свою очередь, Д. А. Керимов подчеркивает, что «лишь в движении права от возможности к действительности, в воплощении правовых установлений в регулируемые отношения обнаруживается его назначение, действенность, эффективность»⁵.

Понятие конституционно-процессуальных отношений может быть проанализировано на примере правотворческого процесса. В данном случае правотворческий процесс рассматривается шире, чем законодательный, поскольку включает в себя все стадии: начиная от создания концепции нормативного правового акта и заканчивая его опубликованием.

Правотворческий процесс осуществляется на стадии разработки, принятия и введения в действие нормативных актов и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введению в действие законов и подзаконных нормативных актов. Разновидностями правотворческого процесса являются законодательный процесс, нормотворческие процессы, осуществляемые Президентом РФ, главами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Следует отметить, что, помимо реализации самих полномочий парламента, существуют различные отношения, результатом которых должна быть качественная и эффективная работа парламента, которая выражается в своевременном и оперативном принятии законов с соблюдением правил юридической техники.

Если проанализировать только лишь полномочия парламента, то можно прийти к выводу, что в рамках реализации каждого полномочия возникают определенные правоотношения, которые носят именно процессуальный характер.

В рамках работы законодательных органов существует множество различных конституционных процедур, т. е. в нашем понимании конституционных процессуальных норм. Их реализация создает правоотношения, от них зависит эффективность реализации и самих норм, и материальных правоотношений.

Правоприменительная деятельность парламента включает в себя порядок образования органов палаты, через которые проходит законопроект, порядок проведения пленарных заседа-

² См.: Алексеев С. С. *Общая теория права: Учебник: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 113.*

³ См.: Лучин В. О. *Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 18.*

⁴ Кечекьян С. Ф. *Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 38.*

⁵ Керимов Д. А. *Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М., 1979. С. 173.*

ний и голосования, порядок осуществления связи между палатами федерального парламента, а также между парламентом и иными субъектами законодательной инициативы.

Принятие нормативных правовых актов является одной из основных функций высшего законодательного органа власти.

Следует также отметить, что в настоящее время законотворческий процесс распространяется не только в рамках федерального парламента, но и регулируется такими специфическими видами нормативных правовых актов, как постановления Конституционного Суда РФ (см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»⁶, от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»⁷).

Таким образом, конституционно-процессуальные отношения, включающие в себя законодательный процесс, а также деятельность Конституционного Суда РФ по толкованию отдельных положений Конституции РФ, направлены, во-первых, на качественную разработку нормативных правовых актов; во-вторых, на оперативное приня-

тие и согласование между субъектами конституционного права, уполномоченными осуществлять данного рода конституционный процесс; в-третьих, на эффективную реализацию конституционных правовых норм, заложенных в Конституции РФ и федеральных законах.

Необходимо осознавать, что конституционно-процессуальные отношения не безграничны и не могут быть просто «процессом ради процесса». Безусловно, конституционно-процессуальные отношения определяют порядок реализации конституционно-правовых норм, при этом направляя данные нормы в рамках необходимого конституционно-правового развития. Конституционно-процессуальные нормы и возникающие в связи с их реализацией отношения не вторичны, но они существуют и развиваются для эффективной реализации материальных правоотношений, для защиты конституционно-правовых ценностей.

Таким образом, в самом общем виде конституционно-процессуальное отношение — это общественное отношение, урегулированное процессуальными нормами конституционного права, которые определяют порядок реализации конституционно-правовых норм и положений Конституции РФ.

⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

⁷ См.: Там же. 1995. № 45. Ст. 4408.

Возникновение государственной границы Тувинской Народной Республики в 1922—1929 гг.: исторический аспект

А. В. Минаев

Не существует плохих или хороших границ, все международные границы содержат в себе потенциальные недостатки. Граница может быть стабильной в одно время и нестабильной в другое, не изменяясь при этом ни на миллиметр. Хорошие или плохие качества границы зависят гораздо больше от общей ситуации, нежели от деталей делимитации или демаркации, что полностью применимо к данному случаю¹. Определение государственной границы Тувинской Народной Республики (далее — ТНР) представляло собой сложный исторический процесс, обусловленный рядом факторов: политических, экономических, этнографических, географических. Здесь переплелись интересы России и Китая, а также соседней Монголии, которые даже после провозглашения независимости ТНР не отказались от своих притязаний в этом регионе.

Впервые вопрос о границах был поставлен и косвенно затронут уже в документах Всетувинского Учредительного Хурала в августе 1921 г., на котором присутствовали представители шести хошунов (Оюннара, Салчака, Тоджа, Даа, Бээзи) и соединенных сумонов Маады и Чооду Учредительного Хурала. Кроме вышеуказанных хошунов, к тувинским относились Хасутский (Хубсугульский), Шалык и Сартул. Вследствие неявки представителей этих хошунов на Хурал, было решено: «Хасутский хошун, живущий в Монголии, исключить из состава народа Танну-Тува, а Шалык и Сартул, состоящие из двух сумонов, объединить в один хошун Шалык-Сартульский»². Таким образом, на Хурале были намечены границы нового государства. На Всетувинском Учредительном Хурале правительство Внешней Монголии было представлено членами монгольской миссии в Урянхае-Шагдаржапом — Боровиковым, председателем дальневосточного секретариата Коминтерна, и Цевенджаповым. Представители Внешней Монголии по отношению к новому тувинско-

му государству заняли принципиально отличную от советской позицию.

Процесс установления государственной границы между ТНР и Монгольской Народной Республики (далее — МНР) можно условно разделить на два этапа: первый — с момента признания Народной Республики Танну-Тува правительством МНР в 1925 г. и до конца 1920-х гг., когда вопрос был поставлен на государственном уровне; второй — с заключения договоров о делимитации и демаркации линии тувинско-монгольской границы в 1930-е гг. до включения Тувинской Аратской Республики в состав СССР в 1944 г.

Договоры о дружбе с МНР и СССР служили временной гарантией территориальной целостности и суверенитета Танну-Тувы, а затем ТНР, однако точные границы тувинского государства определены не были. Западный, северный и восточный участки границы были оформлены еще русско-китайскими договорами 1727 и 1864 гг., а южный, вполне обоснованно отодвинутый в 1916 г. иркутским генерал-губернатором А. И. Пильцем до р. Тес, нуждался в уточнении и закреплении двусторонним тувинско-монгольским договором. Отсутствие двусторонних договоров Танну-Тувы с МНР и СССР затрудняло охрану границ и обеспечение безопасности государства.

Охраной границы со стороны СССР занимался созданный в 1921 г. Енисейский губернский пограничный отряд, дислоцированный в с. Ермаковское. С 5 октября 1924 г. ее вверили специально сформированному 16-му пограничному кавалерийскому эскадрону. В первой половине 1920-х гг. на советско-тувинской границе происходило немало инцидентов, связанных с нападением на пограничников мелких и средних отрядов белогвардейцев (офицеров Писаревского,

¹ См.: Тихвинский С. Л. *Некоторые вопросы формирования северо-восточных границ Цинской империи // Международные отношения и внешняя политика СССР: история и современность*. М., 1997. С. 315—323.

² *Создание суверенного государства в Центре Азии*. Бай-Хаак, 1991. С. 12—13.

Базаркина, зажиточного крестьянина Куклинского и др.). Тогда же был разбит прорвавшийся в Туву с верховьев Абакана отряд численностью 100—120 человек во главе с бывшим колчаковским офицером Арефьевым³. В дальнейшем подобного рода нападения и стычки также случались нередко. Вскоре после того, как тувинское правительство было сформировано, оно озаботилось организацией охраны границ. 13 января 1923 г. МИД танну-тувинского правительства установил правила перехода тувинско-советской границы. В его отношении от 13.02.1923 в адрес уполномоченного НКВД РСФСР в Урянхае Ф. Г. Фальского сообщалось об установлении постов на участке Шивилинг-Карасуг⁴. На I Великом Хурале (1923 г.) отмечалось, что из 30 человек первоначального состава национальной армии 15 охраняли границу⁵. Через год на II Великом Хурале (1924 г.) в связи с доведением численности армии до 52 человек встал вопрос об организации на границе четырех отдельных частей (позднее названных комендатурами) — по 13 человек в каждой⁶.

Летом 1925 г. в соответствии с достигнутыми в Кызыле договоренностями 1924 г. в Москве начались переговоры для заключения соглашения об установлении дипломатических отношений между Танну-Тувой и СССР.

В переговорах участвовали: со стороны Танну-Тувы — председатель правительства Куулар Дондук, члены ЦК ТНРП Нимажап и Тала-Сюрюн, а со стороны правительства СССР — Б. Н. Мельников, Н. П. Колчановский, Т. С. Ягрин. Глава делегации и председатель Малого Хурала Танну-Тувы Куулар Дондук в ходе переговоров был принят наркомом внутренних дел СССР М. В. Фрунзе, председателем Совнаркома РСФСР А. Н. Рыковым.

После обмена мнениями, обсуждения предложений и пожеланий участников встречи был подписан Договор между РСФСР и Танну-Тувинской Народной Республикой об установлении дружеских отношений от 22.07.1925. В нем было закреплено: «Ввиду того, что правительство РСФСР в обращении к тувинскому народу от 9 сентября 1921 г. торжественно отказалось от незаконных действий царского правительства и от протектората, установленного последним обманным путем над Танну-Тувинской страной, и объявило, что оно отнюдь не рассматривает Танну-Тува как свою территорию и никаких видов на нее не имеет, а также в соответствии с заявлением правительства РСФСР

1922 г. на имя Танну-Тувинского народного правительства о готовности его, в ответ на предложение последнего о ноте от 5 марта 1922 г., к установлению дружественных взаимоотношений с тувинским народом. Правительство СССР и правительство ТНР, движимые искренними стремлениями к свободному содружеству и культурному, экономическому сотрудничеству между народами СССР и соседним тувинским народом, решили вступить с этой целью в переговоры, для чего назначили своими уполномоченными: правительство СССР — Бориса Николаевича Мельникова, Николая Петровича Колчановского, Григория Семеновича Ягрин; и правительства ТНР — Куулар Дондука, Нимажапа, Тала-Сюрюна»⁷. После обмена полномочиями представители стран согласились, не дожидаясь урегулирования взаимоотношений между Танну-Тувой и Китайской Республикой, о нижеследующем: во-первых, правительство СССР посылает своего консула в столицу Танну-Тувы г. Хем-Белдир и консульского агента в города Чадаана на Хемчике и в другие пункты по соглашению с народным правительством Танну-Тувы, а также своего торгового представителя и подчиненных ему сотрудников, имеющих (право — свободного входа) пребывания в Танну-Туве, пользующихся правами лиц, поименованных в настоящей статье, а также всеми правами, вытекающими из монополии на торговлю. Во-вторых, народное правительство Танну-Тувы посылает своего консула в столицу СССР — Москву, а также своих консульских агентов в пограничные округа СССР по соглашению с правительством СССР.

Далее говорилось, что государственная граница между СССР и Танну-Тувой может быть установлена на основании особого соглашения между правительством СССР и народным правительством Танну-Тувы, которое последует в ближайшем времени. Впредь до установления границы и в соответствии со взаимной экономической заинтересованностью договаривающихся сторон правительство СССР должно было предоставить тувинским гражданам возможность свободного передвижения, торговли продуктами сельского хозяйства и своей промышленности и занятия промыслом в пределах Усинского района.

В начале апреля 1927 г. охрану границ ТНР по всему периметру осуществляли комендатуры четырех участков. На южной границе находились первый и второй участки, на северной — третий

³ См.: Краснознаменный забайкальский. Кызыл, 1988. С. 15, 24—25.

⁴ См.: Центральный государственный архив Республики Тува. Ф. 100. Оп. 1. Д. 3. Л. 1, 17.

⁵ См.: Архив внешней политики РФ, ф. Референтура по Туве. Оп. 10. Д. 8. П. 5. Л. 6.

⁶ См.: Там же. Л. 7.

⁷ Лузянин С. Г. Россия — Монголия — Китай в 1911—1945 гг. Магнитогорск, 1996. С. 135.

и четвертый (последний — на р. Тодже). Комендатура первого, особо важного, участка вначале располагалась при слиянии рек Эрзин и Тес, а затем была перенесена на 30 верст восточнее, на бывший пограничный пост близ Самагалтайского хурэ. Сюда же переместился таможенный пост, поскольку именно здесь проходил наиболее удобный для приграничного населения путь через границу и шел основной поток товаров. Пограничные посты постоянных резиденций не имели, перекочевывая на 15—20 верст вдоль границы и вглубь страны. Обмундирование тувинские пограничники носили штатное. Кроме того, в Кызыле дислоцировалась Часть пограничной охраны (ЧПО)⁸.

29 апреля 1929 г. полполитический представитель ТНР в СССР передал в Народный комиссариат по иностранным делам СССР ноту, в которой в связи с задержанием советскими пограничниками на перевале Шапшал граждан ТНР говорилось: «Мининдел прелагает полпредству вести переговоры с соответствующими учреждениями о том, чтобы оттянуть русские посты назад и [расположить] их в таком месте, чтобы они не могли чинить препятствий гражданам ТНР, едушим по личным делам. Сообщая об изложенном, Полномочное Представительство Тувинской Народной Республики имеет честь просить Народный Комиссариат по Иностраным Делах снести с соответствующими учреждениями по существу данного дела и в срочном порядке сообщить ваше мнение и решение»⁹. 9 сентяб-

ря 1929 г. исполняющий обязанности министра иностранных дел Ананды Хертек передал политическому представителю СССР в ТНР А. Г. Старкову ноту, в которой (ссылаясь на советско-тувинский договор 1925 г.) вновь ходатайствовал об открытии западной границы¹⁰.

Советская сторона в 1920-е гг. и в дальнейшем не отказывалась обсуждать вопрос о смягчении пограничного режима. Совместно с тувинской стороной вырабатывались и реализовывались разные варианты перехода границы на различных участках, однако на вопрос о пересмотре линии границы налагалось табу. В связи с серьезными препятствиями в правовом оформлении линии границы с СССР внимание МИД ТНР в конце 1920-х гг. сосредоточились на проблемах южной границы. Залогом успеха в решении тувинско-монгольского пограничного вопроса служила дипломатическая поддержка СССР. На II Объединенном пленуме ЦКК и ЦК Тувинской народной республиканской партии (7—11 января 1929 г.) были определены принципы, на основании которых следовало вести работу по уточнению линии тувинско-монгольской границы. Принятым на нем постановлением предлагалось при разграничении в первую очередь учитывать не закрепленные в исторических документах права на тот или иной участок (такой критерий ставил бы ТНР как молодое государство в заведомо невыгодные условия), а хозяйственно-культурное значение того или иного участка для обеих сторон.

⁸ См.: Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 495. Оп. 153. Д. 25. Л. 29—10, 70—71.

⁹ Там же. Л. 33—33 об.

¹⁰ См.: Там же. Л. 40.

Особенности и характерные признаки трудового правоотношения

В. Л. Гейхман

В связи с коренными изменениями в экономике страны возникла насущная потребность в принципиально новом подходе к проблеме правового регулирования трудовых отношений и учете новых явлений в жизни общества. Это обусловило необходимость реформирования трудового законодательства.

Основной отличительной особенностью постсоветского периода применительно к сфере труда стало еще большее (по сравнению с КЗоТ РСФСР 1971 г.) расширение договорного метода установления и изменения трудовых отношений, направленного на учет интересов работников и работодателей.

Прежде всего это нашло свое законодательное закрепление в Законе от 25.09.1992 № 3543-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР»¹, которым были внесены изменения в КЗоТ РСФСР. Новый ТК РФ, принятый в 2001 г., направлен на обеспечение работникам благоприятных условий для проявления ими своих способностей к труду и социальной защиты в случае ущемления их прав. В нем всесторонне разработаны и закреплены нормы, регулирующие трудовые отношения.

Трудовые отношения, будучи урегулированы нормами ТК РФ, становятся трудовыми правоотношениями и в сфере применения и организации труда взаимодействуют с другими правоотношениями, которые непосредственно связаны с трудовыми. Все они складываются в определенную систему на основе единства предмета отрасли. Трудовые правоотношения являются ее центральным элементом, они определяют характер других правоотношений, которые вне связи с трудовыми не имеют самостоятельного значения и выполняют служебную роль.

Трудовое правоотношение — это возникающее на основании трудового договора и урегулированное нормами трудового права трудовое отношение, по которому один субъект — работ-

ник — обязуется выполнять трудовую функцию с подчинением правилам внутреннего трудового распорядка, а другой субъект — работодатель — обязан предоставлять работу, обеспечивать здоровые и безопасные условия труда и оплачивать труд работника в соответствии с его квалификацией, сложностью работы, количеством и качеством труда (ст. 15 ТК РФ).

При этом необходимо подчеркнуть следующие особенности трудового правоотношения: его субъектами являются, как видно из определения, работник и работодатель, у которых сложный состав прав и обязанностей. Каждый из них выступает по отношению к другому и как обязанное, и как управомоченное лицо, а также несет не одну, а несколько обязанностей. При этом по одним из них отвечает сам работодатель, по другим — его орган управления (руководитель организации) либо они могут нести одновременно разную ответственность (например, при невыплате заработной платы у работодателя наступает материальная ответственность, а руководитель может быть привлечен к дисциплинарной, административной и даже уголовной ответственности). Вместе с тем, несмотря на сложный состав прав и обязанностей, трудовое правоотношение является единым. Попытки вырвать из него отдельные сочетания прав и обязанностей не свидетельствуют о появлении новых видов правоотношений (например, по дисциплинарной ответственности), поскольку общим понятием обязанностей охватывается и ответственность за свои поступки. Наконец, важно отметить делящийся характер трудового правоотношения, ибо права и обязанности субъектов реализуются не разовыми действиями, а систематически, путем совершения тех действий, которые необходимы для выполнения работником трудовой функции при соблюдении внутреннего

¹ См.: Рос. газ. 1992. 6 окт.

трудового распорядка, что вызывает ответные действия работодателя по выплате работнику заработной платы.

Кроме того, важно различать характерные признаки трудового правоотношения, которые отграничивают его от смежных, в том числе гражданско-правовых, отношений. К ним относятся:

1) личный характер прав и обязанностей работника, который обязан своим трудом участвовать в производственной либо иной деятельности работодателя (организации), используя свои способности к труду;

2) обязанность работника выполнять обусловленную трудовым договором трудовую функцию — работу по определенной специальности, квалификации или должности;

3) выполнение работником трудовой функции в условиях коллективного (кооперированного) труда, что обуславливает необходимость подчинения субъектов трудового правоотношения правилам внутреннего трудового распорядка, установленным работодателем (организацией). Это означает и подчинение работника распоряжениям и указаниям работодателя (руководителя, директора и др.), наделенного властно-распорядительными полномочиями;

4) возмездный характер трудового правоотношения, который проявляется в обязанности работодателя (организации) систематической выплаты работникам в установленное время заработной платы за выполняемую трудовую функцию, т. е. в соответствии с затраченным трудом;

5) обязанность работодателя, использующего труд работников, создавать им здоровые и безопасные условия труда, соблюдать трудовое законодательство, включая законодательство об охране труда;

6) каждый из субъектов трудового правоотношения имеет право на его расторжение без каких-либо санкций, но с соблюдением установленного законом порядка. При этом работодатель обязан в предусмотренных законом случаях выплатить выходное пособие и другие компенсации при увольнении работника.

Говоря о субъектах трудового правоотношения, необходимо вспомнить, что в общетеоретическом аспекте субъект права — это лицо, признанное по закону способным вступать в правоотношение и приобретать права и обязанности, т. е. обладающее такими качествами, как правоспособность и дееспособность.

Всякий живой труд требует личной волевой деятельности человека и связан с использованием им своих способностей к труду. Только он сам

вправе распорядиться этими способностями и реализовать их, а трудовые обязанности нельзя осуществлять через представителей и также необходимо выполнять самому. Следовательно, у физического лица (работника) правоспособность и дееспособность неразрывно связаны и возникают одновременно, т. е. это лицо признается одновременно правоспособным и дееспособным, что определяется понятием «трудовая правоспособность», или «трудовая правосубъектность». Таким образом, трудовая правосубъектность — это единая способность работника быть субъектом трудового правоотношения, а также некоторых иных связанных с ним правоотношений.

В отличие от гражданской правоспособности, возникающей с момента рождения, трудовая правосубъектность приурочена законом к достижению определенного возраста, а именно — 16 лет. В случаях получения основного общего образования либо оставления общеобразовательного учреждения трудовой договор могут заключать лица, достигшие 15 лет, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью. Лица, достигшие 14 лет и обучающиеся в образовательных учреждениях, могут приниматься на работу для выполнения легкого труда, не нарушающего процесса обучения, в свободное от учебы время с согласия одного из родителей или попечителя (ст. 63 ТК РФ).

Наряду с возрастом трудовая правосубъектность характеризуется волевым критерием, связанным с фактической способностью человека к труду (трудоспособностью). Обычно трудоспособность рассматривается как физические и психические способности к труду, которые, однако, не могут ограничивать равную для всех трудовую правосубъектность.

Помимо трудовой правосубъектности, работник характеризуется также правовым статусом. Под основным правовым статусом понимается совокупность прав, свобод и обязанностей физического лица, закрепляемых нормами всех отраслей права. Следовательно, правовой статус работника — это его правовое положение в сфере отношений, регулируемых нормами трудового права, которое определяется основными правами, свободами и обязанностями, закрепленными в ст. 37 Конституции РФ и ст. 21 ТК РФ. Эти основные права и обязанности в отличие от иных именуется «статутными», они получают свое развитие и детализацию в субъективных правах и обязанностях, составляющих содержание конкретных трудовых правоотношений.

Другим субъектом трудового правоотношения является работодатель. В ст. 20 ТК РФ приведено следующее определение работодателя: «Работодатель — физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры».

В качестве работодателя может выступать любая организация (юридическое лицо), осуществляющая хозяйственную деятельность, связанную с предоставлением гражданам работы с оплатой и охраной их труда. Работодатель как субъект трудового правоотношения должен обладать трудовой правоспособностью, которую организация приобретает с момента ее государственной регистрации как юридического лица в порядке, установленном ст. 48 ГК РФ. Трудовая правоспособность юридических лиц заключается в признании за ними возможности предоставлять гражданам работу, что именуют также работодательской правоспособностью. Из числа организаций (юридических лиц), выступающих в качестве субъектов трудовых правоотношений (работодателей), следует выделить кооперативы в силу присущих им особенностей, связанных с определенным ограничением приема на работу граждан по трудовому договору. Эти положения закреплены в федеральных законах от 11.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»² и от 13.05.1996 № 41-ФЗ «О производственных кооперативах»³.

Наряду с юридическим лицом (организацией) субъектом трудового правоотношения в качестве работодателя может выступать и физическое лицо.

В соответствии с ч. 5 ст. 20 ТК РФ работодателями — физическими лицами признаются: физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления указанной деятельности (далее — работодатели — индивидуальные предприниматели). Физические лица, осуществляющие в нарушение требований

федеральных законов указанную деятельность без государственной регистрации и (или) лицензирования, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления этой деятельности, не освобождаются от исполнения обязанностей, возложенных ТК РФ на работодателей — индивидуальных предпринимателей; физические лица, вступающие в трудовые отношения с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства. К таким работодателям относятся физические лица, приглашающие на работу других физических лиц, например, в качестве домашнего работника, шофера, садовника и т. п. для использования их труда лишь в интересах личного хозяйства без извлечения прибыли.

Заключать трудовые договоры в качестве работодателей имеют право физические лица, достигшие возраста 18 лет, при условии наличия у них гражданской дееспособности в полном объеме, а также лица, не достигшие указанного возраста, — со дня приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме.

Физические лица, имеющие самостоятельный доход, достигшие возраста 18 лет, но ограниченные судом в дееспособности, имеют право с письменного согласия попечителей заключать трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства.

От имени физических лиц, имеющих самостоятельный доход, достигших возраста 18 лет, но признанных судом недееспособными, их опекунами могут заключаться трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания этих физических лиц и оказания им помощи по ведению домашнего хозяйства.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, за исключением несовершеннолетних, приобретших гражданскую дееспособность в полном объеме, могут заключать трудовые договоры с работниками при наличии собственных заработка, стипендии, иных доходов и с письменного согласия своих законных представителей (родителей, опекунов, попечителей).

Юридические лица (организации) осуществляют правоспособность через свои органы управления, действующие в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами и учредительными документами. В трудовых правоотношениях органом юридического лица (работодателя) является, как правило, руководитель

² См.: *СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.*

³ См.: *Там же. 1996. № 20. Ст. 2321.*

организации (генеральный директор, директор, управляющий и др.).

Право заключения трудового договора с работниками может быть передано органом юридического лица своему представителю по доверенности (например, в филиале, представительстве). Работодателю (собственнику имущества) либо уполномоченному им органу принадлежит право назначать, избирать или иным образом осуществлять подбор руководителя организации.

В трудовом правоотношении его содержание составляют определенные субъективные права и юридические обязанности, которые приобретают его участники с момента возникновения данного правоотношения. Например, праву работника на здоровые и безопасные усло-

вия труда соответствует обязанность работодателя обеспечивать такие условия; праву работодателя требовать от работника точного выполнения его работы, подчинения трудовому распорядку соответствует обязанность работника выполнять эту работу, соблюдать внутренний трудовой распорядок.

Трудовое правоотношение, как было указано, состоит из целого комплекса трудовых прав и юридических обязанностей, т. е. является сложным, но единым правоотношением, и обычно носит длящийся характер. Работник и работодатель постоянно реализуют свои права и выполняют обязанности до тех пор, пока существует трудовое правоотношение и действует трудовой договор, на основе которого оно возникло.

Понятие и сущность нотариальной деятельности

О. Г. Тишкова

Конституционные права и свободы человека и гражданина нуждаются в действенных механизмах их реализации, без которых само существование и законодательное закрепление прав и свобод становится правовой фикцией. Эффективность решения проблем обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России зависит не только от усилий государства, но и от активизации деятельности формирующихся институтов гражданского общества, помогающих государственным органам власти разрешать самые сложные задачи в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Процесс реформирования отечественного нотариата, определение его роли в современном гражданском обороте, эффективное изменение действующего законодательства, регулирующего нотариальную деятельность, зависят от решения ряда первостепенных проблем, связанных с определением самого понятия нотариата, его сущности, места и предполагаемой роли в гражданском обороте и в гражданском обществе в целом.

Для того чтобы определить понятие нотариата на современном этапе, обратимся к положениям действующего российского законодательства. Согласно ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате¹ (далее — Основы) нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ, конституциями республик в составе Российской Федерации, настоящими Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Из указанной статьи видно, что Основы в самом общем виде закрепляют функции или задачи нотариата, но не дают его понятия. Однако нельзя обойти вниманием тот факт, что в настоящее время идет подготовка проекта федерального закона, который должен прийти на смену

действующим Основам. В ч. 1 ст. 4 проекта федерального закона «Об организации и деятельности нотариата в Российской Федерации» (далее — Проект) предлагается следующее определение: «Нотариат в Российской Федерации является институтом предупредительного правосудия, призванным обеспечивать охрану и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и оказывать им квалифицированную юридическую помощь в сфере гражданско-правовых и иных отношений». Представленное определение, на наш взгляд, является довольно всеобъемлющим, так как, с одной стороны, в проекте указано на осуществление предупредительного правосудия, с другой — на оказание квалифицированной юридической помощи.

В юридической литературе под предупредительным правосудием обычно понимают способ предотвращения судебных споров, в частности, путем удостоверения нотариусом в публично-правовом порядке сделок, бесспорных прав и фактов с целью придания им юридической достоверности, обеспечения определенности и стабильности гражданского оборота. Однако само использование категории «правосудие» в Проекте не совсем корректно. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Кроме того, правосудие является методом реализации правоохранительной функции государства, а судебная власть как одна из ветвей государственной власти исполняет эту функцию присущими только ей методами. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»² судебную систему в Российской Федерации состав-

¹ См.: Рос. газ. 1993. 13 марта.

² См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

ляют федеральные суды, конституционные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. Современный нотариат не имеет никакого отношения к судебной системе, а следовательно, не вправе использовать методы, присущие судам как органам государственной власти в Российской Федерации.

Как правило, говоря о превентивном, предупредительном правосудии, подразумевают возможность непосредственного обращения к нотариусу за защитой права без необходимости обращения в компетентный орган — суд. При этом в тех случаях, когда не удается предупредить обращения заинтересованного лица в суд, нотариальные действия могут и должны упрощать деятельность правосудия (в части обеспечения доказательств).

Вместе с тем у нотариата и суда имеются некоторые общие черты: наличие общей цели — обеспечение защиты прав граждан и юридических лиц; действие уполномоченных лиц от имени государства; независимость, объективность и беспристрастность судьи и нотариуса как условие их деятельности; недопустимость вмешательства кого-либо в их профессиональную деятельность³.

Использование в законе термина «оказание помощи» вряд ли является оправданным. Помимо этого, на практике может сложиться неоднозначное положение в силу того, что в соответствии с ч. 2 ст. 22 Проекта нотариус не вправе оказывать посреднические услуги при заключении, изменении и расторжении договоров. Соответственно, он может оказывать иные виды услуг в рамках реализации возложенных на него обязанностей.

Среди источников финансирования нотариальной деятельности Проект называет «нотариальный тариф, полученный нотариусом от осуществления нотариальной деятельности; денежные средства, полученные нотариусом от иной деятельности, не запрещенной настоящим Федеральным законом; средства от использования или реализации принадлежащего ему имущества».

Действующие Основы среди прав нотариуса прямо указывают на совершение нотариальных действий в интересах физических и юридических лиц, обратившихся к нему, а также составление проектов сделок, заявлений и других документов. Таким образом, речь идет не о чем ином, как об оказании нотариусом услуг.

В ст. 23 «Финансирование нотариальной деятельности» Основ закреплено положение о том, что источником финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, являются денежные средства, полученные им за совершение нотариальных действий и оказание услуг правового и технического характера, другие финансовые поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

В юридической литературе также нет единой точки зрения на определение понятия нотариата. Некоторые авторы рассматривают нотариат в качестве института превентивного правосудия⁴. Высказывается мнение, что нотариат призван оказывать особого рода услуги⁵. При этом внебюджетный нотариат строится по принципу саморегулируемой некоммерческой организации⁶, не зависимой от государства, по своей сути аналогичной адвокатуре и занимающейся оказанием услуг. Роль государства в этом случае сводится к минимальному участию в этих процессах, а именно определению основных правил поведения и осуществлению контроля за нотариальной деятельностью. Государство в этом случае делегирует часть своих полномочий специально создаваемым нотариальным палатам.

Отметим также, что нотариат может быть и государственным (нотариат в советский период, а также современный нотариат отдельных зарубежных стран). Таким образом, возможно существование трех основных моделей организации нотариата: государственная (или публичная), частная (нотариус как частнопрактикующее лицо), смешанная⁷.

³ См.: Жуйков В. М. *Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия*. М., 2007. С. 25.

⁴ См., напр.: Жуйков В. М. *Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия* // Рос. юстиция. 1998. № 6; Он же. *Нотариат «разгружает» суды* // Там же. 2000. № 3; Клячин Е. Н. *О работе нотариусов, составляющей мирную альтернативу правосудию: интервью с Президентом Федеральной нотариальной палаты* // Законодательство. 2003. № 10.

⁵ См.: Усович Л. В. *Некоторые актуальные вопросы организации нотариальной деятельности в Российской Федерации* // Нотариус. 2005. № 5.

⁶ См.: Павлодский Е. А. *Саморегулируемые организации: мода или тенденции* // Право и экономика. 2005. № 3.

⁷ См.: Вергасова Р. И. *Нотариат в России: Учеб. пособие*. М.: Юристъ, 2005. С. 9—11; Москаленко И. В. *Основные особенности правового статуса российского нотариата* // Нотариус. 2006. № 2. С. 19—21; Полтавская Н. А. *Нотариат: Курс лекций*. М.: Омега-А, 2004. С. 8—10; Ярков В. В. *К проекту нового закона о нотариате* // Нотариус. 1999. № 4. С. 3 и др.

Указанные модели существовали и уже были испытаны на разных этапах истории в разных странах. А. М. Фемелиди отмечал, что, оставаясь на протяжении многих столетий функционально довольно стабильным институтом, направленным на юридически точное, корректное оформление сделок гражданами и юридическими лицами, обеспечение подлинности и законности удостоверяемых документов, а также юридической помощи (услуг) населению, подходы к формированию и оформлению нотариата, назначению на должность нотариуса и др. менялись на протяжении многовековой истории человеческой цивилизации и истории России⁸.

В соответствии со ст. 1 Основ нотариальные действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой. В настоящее время в России в основном распространены частные нотариусы, число государственных нотариусов постоянно уменьшается.

В силу изложенного анализа положений действующего законодательства и проекта закона о нотариате изучение вопросов организации нотариата не всегда может дать четкий ответ относительно его сущности, хотя и оказывает значитель-

ное влияние на него. Государство ставит перед собой вполне определенные социальные и экономические цели, которые находят отражение в нормативных документах, концепциях, приоритетах развития и доктринах.

Применительно к деятельности нотариата такими целями могут быть: повышение роли и ответственности нотариата перед обществом и государством; дальнейшее развитие бесспорной юрисдикции; стабилизация гражданского оборота и др.

Принятие ряда законов в сфере гражданского оборота и их кодификация (принятие ГК РФ, СК РФ, ЗК РФ и др.) в какой-то мере упорядочили гражданские отношения. Тем не менее количество споров в судах постоянно увеличивается. Создание мировой юстиции несколько снизило нагрузку на суды общей юрисдикции, но не уменьшило общего количества дел.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что именно нотариус может внести свой вклад в снижение общего количества гражданско-правовых споров, так как является лицом беспристрастным, способен дать адекватные правовые формулировки сторонам. В странах, где функционирует нотариат, роль нотариуса как советника граждан и организаций по правовым вопросам неуклонно растет.

⁸ См.: Фемелиди А. М. *Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение.* 14 апр. Часть 3. 1866 г. СПб., 1902. С. 69—70.

К вопросу о сроках исполнения обязательства застройщиком и гарантийном сроке на объект долевого строительства

О. Г. Ершов

Введение в действие Федерального закона от 30.12.2004 № 914-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹ обеспечило качественно иной уровень правового регулирования отношений, связанных с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства. Возникшие ранее в судебной практике споры, связанные с квалификацией договора участия в долевом строительстве, со своевременным обеспечением ввода объектов долевого строительства в эксплуатацию, и многие другие сегодня могут быть успешно разрешены последовательным применением норм указанного нормативного акта.

Вместе с тем анализ судебных споров, вытекающих из подобного рода договоров, указывает на проблемы в правовом регулировании отношений. Одной из причин, по которым возникают гражданско-правовые споры, является то, что стороны договора участия в долевом строительстве уделяют недостаточно внимания формированию существенных условий. В частности, речь идет о сроках исполнения обязательства со стороны застройщика и гарантийном сроке на объект долевого строительства.

Условие договора о сроке исполнения обязательства должно отражать конкретный интервал времени, в течение которого застройщик будет вести строительные работы, а также осуществит все необходимые мероприятия, связанные с получением разрешения на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию. В противном случае, представляется невозможным реализация положений чч. 2 и 3 ст. 6 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Данные положения Закона предусматривают возможность при нарушении срока строительства взыскать неустойку, которая, как

известно, привязывается к определенному моменту времени.

Практика показывает, что срок по договору участия в долевом строительстве стороны предусматривает не как четкий интервал времени, а как ориентировочную дату сдачи объекта в эксплуатацию. Основная причина в том, что на момент начала строительства не все дольщики полностью внесли денежную сумму, а также в отношении не всех объектов долевого строительства были заключены договоры. Имеются так называемые свободные площади, которые будут предлагаться гражданам или юридическим лицам в процессе строительства объекта недвижимости. Это обусловлено тем, что существенное увеличение цен на объекты недвижимости уменьшает их инвестиционную привлекательность, и, таким образом, ограничивается возможность внести в полном объеме денежную сумму за объект долевого строительства на момент начала выполнения строительных работ. С другой стороны, застройщики, прогнозируя инфляцию, сознательно не заключают в отношении «свободных площадей» договоры. Соответственно, единственным для застройщиков выходом из ситуации, когда можно полностью покрыть затраты на строительство всего объекта недвижимости, является увеличение стоимости предлагаемых в процессе строительства «свободных площадей».

Представляется, что решение проблемы формирования условия о сроке исполнения обязательства застройщиком при долевом строительстве возможно, если изменить порядок привлечения инвестиций в строительство. Дело в том, что инвестиционный риск неполучения ожидаемого объекта долевого строительства сегодня несет дольщик. Он заключает кредитный договор с банком, который выдает денежную сумму под строительство, а затем заключает договор участия в

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 40.

долевом строительстве. Сумма кредита ограничивается платежеспособностью дольщика. Закон допускает в этом случае заключение кредитного договора между застройщиком и банком при отсутствии необходимых для строительства денежных средств. Вместе с тем предусмотренные меры по обеспечению исполнения обязательств со стороны застройщика выглядят явно недостаточными. Так, например, эффективность правового механизма залога объекта долевого строительства вызывает сомнения, поскольку далеко не каждый незавершенный объект строительства может быть продан с публичных торгов. По этой причине банки, руководствуясь принципом свободы договора, отказывают застройщикам в его заключении.

Полагаем, что в этом случае схема привлечения инвестиций может быть иной. Строительство должно осуществляться на кредитные средства, которые получает в первую очередь не дольщик, а застройщик. Он заключает кредитный договор с банком, по которому происходит финансирование (например, 50 % стоимости работ), а затем, после начала строительства, заключаются договоры участия в долевом строительстве. Это позволяет оказывать влияние на формирование условия о цене заключаемых с дольщиками договоров, а также на срок исполнения обязательств застройщика по возведению объекта долевого строительства. Привлечение банка способствует решению проблемы финансирования на этапе начала строительных работ и снятию инвестиционного риска с дольщика.

Труднее решить проблему обеспечения исполнения обязательства по кредитному договору застройщика с банком. Однако это необходимо для того, чтобы банк выдавал застройщикам кредиты под строительство. В этой ситуации традиционные способы обеспечения исполнения обязательств, кроме залога, являются весьма неэффективными, что обусловлено значительной стоимостью объекта долевого строительства, а следовательно, высоким инвестиционным риском. Но и конструкция залога незавершенного строительного объекта, как отмечалось ранее, не выглядит безупречной, поскольку не гарантирует обязательную продажу недостроенного объекта с публичных торгов. Видимо, наиболее эффективной обеспечительной мерой может быть изменение требований, предъявляемых к фигуре застройщика. Например, здесь может быть задействован механизм саморегулируемых организаций застройщиков, который предполагает то, что лицо может привлекать денежные средства для строительства, если является членом этой организации, кото-

рая определяет требования, предъявляемые к размеру уставного капитала застройщика, обязанность страхования ответственности застройщиков за причинение вреда, иные меры.

Таким образом, решение проблемы сроков исполнения обязательства застройщика по договору участия в долевом строительстве предполагает изменение правовых норм. В частности, необходимо ввести императивную норму следующего содержания: застройщик обязан быть членом саморегулируемой организации застройщиков и перед заключением первого договора участия в долевом строительстве оформить кредит в банке на сумму не менее 50 % стоимости всего объекта строительства. Строительство объекта застройщик обязуется начать на привлеченные денежные средства банка.

Другая не менее интересная проблема связана с формированием условия договора участия в долевом строительстве о гарантийном сроке эксплуатации объекта долевого строительства. Гарантийный срок — это интервал времени, в течение которого застройщик обязуется устранить недостатки выполненных строительных работ за свой счет. Требования действующего законодательства таковы, что стороны при заключении договора участия в долевом строительстве могут соглашением установить гарантийный срок. Если же соглашением сторон этот срок не установлен, то законом определен минимальный период в пять лет.

Следует обратить внимание, что гарантийный срок на объект долевого строительства начинается с момента сдачи здания (сооружения) в эксплуатацию. Вместе с тем в этот период времени объективно не могут в полной мере проявиться все недостатки выполненных строительных работ. Так, например, применительно к жилым зданиям недостатки работ могут быть выявлены только после осадки фундамента (это происходит в среднем после пяти-восьми лет). Следовательно, установив пятилетний гарантийный срок, законодатель фактически освобождает застройщика от возможной ответственности за некачественно выполненные работы.

Это обусловлено тем, что если недостатки выявлены в пределах гарантийного срока, то именно застройщик обязан доказать, что работы были выполнены качественно, а причина износа строительных конструкций — неправильная эксплуатация здания. Если недостатки были выявлены после установленного гарантийного срока, то бремя доказывания перекладывается на дольщика. Теперь уже дольщик должен будет доказать, что недостатки имели место на момент сдачи объекта в эксплуатацию, а это практически невозможно в связи с

существенными затратами на проведение экспертизы. Такой подход не защищает интересы дольщиков и требует в этой части соответствующего изменения законодательства. Полагаем, гарантийный срок должен исчисляться дифференцированно в зависимости от вида и назначения строительных конструкций. Ориентировочные показатели здесь могут быть установлены строительными нормами и правилами либо техническими регламентами. В то же время решение проблемы гарантийного срока может отойти на второй план, поскольку есть более серьезный вопрос, который касается банкротства застройщика. К сожалению, действующее законодательство о долевом строительстве дольщика в этой части не защищает, однако решение толь-

ко этой проблемы позволяет в последующем адекватно решить и проблему сроков.

Таким образом, анализ сроков исполнения обязательства застройщика и гарантийного срока на объект долевого строительства позволяет сделать вывод о назревшей необходимости не только изменения существующих экономических отношений, связанных с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства, но и дальнейшего реформирования законодательства в этой области.

Представляется, что высказанные суждения по заявленной проблематике не останутся без внимания и станут поводом для более глубоких научных исследований в этом направлении.

Приобретение унитарным предприятием права хозяйственного ведения на созданный объект недвижимого имущества

Е. А. Киндеева

Согласно ст. 216 ГК РФ право хозяйственного ведения и право оперативного управления являются самостоятельными вещными ограниченными правами наряду с правом собственности.

Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на правах хозяйственного ведения или оперативного управления (п. 2 ст. 113 ГК РФ).

В настоящей статье будут рассмотрены вопросы приобретения унитарным предприятием права хозяйственного ведения объектов недвижимого имущества, созданные предприятием или с его участием.

Право хозяйственного ведения государственного и муниципального унитарного предприятия возникает по следующим основаниям, определенным ст. 299 ГК РФ.

1. Закрепление собственником имущества за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

В рассматриваемом случае необходимыми условиями для возникновения права хозяйственного ведения являются:

- наличие у собственника права на закрепляемое им имущество;
- принятие собственником решения о закреплении имущества за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения;
- передача собственником имущества унитарному предприятию.

При этом передача недвижимого имущества в хозяйственное ведение не является основанием прекращения права собственности и не порождает его ограничения (обременения).

2. Самостоятельное приобретение имущества унитарным предприятием (п. 2 ст. 299 ГК РФ).

Если имущество приобретено унитарным предприятием в результате самостоятельной хозяйственной деятельности в соответствии со сво-

ей специальной правоспособностью, оно поступает в хозяйственное ведение унитарного предприятия в порядке, предусмотренном для приобретения права собственности.

Статьей 219 ГК РФ установлено, что право собственности на здание, сооружение и другое вновь создаваемое недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации права. Именно с этого момента лицо приобретает право распоряжения объектом недвижимости и может по своему усмотрению совершать в отношении объекта любые действия (ст. 209 ГК РФ).

Особенности государственной регистрации прав на вновь созданные объекты недвижимого имущества установлены ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ (далее — Закон о регистрации прав).

Пункт 1 данной статьи устанавливает специальное основание регистрации права: право собственности на созданный объект недвижимого имущества регистрируется на основании документов, подтверждающих факт его создания.

В указанной норме не содержится указания на конкретные документы, которые могут рассматриваться в качестве документов, подтверждающих факт создания объекта.

В соответствии с ГСК РФ, вступившим в силу 30 декабря 2004 г., разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства в полном объеме, а также соответствие построенного объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации (п. 1 ст. 55 ГСК РФ), т. е. является документом, подтверждающим факт создания объекта. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию вы-

¹ См.: *СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.*

дается федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта или органом местного самоуправления, выдавшим разрешение на строительство объекта (п. 2 ст. 55 ГСК РФ).

Таким образом, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является документом, на основании которого осуществляется государственная регистрация права на вновь созданный объект недвижимости.

Следует подчеркнуть, что указанная норма Закона о регистрации прав устанавливает основания для государственной регистрации права, а не основания возникновения права на вновь созданный объект недвижимости.

Основания возникновения права собственности и других вещных прав определяются гражданским законодательством (п. 1 ст. 2 ГК РФ).

Приобретение права собственности или иного вещного права (хозяйственного ведения, оперативного управления) на вновь созданный объект недвижимости происходит на основании п. 1 ст. 218 ГК РФ, которым установлено, что право собственности на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, приобретается этим лицом.

В соответствии с указанной нормой, а также с учетом положений ст.ст. 222, 263 ГК РФ, ст.ст. 40, 41 ЗК РФ для возникновения права на вновь созданный объект недвижимости необходим не отдельный юридический факт, а совокупность следующих юридических фактов, именуемая фактическим составом:

- для строительства объекта отведен земельный участок;
- для строительства получено разрешение;
- при возведении объекта соблюдены градостроительные, строительные, природоохранные и другие нормы;
- объект возведен застройщиком для себя с целью приобретения права собственности, а не для иных лиц.

Вывод о том, кто является правообладателем вновь созданного объекта недвижимого имущества, может быть сделан только после анализа всех элементов этого состава.

В случае если унитарное предприятие — застройщик на предоставленном ему земельном участке осуществил с соблюдением закона и иных правовых актов строительство объекта недвижимости для себя, то на построенный объект уни-

тарное предприятие приобретает право хозяйственного ведения.

Государственная регистрация права хозяйственного ведения унитарного предприятия на созданный объект недвижимости осуществляется на тех же основаниях, что и право собственности, т. е. на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Если унитарное предприятие не является застройщиком, а участвует в строительстве нового объекта на основании договора участия в строительстве, инвестиционного договора или договора участия в долевом строительстве, то и в этом случае объект недвижимого имущества (здание, нежилое или жилое помещение), переданный унитарному предприятию застройщиком после окончания строительства по акту приема-передачи, поступает в хозяйственное ведение предприятия.

Государственная регистрация права хозяйственного ведения унитарного предприятия на переданный ему застройщиком во исполнение договорных обязательств объект осуществляется на основании совокупности следующих документов: разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, договора и акта приема-передачи.

В указанном случае имущество с момента государственной регистрации права хозяйственного ведения без регистрации права собственности поступает в собственность соответствующего публичного собственника: Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

В силу п. 3 ст. 113 ГК РФ, п. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»² имущество, самостоятельно приобретенное государственным или муниципальным унитарным предприятием, автоматически становится государственной или муниципальной собственностью соответственно.

Указанный подход нашел закрепление и в других нормативных документах.

Так, п. 14 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества»³, установлено, что для внесения сведений в реестр об имуществе, приобретенном правообладателем по договорам или иным основаниям, поступающем в его хозяйственное ведение, необходимо представить не только надлежащим образом заверенные копии документа, подтверждающего приобре-

² См.: СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

³ См.: Там же. 2007. № 34. Ст. 4237.

тение правообладателем объекта учета, но и документы, подтверждающие государственную регистрацию указанного права на него.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.08.2000 № 648 «Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности»⁴ государственная регистрация права хозяйственного ведения на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, в ЕГРП осуществляется с указанием Российской Федерации как собственника такого имущества.

Аналогичные нормы содержатся и в Правилах ведения ЕГРП, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 № 219⁵. Согласно п. 20 указанных Правил при государственной регистрации права хозяйственного ведения на объект недвижимости, находящийся в федеральной собственности, в случае отсутствия в ЕГРП записи о государственной регистрации права государственной собственности на этот объект в графе «Особые отметки регистратора» пишется слово «собственник» и указывается наименование собственника недвижимости. Указание собственника объекта недвижимости при регистрации права хозяйственного ведения не является государственной регистрацией права собственности.

При обращении унитарного предприятия за государственной регистрацией права на вновь созданный объект недвижимости зачастую органы государственной регистрации прав указывают на необходимость осуществления государственной регистрации не только права хозяйственного ведения, но и права собственности на этот объект. Такое требование органов по государственной регистрации не только не основано на законодатель-

стве, но и противоречит ему. В частности, государственная регистрация права собственности на вновь созданный объект недвижимости без регистрации права хозяйственного ведения унитарного предприятия, осуществившего строительство или участвующего в строительстве, противоречит ст.ст. 13, 17, 18 Закона о регистрации прав. Следует также отметить, что собственник имущества унитарного предприятия в гражданско-правовых отношениях по строительству не участвует и, соответственно, не приобретает права собственности на вновь созданный объект (ст. 8 ГК РФ).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. В случае закрепления собственником имущества за унитарным предприятием (п. 1 ст. 299 ГК РФ) право хозяйственного ведения может возникнуть только на имущество, находящееся в собственности собственника предприятия, поскольку является производным от права собственности.

2. В случае самостоятельного приобретения унитарным предприятием имущества, в том числе и вновь созданного (п. 2 ст. 299 ГК РФ), возникновение права собственности на приобретенное имущество обусловлено наличием права хозяйственного ведения, поскольку право собственности является производным от права хозяйственного ведения.

3. Действующие нормативные правовые акты не устанавливают требования об обязательной государственной регистрации права собственности для осуществления государственной регистрации права хозяйственного ведения на недвижимое имущество, приобретенное унитарным предприятием в результате строительства или участия в строительстве нового объекта недвижимости.

⁴ См.: СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3718.

⁵ См.: Там же. 1998. № 8. Ст. 963.

Основные обязанности застройщика по договору о развитии застроенных территорий

Г. В. Манасян

По договору о развитии застроенной территории, как закреплено ст. 46.2 ГСК РФ, одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства, связанные с развитием застроенной территории, а другая сторона (орган местного самоуправления) — создать необходимые условия для выполнения другой стороной своих обязательств.

Таким образом, одной из сторон договора о развитии застроенной территории выступает орган местного самоуправления, а другой — любое юридическое либо физическое лицо, выигравшее аукцион на право заключения договора о развитии застроенной территории, проведенный согласно ст. 46.3 ГСК РФ.

Градостроительный кодекс РФ, раскрывая понятие и основные права и обязанности сторон по договору о развитии застроенной территории, не обозначает, как это принято, стороны договора и, в частности, лицо, выигравшее аукцион на право заключения договора о развитии застроенной территории. В настоящей статье эта сторона договора будет называться застройщиком, хотя роль ее в реализации данной договорной конструкции не в полной мере соответствует такому наименованию.

Основные обязательства застройщика по договору о развитии застроенной территории зафиксированы в подп. 3—6 ч. 3 ст. 46.2 ГСК РФ.

С принятием ЖК РФ понятие договора социального найма приблизилось к понятию договора найма, содержащегося в ст. 671 ГК РФ. Устранена перегруженность понятия договора за счет исключения из него требований к объекту договора (благоустроенность, в пределах нормы площади и т. д.), которая присутствовала в определении договора, данного Законом РФ от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»¹. Необходимо учитывать, что основная группа нанимателей по договорам социального найма — малоимущие граждане, по-

этому решение вопросов, связанных с их переселением в связи с развитием застроенной территории, приобретает социальную значимость. Договор социального найма является бессрочным. Изменение оснований и условий, дающих право на получение жилого помещения (например, улучшение материального благосостояния нанимателя), не является основанием для расторжения договора. Этими двумя признаками договор социального найма отличается от договоров найма специализированных жилых помещений.

Статья 62 ЖК РФ содержит лишь два требования, предъявляемых к предмету договора социального найма: передаваемое помещение должно быть пригодным для проживания и изолированным.

Согласно ст.ст. 85—88 ЖК РФ выселение граждан из жилых помещений с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма может происходить исключительно в следующих случаях:

- дом, в котором находится жилое помещение, подлежит сносу;
- жилое помещение подлежит переводу в нежилое помещение;
- жилое помещение признано непригодным для проживания;
- в результате проведения капитального ремонта или реконструкции дома жилое помещение не может быть сохранено или его общая площадь уменьшится, в результате чего проживающие в нем наниматель и члены его семьи могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, или увеличится, в результате чего общая площадь занимаемого жилого помещения на одного члена семьи существенно превысит норму предоставления.

Необходимо отметить, что данный список оснований является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

¹ См.: Рос. газ. 1993. 23 янв.

Согласно ЖК РФ обязанность предоставить благоустроенное жилое помещение в связи со сносом дома лежит на органе, принявшем решение о его сносе, в остальных случаях жилое помещение предоставляется гражданину наймодателем. Решение о развитии застроенных территорий принимается органом местного самоуправления, в связи с чем во избежание противоречия между нормами ЖК РФ и ГСК РФ на застройщика возложена обязанность не по предоставлению жилых помещений, а по приобретению или возведению необходимых для расселения площадей и передаче их в муниципальную собственность. Формально жилые помещения под расселение предоставляются по договорам социального найма органами местного самоуправления.

Предоставляемое в случаях, предусмотренных ст.ст. 86—88 ЖК РФ, по договору социального найма жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям (ст. 15 ЖК РФ) и находиться в черте данного населенного пункта.

Жилищное законодательство не определяет, какое именно жилое помещение является благоустроенным. Однако из анализа судебной практики можно сделать вывод, что под благоустроенностью понимается наличие в жилом помещении коммунальных удобств, соответствие данного помещения санитарно-техническим требованиям и размеру предоставления. Более того, отсутствие коммунальных удобств и неблагоустроенность того жилого помещения, из которого выселяется наниматель, не является основанием для предоставления жилого помещения, не соответствующего этим требованиям. Договор найма специализированного жилого помещения определяется ст. 100 ЖК РФ как договор, по которому одна сторона — собственник специализированного жилого помещения или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне — гражданину (нанимателю) данное жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания.

В связи с тем что согласно ст. 92 ЖК РФ в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов, договор со стороны наймодателя заключается уполномоченными на то органами государственной власти или уполномоченными органами местного самоуправления на основании решения о предоставлении такого помещения.

Статья 101 ЖК РФ определяет порядок расторжения договора найма специализирован-

ного жилого помещения. В любое время договор может быть расторгнут не только по соглашению сторон, но и по инициативе нанимателя жилого помещения.

Расторжение договора найма специализированного жилого помещения по инициативе наймодателя возможно исключительно в судебном порядке в случаях:

- невнесения нанимателем платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более шести месяцев;
- разрушения или повреждения жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает;
- систематического нарушения прав и законных интересов;
- использования жилого помещения не по назначению.

Если требования о расторжении договора найма жилого помещения предъявляются наймодателем по другим основаниям, то в удовлетворении его исковых требований судом должно быть отказано ввиду закрытости перечня таких оснований.

Статьей 102 ЖК РФ определены лишь два основания для прекращения договора найма специализированного жилого помещения: утрата (разрушение) жилого помещения, являющегося предметом договора найма специализированного жилого помещения, и переход права собственности на служебное жилое помещение или жилое помещение в общежитии (равно как и передача его в хозяйственное ведение либо оперативное управление другому лицу).

Кроме того, ст. 103 ЖК РФ определены категории лиц, которые не могут быть выселены из служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях без предоставления других жилых помещений и которым должны быть предоставлены другие жилые помещения, находящиеся в черте соответствующего населенного пункта.

Выселение граждан из служебных жилых помещений или жилых помещений в общежитиях с предоставлением других жилых помещений осуществляется прежним собственником или юридическим лицом, передающими соответствующие жилые помещения. Таким образом, выселение лиц, занимающих жилые помещения по договорам социального найма или по договорам найма специализированных жилых помещений, в случае принятия решения о развитии застроенной территории без предоставления иного благоустроенного жилого помещения неправомерно.

Следовательно, обязанность по предоставлению жилых помещений в случае выселения ложится на наймодателя, т. е. на собственника соответствующих помещений — государство или му-

ниципальное образование. Во избежание противоречия между нормами ЖК РФ и ГСК РФ на застройщика по договору о развитии застроенной территории возложена обязанность не по предоставлению специализированных жилых помещений, а по приобретению или возведению необходимых для расселения площадей и по передаче их в муниципальную собственность. Формально жилые помещения под расселение предоставляются по договорам найма специализированного жилого помещения органами местного самоуправления, но передаются самим органам местного самоуправления застройщиком, причем целевым назначением, что вытекает из положений ст. 46.2 ГСК РФ.

Подпункт 8 п. 3 ст. 46.2 ГСК РФ закрепляет в качестве обязанности органа местного самоуправления, принявшего решение о развитии застроенной территории, принять в установленном порядке решение об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на соответствующей застроенной территории, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома.

В свою очередь, подп. 5 п. 3 ст. 46.2 ГСК РФ на застройщика по договору о развитии застроенной территории возлагает обязанность по уплате выкупной цены за изымаемые на основании решения органа местного самоуправления, принятого в соответствии с жилищным законодательством, жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащих сносу и расположенных на соответствующей застроенной территории, и земельные участки, на которых расположены такие многоквартирные дома.

Непригодными для проживания признаются жилые помещения, которые находятся в ветхом или аварийном состоянии и в которых выявлено вредное воздействие факторов среды обитания.

Порядок признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания независимо от того, в жилищном фонде какой формы собственности они находятся, за исключением индивидуальных жилых домов, находящихся в собственности лиц, постоянно проживающих в этих жилых домах, а также признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания конкретного гражданина по медицинским показаниям, определен Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непри-

годным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу»².

Критерии и технические условия отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных утверждаются Госстроем России. Первой попыткой разработки таких критериев явилось постановление Госстроя России от 20.02.2004 № 10 «Об утверждении критериев и технических условий отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных»³. Однако в связи с тем, что письмом Минюста России от 23.04.2004 № 07/4174-ЮД⁴ было отказано в регистрации данного документа, он не подлежит применению.

В соответствии с ч. 11 ст. 32 ЖК РФ в том случае, если в отношении территории, на которой расположен многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, принято решение о развитии застроенной территории в соответствии с ГСК РФ, орган, принявший решение о признании такого дома аварийным, обязан предъявить к собственникам помещений в указанном доме требование о его сносе или реконструкции и установить срок (не менее шести месяцев) для подачи заявления на получение разрешения на строительство, снос или реконструкцию указанного дома. В случае если собственником или собственниками многоквартирного дома в течение установленного срока не будет подано в установленном ГСК РФ порядке заявление на получение разрешения на строительство, снос или реконструкцию такого дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, и жилые помещения в этом доме подлежат изъятию для муниципальных нужд.

Согласно ст. 32 ЖК РФ выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения, которое включает в себя обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение.

Изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд регулируется нормами ст.ст. 235, 279—283 ГК РФ и ст.ст. 44, 49, 55 ЗК РФ. Согласно указанным нормам в выкупную цену земельного участка, изымаемого для государственных нужд, входит также рыночная стоимость недвижимого имущества, находящегося на земельном участке. Выкуп жилого помещения при изъятии земельного участка регулируется ЖК РФ, в котором выкупная цена жилого помещения пре-

² См.: СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

³ См.: Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве. 2004. № 2.

⁴ См.: Экономика и жизнь. 2004. № 21.

дусмотрена отдельно. Таким образом, формально собственник при изъятии у него земельного участка мог бы получить стоимость своего жилого помещения дважды: в составе выкупной цены земельного участка и в качестве выкупной цены самого жилого помещения. Естественно, применение правовых норм в таком порядке нарушало бы экономические права государства и муниципальных образований и не соответствовало бы принципам гражданского и жилищного законодательства. Данная коллизия правовых норм должна разрешаться таким образом, чтобы собственник изымаемого жилого помещения получал его стоимость только один раз.

При изъятии земельного участка для государственных нужд жилое помещение, находящееся на данном участке, изымается путем выкупа. Изъятию может подвергнуться как все жилое помещение, так и его часть. Представляется, что выкуп части жилого помещения предусмотрен, в первую очередь, в отношении индивидуального жилого дома, когда на изымаемом участке находится только часть дома. Такой дом можно технически переустроить, освобождая от него изымаемый земельный участок.

От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований при выкупе жилых помещений выступают их органы в пределах своей компетенции. Орган государственной власти или местного самоуправления, принявший решение об изъятии земельного участка, принимает решение об изъятии жилого помещения, находящегося на данном участке (или являющегося частью дома, находящегося на данном участке).

Решение соответствующего органа об изъятии жилого помещения подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Не позднее чем за год до предстоящего изъятия собственник жилого помещения письменно уведомляется органом государственной власти о решении об изъятии жилого помещения и дате госу-

дарственной регистрации данного решения. Выкуп жилого помещения может быть произведен не ранее чем через год с момента получения собственником такого уведомления, если собственник не даст согласия на выкуп жилого помещения раньше.

Собственник жилого помещения и орган государственной власти или орган местного самоуправления заключают соглашение о выкупе жилого помещения, в котором определяются выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа.

При определении выкупной цены жилого помещения в нее включаются рыночная стоимость изымаемого жилого помещения, определяемая соглашением сторон, а при разногласиях — независимым оценщиком, а также убытки, причиненные собственнику изъятием жилого помещения.

Вопросы изъятия земельных участков отражены также в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»⁵.

Таким образом, выполнение рассмотренных обязанностей застройщиком по договору о развитии застроенной территории формирует значительные статьи его затрат.

Поскольку какого-либо материального возмещения или возмещения в натуральной форме за исполнение этих обязанностей не предусмотрено, в составе расходов застройщика должны учитываться следующие затраты:

- на создание либо приобретение жилых помещений для расселения лиц, занимающих жилые помещения по договорам социального найма или по договорам найма специализированных жилых помещений;
- по уплате выкупной цены за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, подлежащей развитию;
- по уплате выкупной цены за изымаемые земельные участки, на которых расположены соответствующие многоквартирные дома.

⁵ См.: ВВАС РФ. 2005. № 5.

Ê â ï ð ñ î ð à à è ù ï ñ ò è á à ñ ï ð ï ò á í ò í Û ò ì ï ò ð à á è ò à è ù ñ è è ò ê ð à à è ò ï â

Ю. В. Сахарова

Кредитный договор всегда носит возмездный характер. Согласно п. 1 ст. 819 ГК РФ под кредитным договором понимается такой договор, по которому банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее¹. Платить за полученный беспроцентный потребительский кредит все-таки придется, так как проценты выступают платой за него.

Кредитный продукт по своей сути является таким же товаром, как и все остальные продукты. Для продвижения товара широко используется реклама, причем приобретающая весьма агрессивные формы. Привлечь современных потребителей чем-либо становится уже непростой задачей. Рыночная ситуация диктует свои правила функционирования кредитных организаций, в частности в сфере потребительского кредитования. Провозглашаемая беспроцентность кредита, по сути, выступает рекламной уловкой, поскольку таких кредитов не существует, хотя рекламодатели и пытаются доказать их реальность.

В действительности же существует несколько способов завуалировать наличие процентов: во-первых, цена товара изначально завышается продавцом на сумму причитающихся банку процентов и иных выплат; во-вторых, кредит выдается под некую ставку, а торговая сеть предоставляет скидку на товар в соответствующем размере; в-третьих, в кредитном договоре «прячутся» дополнительные комиссии, как правило, не такие уж и большие, однако ежемесячные, а за год их размер может достигать до 30 %.

Итак, первая схема сокрытия на практике выглядит следующим образом: между банком и торговой сетью заключается договор о сотрудничестве, согласно которому уже не только банк, а обе стороны реализуют кредитную программу,

к примеру «0-0-7: кредит 0 %, первый взнос 0 %, срок кредита — 7 месяцев». В этом случае реклама не содержит условий о том, что процентная ставка по кредиту составляет 22 % годовых, т. е. 12,83 % за 7 месяцев, что, помимо возврата основной суммы долга и начисленных процентов, клиент должен оплатить банку комиссию за открытие и ведение счета, комиссию за расчетное и кассовое обслуживание, ведь все вышеуказанные суммы уже включены в стоимость товара. Потребитель становится не только покупателем, но и заемщиком, который заключает, во-первых, договор о предоставлении основного кредита; во-вторых, договор специального счета, который используется для осуществления расчетов по кредитному договору; в-третьих, договор залога в обеспечение исполнения обязательств по кредиту. При этом сумма процентов и иных дополнительных расходов по кредиту уже включена в стоимость товара, и в итоге проценты за пользование кредитом в полном объеме выплачивает банку уже продавец, а не покупатель.

Указанная схема свидетельствует о наличии в рекламе недостоверной информации и квалифицируется ФАС России как недостоверная реклама, в которой присутствуют несоответствующие действительности сведения в отношении дополнительных условий оплаты².

При реализации второй схемы продавец теряет на конкретной единице продукции, однако потери окупаются за счет больших объемов продаж. Такие кредитные продукты чаще всего рекламируют не сами банки, а их партнеры — торговые сети. И если даже подобный кредит действительно оказывается бесплатным для потребителя, у ФАС России есть все же основания предъявить претензии: в договоре с клиентом указывается

¹ См.: СЗ РФ. 2006. № 52. Ст. 5496.

² См.: дело № 02/11-44-2006, № 02/11-57-2006 Управления ФАС России по Курской области.

ставка, так что заявляемые условия (кредит под 0 % годовых) не соответствуют действительности³.

В 2005 г. соответствующие претензии Воронежское управление ФАС России предъявило и подробно разъяснило ОАО «Эльдорадо-Черноземье» по поводу размещения в одном из магазинов «Эльдорадо» рекламы «Безумный кредит» с текстом «0 % за кредит» и наложило штраф в размере 48 тыс. рублей. Проводимая акция носила временный характер, но на рекламном щите не была указана информация о сроках ее действия. Иначе говоря, имело место нарушение требований законодательства о достоверности рекламы. В самом помещении магазина потребительские кредиты на покупку бытовой техники выдавали два банка («Хоум кредит энд Финанс банк» и «Русский стандарт»), однако оба банка сумели доказать, что не имеют отношения к рекламе. Воронежский арбитраж признал ОАО нарушившим рекламное законодательство, но снизил сумму штрафа до 40 тыс. рублей. Кассационная инстанция Федерального арбитражного суда Центрального округа отклонила жалобу ОАО «Эльдорадо-Черноземье» и подтвердила законность решения воронежского арбитража.

Что касается беспроцентного автокредитования как разновидности потребительского кредитования, то в России действует несколько схем так называемого беспроцентного кредитования. Первая схема: производитель или автосалон при покупке машины в кредит делает для заемщика скидку, равную размеру процентов по кредиту и уплачиваемую

банку в качестве процентов, т. е. для потребителя фактически кредит и становится беспроцентным.

Вторую схему еще называют факторинговой: автосалон предоставляет клиенту возможность купить автомобиль в рассрочку и переуступает свои права требования по рассрочке банку. Заемщик оплачивает салону часть стоимости автомобиля, а оставшуюся сумму он выплачивает в рассрочку уже банку. Проценты за пользование кредитом выплачивает автосалон. В некоторых случаях при предоставлении беспроцентного кредита на автомобиль увеличивается платеж страховой компании, с которой работает банк⁴.

Представляется верным, что возмездность — это признак, характеризующий кредитный договор. Статья 30 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁵ содержит ряд существенных условий кредитного договора: «В договоре должны быть указаны процентные ставки по кредитам и вкладам (депозитам), стоимость банковских услуг и сроки их выполнения, в том числе сроки обработки платежных документов, имущественная ответственность сторон за нарушение договора, включая ответственность за нарушение обязательств по срокам осуществления платежей, а также порядок его расторжения и другие существенные условия договор». Поэтому в большинстве случаев беспроцентный кредит оказывается всего лишь удачным рекламным ходом, который, однако, вызывает интерес у правоприменительных органов.

³ Авдыев М. Кошмары сбываются, или как обманывают потребителей // Эпиграф. 2006. № 18.

⁴ См.: Беспроцентные кредиты таят в себе массу подводных [Электронный ресурс] // Алхимия финансов. Режим доступа: www.alchemyfinances.com/fingid/index.php?c=4&node=besprotsentnye_kredity_tayat_v_sebe_massu_podvohov. Загл. с экрана.

⁵ См.: ВСНД РСФСР. 1990. 6 дек.

Система исключительных прав в процессе инвестиционной деятельности

О. В. Сушкова

В конце XIX в. в результате развития науки и техники и введения результатов интеллектуальной деятельности в товарно-денежный оборот появилась потребность в охране результатов технического творчества в различных странах, в том числе в процессе международного сотрудничества. Тогда законодательство различных стран в данной области существенно различалось, что обуславливалось неодинаковым уровнем общественных отношений и, как следствие, различными потребностями в степени охраны создаваемых интеллектуальных творений. К середине XX в. сформировались и стали часто использоваться в теории и практике три понятия: «исключительные права», «право промышленной собственности», «право интеллектуальной собственности».

В римском праве интеллектуальная собственность рассматривалась как бестелесная вещь, что характерно и для законодательства настоящего времени. Поэтому, изучая этапы становления российского законодательства, большое внимание следует уделять трудам дореволюционных юристов, положивших начало закреплению термина «интеллектуальная собственность» в законе. Так, большинство отечественных ученых указанного периода традиционно связывали возникновение авторского и патентного права и формирование категории интеллектуальной собственности с промышленным освоением и массовым потреблением достижений технического прогресса. При этом, как правило, признается стабильность основных традиционно сложившихся в России правомочий категории «собственность», что при попытках их приложения к существенно изменившимся в настоящее время общественным отношениям собственности приводит к концептуальным противоречиям и теоретическим проблемам.

Подобное изменение взглядов цивилистов можно объяснить тем, что в середине XIX в. право собственности относилось к категории абсолютных, ничем не ограниченных прав, в то время как право собственности на результаты интеллектуальной деятельности уже тогда имело ряд ограничений по составу объектов, виду правообладателей, времени и территории действия права. При этом изобретатель рассматривался как собственник своего творения.

В германском праве § 90 Германского торгового уложения урегулировано, что «вещами в смысле закона признаются лишь материальные предметы», хотя в классической германской цивилистике высказана мысль, что, «...является ли предмет телесным, то есть вещью, решается по воззрениям оборота, но не по учению физики»¹.

В Великобритании персональное имущество традиционно подразделяется на вещи во владении и вещи в требовании. Вещь во владении — это телесный предмет, который можно видеть, осязать, коснуться (*tangible asset*). Вещь в требовании — это имущественное притязание, вытекающее из авторского и патентного права; объект таких притязаний невидим, неосязаем (*intangible asset*). Это не препятствует их денежной оценке и использованию в гражданском обороте². Согласно ст. 30 Патентного закона Великобритании 1977 г. любой патент или заявка на патент являются личной (персональной) собственностью (однако они не являются имуществом в требованиях) и могут быть вместе с основными правами на них переданы, признаны или предоставлены в соответствии с законом³, а ст. 31 этого же закона определяет

¹ Alchian A., Weedward S. *The Firm is Dead Long Live the Firm* // *Journal of Economic Literature*. 1988. № 1. P. 12 (цит. по: Мурзин Д. В. *Ценные бумаги — бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг*. М.: Статут, 1998. С. 70).

² См.: Жуков В. И. *Гражданское законодательство и институт интеллектуальной собственности* // *Вопросы изобретательства*. 1989. № 8. С. 13.

³ См.: *Патентное законодательство зарубежных стран: В 2 т. / Пер. и сост. Н. К. Финкель*. М.: Прогресс, 1987. Т. 2. С. 175.

правовой статус патентов в Шотландии: «Любой патент или заявка на патент считается невещественной движимой собственностью»⁴.

В связи с этим следует признать справедливым мнение А. Б. Венгерова, что общим признаком для характеристики содержания прав на разнородные по своей природе результаты интеллектуальной деятельности является исключительное право на созданные результаты интеллектуальной деятельности⁵.

Именно поэтому, по нашему мнению, и возникло противоречие между абсолютным характером права собственности на материальные объекты и ограниченным правом интеллектуальной собственности на нематериальные результаты интеллектуальной деятельности, что и послужило основной причиной разработки и введения в цивилистику понятия «исключительного права» и введения в действие части четвертой ГК РФ. Таким образом, «исключительное право» — представляет собой ограниченное по составу объектов, виду правообладателей, времени и территории действия право собственности на результаты интеллектуального труда.

Объективно существуя и развиваясь, система интеллектуальных прав распространялась на объекты интеллектуальной собственности. Однако в рамках настоящей статьи необходимо остановиться на изобретении, которое на сегодня зарождается в рамках инновации и находит свое конечное выражение в патенте. Итак, принятие части четвертой ГК РФ предоставило возможность правоприменителям выделить общие признаки объектов интеллектуальной собственности и инноваций, так как все они обладают нематериальным характером и могут выступать в качестве объектов инвестиций. Положения ГК РФ выделяют среди объектов интеллектуальной собственности тех из них, которые имеют инвестиционный характер, так как их создание не сопряжено с результатом творческой деятельности. При этом охраняемые инновации можно приравнять к результатам интеллектуальной деятельности. Средства индивидуализации не обладают признаками новизны и творчества, но им присущ инвестиционный характер, поскольку «расширение сферы действия гражданского права коснулось не только включения в число объектов гражданского права новых видов вещей и имущественных прав,

но и изменения сущности правового регулирования общественных отношений»⁶.

При анализе системы исключительных прав особое внимание следует уделять правовому регулированию служебных изобретений, так как в настоящее время служебному изобретению предшествует этап творческой и инновационной деятельности. Поэтому можно говорить об охраноспособных (изобретения, в частности служебные) и неохраноспособных (инновации) объектах гражданских прав. Кроме того, наиболее перспективным рассмотрением служебного изобретения представляется в рамках вуза. Если научная деятельность в вузе направлена на получение новых знаний, образовательная — на использование этих знаний в учебном процессе, то инновационная деятельность должна основываться на коммерциализации знаний, т. е. на коммерческом использовании новых знаний в научной, образовательной и производственной сферах.

Если проводить историческое исследование привилегий (патентов) в России и за рубежом можно сделать немаловажный вывод, что в основе патентных прав лежит монополия, сущность которой состоит в возможности правообладателя не только осуществлять самому и разрешать другим использование созданного им изобретения либо иного объекта, но и запрещать такое использование.

Однако, основываясь на нормах современного российского законодательства, необходимо отметить, что положения п. 6 ст. 66 ГК РФ указывают на объекты гражданских прав, которые могут быть приняты хозяйственным обществом в качестве вклада. Их можно подразделить на материальные вещи и иные (нематериальные), имеющие денежную оценку. Так, материальные вещи находят свое выражение в монополии института права собственности, т. е. всегда абсолютны, а нематериальные результаты — в исключительных правах. Если придерживаться положений, указанных в ст. 1229 ГК РФ, то правообладателю тоже принадлежит абсолютное право, так как только он может распоряжаться им, в том числе и в условиях рыночного оборота. Как отмечает В. А. Дозорцев, исключительные права изначально имеют свои видовые признаки, специфическое юридическое содержание, обусловленное свойствами этого объекта⁷. Интеллектуальный продукт отличается от материаль-

⁴ Патентное законодательство зарубежных стран. Т. 2. С. 176.

⁵ См.: Кирдяшова Е. В. Категория «интеллектуальная собственность»: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 30.

⁶ Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Отв. ред. В. П. Мозолин, А. И. Масляев. М.: Юрист, 2003. Ч. 1. С. 22.

⁷ См.: Дозорцев В. А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: Сб. статей / Исследовательский центр частного права. М.: Статут, 2005. С. 112.

ного тем, что первый может использоваться неограниченным кругом лиц. Таким образом, можно говорить о специфике содержания правомочий объекта. Но правообладатель исключительного права не имеет всей «триады правомочий» (ст. 1229 ГК РФ), как собственник материальной вещи (п. 1 ст. 209 ГК РФ). Право владения исключается из содержания исключительного права, так как этим оно и отличается от содержания права собственности.

Профессор К. Керхнер в своей статье отмечает, что необходимо закрепить на законодательном уровне защиту как инноваций, так и вложенных в них инвестиций, но при реализации такой защиты необходимо руководствоваться международным или внутринациональным правом⁸. Представляется, что при решении этого вопроса необходимо исходить из целей защиты того или иного объекта.

Все это свидетельствует о неразработанности данной тематики и существенных пробелах в законодательстве. Кроме того, наряду с определением терминов «инвестиции» и «иностранные инвестиции» в рамках настоящей статьи следует рассмотреть вопрос о правовом режиме инновационной деятельности. В частности, эта деятельность нашла свое отражение в ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁹. Из проведенного анализа был сделан вывод о необходимости унификации определений «инновации» и «инновационная деятельность» с возможностью внесения изменений в Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹⁰.

Таким образом, инвестиционная деятельность тесным образом соотносится с деятельностью инновационной, что находит свое отражение в нормах внутринационального специального законодательства зарубежных стран, таких как валютного, налогового, антитрестовского, банковского, корпоративного права, например в США, Великобритании, Франции, Японии, Германии и Швейцарии¹¹.

Поэтому наиболее правильной представляется точка зрения, высказанная А. Г. Богатыревым, который отмечает, что «инвестиционная деятельность в основном заключается в инвестировании в производство материальных и духовных благ»¹². Все это способствует не только законодательной защите инновационных продуктов на рынке, но и развитию конкурентной среды с помощью вложенных в них инвестиций.

Таким образом, инвестиционная деятельность — это процесс вложения инвестиций в объекты инвестирования, представляющий собой систему последовательных практических действий по реализации инвестиционного проекта и по созданию новых и (или) расширению существующих производственных мощностей (учитывая затраты на переустройство существующих объектов основных средств, связанные с повышением технико-экономических показателей производства и осуществляемые по проекту реконструкции в целях увеличения производственных мощностей, улучшения качества и (или) изменения номенклатуры продукции) и нематериальных активов, в том числе и в объекты исключительных прав, в целях достижения иного полезного эффекта, в частности социального.

⁸ См.: Kirchner C. *Innovationsschutz und Investitionsschutz fur immaterielle Guter* // GRUR Int. 2004. Helt. 7—8. S. 606.

⁹ См., напр.: Закон Курганской области от 27.03.2000 № 302 (с изм. и доп.) // Новый мир. 2000. № 71; Закон Саратовской области от 28.07.1997 № 50-ЗСО (с изм. и доп.) // Саратов. вести по понедельникам. 1997. № 30 (1617).

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

¹¹ См.: Ануфриева Л. П. *Международное частное право: Учебник: В 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2002. Т. 2: Особенная часть. С. 155.*

¹² Богатырев А. Г. *Государственно-правовой механизм регулирования инвестиционных отношений (вопросы теории): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 11.*

Образовательные учреждения как субъекты права оперативного управления

В современной России образовательные учреждения являются важными субъектами экономических отношений. Целью деятельности образовательных учреждений является осуществление образовательного процесса, т. е. реализация одной или нескольких образовательных программ и (или) обеспечение содержания и воспитания обучающихся, воспитанников. Действующее законодательство (абз. 1 п. 2 ст. 120 ГК РФ) устанавливает, что учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) или публично-правовым образованием (государственное или муниципальное учреждение).

Учредитель, преследуя определенную цель, создает образовательное учреждение и закрепляет за ним на правах оперативного управления свое имущество, предназначенное для осуществления образовательной деятельности, согласно ст. 296 ГК РФ. Конструкция права оперативного управления дает возможность собственнику распорядиться своим имуществом в своих интересах, сохраняя на это имущество право собственности.

Право оперативного управления на имущество собственника возникает у учреждения с момента фактической передачи этого имущества, если иное не установлено законом, иным правовым актом или решением самого собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ). Таким моментом можно считать дату поступления имущества по смете. Право оперативного управления имуществом учреждений прекращается по основаниям и в порядке, предусмотренном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у учреждения по решению собственника (п. 3 ст. 299 ГК РФ).

Право оперативного управления является ограниченным вещным правом, поэтому правомочия обладателей этого права ограничены федеральным законом в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества (абз. 1 п. 1 ст. 296 ГК РФ). Собственник имущества имеет

И. Ф. Сюбарева

право изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им самостоятельно (п. 2 ст. 296 ГК РФ). Учреждение вправе самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от приносящей доходы деятельности, осуществляемой в соответствии с учредительными документами, а также приобретенным за счет этих доходов имуществом (п. 2 ст. 298 ГК РФ). При смене собственника учреждение сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество (п. 2 ст. 300 ГК РФ).

Гражданский кодекс РФ устанавливает разный объем правомочий по распоряжению имуществом учреждений. Больше всего отличается объем правомочий частного и бюджетного учреждений от объема правомочий автономного учреждения. Так, частное или бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (абз. 1 п. 1 ст. 298 ГК РФ). Автономное учреждение некоторыми видами имущества (недвижимым и особо ценным движимым, закрепленным собственником или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества) вправе распоряжаться только с согласия собственника, остальным имуществом вправе распоряжаться самостоятельно (абз. 2 п. 1 ст. 298 ГК РФ).

Плоды, продукция и доходы частного и бюджетного учреждений, полученные от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения (п. 2 ст. 299 ГК РФ). Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достиже-

ния целей, ради которых оно создано (п. 8 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 170-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹). Собственник имущества не имеет права на получение доходов от осуществления деятельности учреждением и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (п. 9 ст. 2). Таким образом, в первом случае доходы поступают в оперативное управление учреждения, во втором случае — в самостоятельное распоряжение.

Различна и ответственность учреждений. Частное или бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами; если средств недостаточно, субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник имущества (абз. 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ). Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником или приобретенного автономным учреждением за счет выделенных собственником средств (абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ). Собственник имущества не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения, а автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения (пп. 5—6 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

Итак, выделим особенности использования имущества, закрепленного за учреждением на правах оперативного управления:

- имущество предоставляется учреждению для достижения определенных целей;
- переданное имущество закрепляется за учреждением на праве оперативного управления; собственником имущества является учредитель;
- право оперативного управления осуществляется учреждением в соответствии с заданиями собственника и целью деятельности;
- собственник вправе изъять лишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество;
- частное и бюджетное учреждения лишены права распоряжаться закрепленным за ними имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества; автономное учреждение вправе распоряжаться с согласия собственника недвижимым и особо ценным движимым имуществом, остальным имуществом вправе распоряжаться самостоятельно;

- частное и бюджетное учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами, при недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам несет собственник имущества; автономное учреждение по своим обязательствам отвечает самостоятельно закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества;

- доходы, полученные частным и бюджетным учреждениями, находятся в оперативном управлении учреждения, и собственником такого имущества становится лицо, являющееся собственником имущества учреждения; доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано.

Особенностью права оперативного управления частного и бюджетного учреждений является существенная зависимость учреждений как субъектов этого права от собственника имущества (учредителя), который может вмешиваться в деятельность учреждений. В отношении автономного учреждения можно сказать обратное: в вопросах хозяйственной деятельности учреждению предоставлена значительная имущественная самостоятельность.

Таким образом, право оперативного управления частного и бюджетного учреждений отличается от права оперативного управления автономного учреждения. Можно констатировать, что на сегодняшний день законодательно закреплено право оперативного управления, содержание которого имеет разный объем правомочий по распоряжению имуществом в отношении частного и бюджетного учреждений и автономного учреждения.

В заключение отметим значение института оперативного управления сегодня. Присутствие этого правового института в современном законодательстве, несомненно, важно с теоретической и практической точек зрения. Конструкция права оперативного управления позволяет сочетать самостоятельность деятельности образовательного учреждения с непосредственным контролем за ней ее учредителем. Следует согласиться с мнением, что «данное свойство незаменимо для тех видов деятельности и сфер общественной жизни, в которых получение прибыли является лишь сопутствующей, не первоочередной целью, а именно, в сферах общественно-полезных интересов»².

¹ См.: СЗ РФ. 2006 № 45. Ст. 4626.

² Петров Д. В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. С. 222.

Ретроспективный взгляд на политические и правовые корни права оперативного управления

Р. А. Юнусов

Появление института права оперативного управления в отечественном законодательстве связано с Основами гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.¹. Относительная молодость правового института компенсируется тем, что в действительности историю отношений по управлению государственным имуществом в советской России можно вести с самого начала советской власти, за короткий период сумевшей провести огосударствление большинства объектов собственности в стране. Истоки же самой концепции разделения прав владения, пользования и распоряжения благами между несколькими лицами при организации управления имуществом восходят к древности. Корни права оперативного управления можно проследить вплоть до средневековой Европы.

Суть экономики феодализма — ведение самостоятельного хозяйства в своем небольшом государстве (королевстве, княжестве, герцогстве и т. д.). Хозяйственная раздробленность европейского континента отразилась и на сущности политической системы. Сложилась четкая иерархия титулованных правителей, при которых «король повсюду рассматривался как собственник земли»². Именно «он жалует земельные надельные представители местной знати... Лорды в свою очередь могли наделить землями из пожалованного им феода собственных вассалов. По отношению к последним, лендлорды выступали как сюзерены. Цепочку можно продолжать, но главным в обусловленной ею структуре ленных отношений являлось то, что все участвующие в них субъекты, за исключением первого и последнего, являлись одновременно и сюзереном, и вассалом»³.

Данные особенности предопределили «изменение от “позитивного”, “однозначного” пра-

ва собственности, одинакового для всех, к дробному с множеством градаций и различий, к такому праву, когда нет ни полной собственности, ни полной несобственности»⁴. При передаче вассалу поместья (земельного участка со всем находящимся на нем имуществом, в том числе с крепостными крестьянами) сеньор не терял на него права собственности, но лишь даровал часть своих полномочий из классической триады (владение, пользование, распоряжение) в том или ином объеме. Причем фактически этот объем мог приближаться к праву собственности, т. е. включать в себя и правомочие вассала распоряжаться помещением в определенной степени. «То, что интересы на землю являются разделенными и нет абсолютного неделимого права собственности, составляет сущность феодального права»⁵, когда «сплошь и рядом на один и тот же участок имели права несколько лиц, расположенных друг над другом в некотором иерархическом, так сказать, вертикальном порядке (вассал — сюзерен)»⁶.

Таким образом, средневековым юристам предстояло, отталкиваясь от основ римского права как краеугольного камня всех правовых систем Западной Европы, объяснить наличие у нескольких лиц прав на один объект, приближающихся по объему и по сути к праву собственности. Эта цель была достигнута путем введения в оборот понятия разделенной собственности.

Средневековые юристы основывались на положениях римского права о виндикационном иске, право на который было предоставлено не только собственникам, но и лицам, имевшим вещные права на имущество (ныне ст. 305 ГК РФ).

¹ См.: ВВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

² Елинек Г. *Общее учение о государстве*. СПб., 1906. С. 496.

³ Маттей У., Суханов Е. А. *Основные положения права собственности*. М., 1999. С. 31.

⁴ Скловский К. И. *Собственность в гражданском праве*. М., 1999. С. 124.

⁵ Берман Г. Д. *Западная традиция права: эпоха формирования*. М., 1998. С. 425.

⁶ Покровский И. А. *Основные проблемы гражданского права*. М., 1998. С. 209.

Исходя из того, что управомоченные лица по виндикационному иску в соответствии с нормами классического римского права — строго собственники, был сделан вывод о том, что они (собственники) могут быть двух родов: верховные, т. е. обладающие *dominium directum* (верховная собственность), и подчиненные, т. е. обладающие *dominium utilis* (подчиненная собственность)⁷. Первые были сеньорами, вторые — вассалами, получившими в «подчиненную» собственность имущество верховного собственника.

Это и есть концепция разделенной собственности. По сути, она представляет собой расщепление всей совокупности правомочий первоначального собственника между верховным и подчиненным собственником. При этом главные и обязательные полномочия, включая в себя правовую возможность удерживать вещь в пределах своего хозяйственного господства и извлекать из нее полезные свойства, а именно полномочия владения и пользования имуществом, оставались за подчиненным собственником. Правомочие распоряжаться чаще оставалось за верховным собственником, хотя порой права вассала были настолько широки, что они фактически исчерпывали содержание права собственности и оставляли собственнику «голое право», *nudum jus*⁸, т. е., по сути, титул права собственности «без возможности его реализовывать»⁹.

Фактически общественные отношения нескольких субъектов права по поводу одного объекта существовали на протяжении всей истории цивилизации человечества. В эпоху феодализма этот вопрос встал более остро из-за особенностей политической системы, ввиду чего и родилась теория разделенной собственности. С самого начала она подвергалась активной критике. Ее противники разделились на два лагеря. Одни считали, что право собственности имеет только вассал. Причем такое право целиком регулируется нормами гражданского права. Сеньор же имеет «государственно-территориальное господство» и право на определение повинности вассала. Отметим, что в период действия нынешнего ГК РФ такая позиция показала свою жизнеспособность. Например, В. Н. Павлов обосновывает точку зрения о том, что «государство и муниципалитеты... не являются собственниками созданных ими на

основании ст. 234—235 ГК унитарных предприятий, а находятся в абсолютных правоотношениях собственности с ними, выполняя функции органов публичного контроля»¹⁰.

Представители другого лагеря, подвергаясь критике теорию разделенной собственности, говорили об исключительном праве собственности сеньора и о правах на чужую вещь вассала. Отметим, что именно это теоретическое правовое оформление общественных отношений впоследствии и получило развитие в советской России: фактическое хозяйственное господство на основе особого права осуществляло одно лицо, а собственником считалось другое.

С развитием буржуазных отношений в Европе вновь основное экономическое значение стали приобретать самостоятельные, независимые и равноправные собственники. Это заставило пересмотреть вопрос о правомерности существования двух собственников на один объект. В итоге в XIX в. после критических теоретических оценок разделенная собственность стала исчезать из национальных законодательств. «Право государства в условиях развитого гражданского оборота лишилось имущественного характера и оказалось правом территориального верховенства, легитимирующим на совершение лишь властных действий...»¹¹.

Иными словами, развитие гражданского оборота привело к замене верховной собственности на институты государственного и иных отраслей публичного права: «феодалская конструкция расщепленной собственности, допускавшая существование нескольких различных титулов собственности на одно и то же имущество, оказалась очень удобной в современных условиях для оформления и теоретического оправдания растущих ограничений права собственности, а также процессов обособления функции производительного использования капитала от собственности на капитал, что характерно для развитого рыночного хозяйства»¹².

Первым актом, провозгласившим «священное и неприкосновенное» право собственности как «право владеть, пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом»¹³, стал ГК Франции 1804 г., известный как Кодекс Наполеона. Далее его примеру последовала вся континентальная Европа.

⁷ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 110.

⁸ См.: Покровский И. А. Указ. соч. С. 207.

⁹ См.: Богатых Е. А. Гражданское и торговое право от древнего римского к современному российскому. М., 1996. Ч. 1. С. 101.

¹⁰ Павлов В. Н. Общая теория права собственности. М., 2001. С. 804.

¹¹ Иванов А. А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 39.

¹² Кулагин М. И. Предпринимательство и право: опыт Запада. М., 1992. С. 65.

¹³ Гражданское и торговое право капиталистических государств / Под ред. Е. А. Васильева. М., 1998. С. 216.

На Руси в эпоху расцвета феодальных отношений в XIV—XVII вв. положение с правами на вотчины (поместья) удельных князей и бояр в основном соответствовало социально-экономической сущности подобных отношений в Западной Европе. Разве что права вышестоящего феодала, особенно Великого князя, всегда на Руси были неограниченными и приближались, скорее, к понятию суверенитета, а не собственности, как в Европе. Тем не менее юридического закрепления этих отношений в России не было, как не было и самого понятия собственности вплоть до конца XVIII в. В первом российском кодифицированном акте гражданского состояния — Своде Законов Гражданских 1832 г. — было закреплено положение об исключительном, независимом и едином праве собственности на один объект, т. е. теория разделенной собственности не нашла в нем своего отражения. В соответствии с этим документом «права всех лиц, кроме собственника, на то же имущество признавались правами на чужую вещь»¹⁴.

Таким образом, институт разделенной собственности в эпоху Средневековья появился в качестве реакции на необходимость обоснования защищаемых законом имущественных прав всех ступеней иерархии феодалов. Основной предпосылкой такой теории явилась политическая невозможность и нежелание вышестоящих феодалов (сюзеренов) при передаче своего имущества нижестоящим ветвям иерархии прекращать свои права на него, что противоречило бы их положению как лиц, наделенных государственной властью. К тому же, право разделенной собственности выступило гарантией возможности консолидировать верховную собственность, т. е. восстановить объем входящих в нее правомочий до изначального. Примечательно, что теми же мотивами руководствовались и советские законодатели при конструировании модели права оперативного управления как способа управления государственным имуществом.

Советская власть в России решительно свернула начавшееся в начале XX в. движение страны в сторону рыночной экономики. Незыблемое и единое по своему характеру, неограниченно многочисленное по количеству своих субъектов право частной собственности как институт «буржуазный» с приходом к власти в России рабоче-крестьянского правительства оказалось замененным на огромный фонд государственного имущества. В период советской вла-

сти государство сосредоточило в своих руках более 90 % производственных фондов¹⁵. Всем этим бескрайним массивом имущества были призваны управлять во благо всей страны значительный аппарат государственных служащих и многочисленные государственные организации. Став фактически единственным собственником всех основных богатств страны, государство в советской России поставило себя во всех отношениях выше других субъектов права.

Большей частью государственного имущества были призваны управлять государственные юридические лица. Государственный аппарат не был способен непосредственно и самостоятельно хозяйствовать на базе государственного имущества. Тем не менее сами многочисленные государственные организации, наделенные государственным имуществом, имели крайне ограниченные права и по использованию, и тем более по распоряжению им. Права предприятий ограничивались как нормативными актами (прежде всего, подзаконными), так и обширными возможностями усмотрения государственных чиновников.

Следует отметить, что единообразного наименования в законодательстве и правоприменительной практике принадлежности государственным организациям прав на государственное имущество до 1961 г. в СССР не было. Государственное имущество передавалось «в ведение», «в распоряжение», «на баланс». Использовались и иные формулировки, за исключением указания на «собственность» государственной организации.

Первоначально, до новой экономической политики, права предприятий на имущество были весьма узкими. Предприятия финансировались исключительно по сметам, утвержденным вышестоящими органами. Они (предприятия) не могли отчуждать изготавливаемую продукцию и тем более оборудование, сырье, материалы, выданные им для осуществления производства. В декрете СНК РСФСР от 4 марта 1919 г. «О финансировании государственных предприятий» говорилось о том, что «все без исключения денежные поступления за сдаваемые предприятием продукты своего производства и по другим всякого рода доходным статьям, чеки, переводные билеты, наличные деньги и прочее сдаются самими предприятиями или регулирующими данную отрасль производства учреждениями в доход казны по данному предприятию или данной отрасли производства»¹⁶. Это положение было подтверждено декретом

¹⁴ Синайский В. М. *Русское гражданское право*. М., 2002. С. 243—244.

¹⁵ См.: Кошелев Ф. П. *Социалистическая собственность*. М., 1947. С. 13.

¹⁶ См.: *СУ РСФСР*. 1919. № 10—11. Ст. 107.

ВЦИК РСФСР от 10 февраля 1920 г. «О местных экономических организациях»¹⁷.

С переходом к новой экономической политике правовая регламентация имущественной собственности государственных предприятий была несколько изменена. Так, декрет СНК РСФСР от 9 августа 1921 г. «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики»¹⁸ и постановление СТО РСФСР от 12 августа 1921 г. «Основные положения о мерах к восстановлению крупной промышленности и поднятию и развитию производства»¹⁹ предусматривали создание на началах хозяйственного расчета особых объединений предприятий и отдельных предприятий, которым «в распоряжение» государство отпускало определенные фонды. Статья 4 утвержденных названным постановлением Основных положений... определяла, что «в целях обеспечения работы объединения (предприятия) денежными знаками, продовольствием, сырьем, топливом и так далее, государство отпускает в пределах плана использования в распоряжение правления объединения (предприятия) определенные фонды, эквивалируя их частью продукции».

Следует отметить, что период новой экономической политики с относительной хозяйственной самостоятельностью субъектов гражданского оборота не повлиял на преобладающую государственную форму собственности в экономике.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. исходил из принципа единства субъекта права государственной собственности²⁰. Так, ст. 52 ГК РСФСР, определяющая виды собственности, указывала на государственную, корпоративную и частную

собственность. О праве собственности государственных организаций в ГК РСФСР 1922 г. нигде не говорилось. Однако в законе совершенно отчетливо проводилась мысль о том, что государственные организации, переведенные на полный хозяйственный расчет, обладают определенным субъективным правом на переданное им государственное имущество. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. не дал точного наименования этого субъективного права, но его основная юридическая характеристика была такова: это не право собственности, а какое-то другое имущественное право.

В советском государстве идеология требовала скрыть картину истинного феодализма в экономике, представив его как новый, социалистический способ хозяйствования. Для этого необходимо было создать правовую конструкцию, не известную до сих пор и удовлетворяющую главным требованиям: сохранение права собственности за государством и оправдание подчиненного положения в экономике всех государственных юридических лиц. Поиски такой модели продолжались вплоть до принятия в 1961 году Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Этот нормативный акт, закрепив принцип единства субъекта государственной собственности и одновременно с этим имущественную самостоятельность государственных предприятий, установил, что государственным предприятиям принадлежит право оперативного управления имуществом, в соответствии с которым они осуществляют права владения, пользования и распоряжения им.

¹⁷ См.: СУ РСФСР. 1920. № 9. Ст. 55.

¹⁸ См.: Там же. 1921. № 59. Ст. 403.

¹⁹ См.: Там же. № 62. Ст. 462.

²⁰ См.: Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002.

Издание индивидуальных правовых актов при осуществлении финансово-бюджетного контроля

А. В. Голубев

Государственный и муниципальный финансово-бюджетный контроль как общественное отношение, связанное с бюджетно-контрольной деятельностью, представляет собой осуществление контролирующими участниками бюджетного процесса элементов публичной власти, в ходе которого происходит исследование состояния и поведения контролируемых участников бюджетного процесса в сфере исполнения бюджета, сопоставление состояния и поведения контролируемых субъектов с требованиями правовых норм, фиксирование отклонений, издание индивидуальных правовых актов¹.

Типовым бюджетно-контрольным правоотношением является финансовое правоотношение, возникающее при осуществлении финансово-бюджетного контроля между контролирующим и контролируемым субъектами, содержание которого формируется из элементов их правового статуса, позволяющих контролирующему субъекту осуществлять властное воздействие на контролируемого в границах предмета финансово-бюджетного контроля, а также обязывающих контролируемого субъекта подчиниться этому властному воздействию.

Предметом издания индивидуальных правовых актов при осуществлении финансово-бюджетного контроля является изменение содержания бюджетно-контрольного правоотношения, создание у его субъектов конкретных прав и обязанностей, необходимых для осуществления контрольных мероприятий.

Право на издание индивидуальных правовых актов при осуществлении финансово-бюджетного контроля является необходимым элементом правового статуса контролирующих субъектов указанного правоотношения.

Правовым актом управления является правовой акт, регулирующий управленческие отно-

шения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой в целях достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций². Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц³.

В ходе осуществления финансово-бюджетного контроля могут издаваться индивидуальные правовые акты, создающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности в пределах сферы осуществления контроля за исполнением бюджетов. К таким актам можно в числе прочих отнести: приказы и распоряжения (удостоверения) уполномоченных органов и должностных лиц контролирующих органов о назначении контрольного мероприятия, установлении круга участвующих в нем должностных лиц; утвержденные в установленном порядке программы контрольных мероприятий; акты (отчеты, справки) с результатами контрольных мероприятий; возражения контролируемых субъектов и заключения на них контролирующих органов; приказы и распоряжения контролируемых субъектов по осуществлению взаимодействия с контролирующими субъектами в ходе контрольного мероприятия.

Представляется, что издание индивидуальных правовых актов, влияющих на права и обя-

¹ См.: Голубев А. В. Понятие и сущность государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля // Современное право. 2007. № 10.

² См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2005. С. 355.

³ См.: Там же. С. 370.

занности вне сферы осуществления контроля за исполнением бюджетов, в том числе правоприменительных актов, связанных с привлечением субъектов бюджетных правонарушений к юридической ответственности соответствующего вида (акты о применении к конкретному нарушителю мер бюджетно-правового и иного юридического принуждения, представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, предписания по устранению бюджетных правонарушений и т. д.) к предмету финансово-бюджетного контроля не относится и представляет собой самостоятельную деятельность, которая регулируется материальными и процессуальными нормами соответствующих отраслей права. Эта деятельность может осуществляться уполномоченными органами (в числе которых могут быть контролирующие субъекты) в соответствии с установленными полномочиями⁴.

Индивидуальные правовые акты издаются участниками финансово-бюджетного контроля. Издание индивидуальных правовых актов, относящихся к сфере контроля за исполнением бюджетов, органами и лицами, не являющимися субъектами бюджетного процесса и, в частности, финансово-бюджетного контроля (например, направление прокурором требования о проведении проверки) к предмету рассматриваемой деятельности не относится.

Посредством издания индивидуальных правовых актов контролирующий субъект вызывает начало и прекращение бюджетно-контрольного правоотношения, иные изменения содержания данного правоотношения, в том числе наделяет необходимыми полномочиями работников в отношении контролируемого субъекта, определяет и уточняет предмет контрольных действий, вызывает необходимость исполнения обязанностей контролирующим субъектом, создает повод для реализации прав контролируемого субъекта.

Возникновение бюджетно-контрольного правоотношения могут вызывать такие правовые акты, как утвержденные в установленном порядке планы контрольной деятельности соответствующего контролирующего субъекта, приказы контролирующего органа о назначении контрольного мероприятия, удостоверения, наделяющие необходимыми полномочиями работников контролирующего органа в отношении конкретного контролируемого субъекта.

Предмет контрольного мероприятия может определяться планами контрольной деятельности и уточняться программами конкретного контрольного мероприятия.

Работники контролирующего субъекта могут наделяться им частью его полномочий в отношении конкретного контролируемого субъекта соответствующим правовым актом (удостоверением на проведение проверки, распоряжением, приказом и т. д.).

Необходимость исполнения обязанностей контролируемого субъекта может возникать вследствие издания контролирующим субъектом непосредственно или через уполномоченных на осуществление контрольного мероприятия работников актов, выражающих его волеизъявление о предоставлении контролирующим лицам необходимых условий и документов (запросы, требования и т. д.), и направления указанных актов контролирующему субъекту или уполномоченному им лицу.

Неисполнение законных требований органов, осуществляющих финансово-бюджетный контроль, может повлечь уголовную или административную ответственность⁵.

Повод для реализации прав контролируемого субъекта может возникать вследствие издания указанных выше правовых актов, а также актов, устанавливающих результаты контрольного мероприятия (акты проверок и ревизий, справки, отчеты о результатах контрольных мероприятий).

Нормативным правовым актом, индивидуальным правовым актом контролирующего субъекта могут устанавливаться сроки и иные обстоятельства, наступление которых влечет прекращение бюджетно-контрольного правоотношения. Бюджетно-контрольное правоотношение может прекращаться на основании индивидуальных правовых актов контролирующего субъекта (акт или отчет о результатах контрольного мероприятия, утвержденные в установленном порядке, отчет о проведенном контрольном мероприятии, заключение контролирующего субъекта по оспариваемым результатам контрольного мероприятия).

Следует отметить, что конкретные индивидуальные правовые акты контролирующих субъектов могут реально менять содержание бюджетно-контрольного правоотношения лишь при условии, что возможность их издания и вызываемые ими правовые последствия установлены нормативным правовым актом, участвующим в формировании правового статуса соответствующих контролиру-

⁴ См.: Голубев А. В. *Правонарушения, выявляемые органами финансово-бюджетного контроля* // Адвокат. 2007. № 11.

⁵ См.: Там же.

емых участников бюджетного процесса. Представляется, что индивидуальные правовые акты контролирурующих субъектов, влекущие возникновение обязанностей контролируемых, неизбежно ограничивают права последних. С учетом данного обстоятельства и исходя из положений п. 3 ст. 55 и п. 3 ст. 15 Конституции РФ, такие индивидуальные правовые акты могут издаваться только на основании законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов, официально опубликованных для всеобщего сведения. Осведомленность участников бюджетного процесса о взаимных правах и обязанностях позволяет

снизить вероятность возникновения конфликтов и споров при осуществлении финансово-бюджетного контроля.

Неслучайно в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁶ обращается внимание судов на то, что в силу п. 3 ст. 15 Конституции РФ не могут применяться законы, а также любые иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

⁶ См.: БВС РФ. 1996. № 2. С. 1.

Взыскание с казны Российской Федерации: проблемы правоприменения

Потребность государства в изменении законодательства Российской Федерации, связанного с исполнением судебных решений по искам к казне, органам государственной власти и органам местного самоуправления, возникла летом 2005 г. Тогда Конституционный Суд РФ признал неконституционными пп. 3, 5 и 6 Правил исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 09.09.2002 № 666 «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти»¹. В соответствии с названными пунктами законодатель передал Правительству РФ свои полномочия по регулированию отношений, связанных с исполнением судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти»² с 1 января 2006 г. указанные положения Правил утратили юридическую силу.

В Российской Федерации, к сожалению, пока нет единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок реализации права

**Б. М. Магомедов,
В. Ш. Насибуллина**

гражданина на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов (должностных лиц). В отличие от России, во многих зарубежных странах уже давно создана и успешно функционирует правовая база, а также существует обширная судебная практика в сфере возмещения государством вреда, причиненного органами публичной власти (их должностными лицами). Так, в США главным нормативным актом, регулирующим вопросы имущественной ответственности федеральной казны за вред, причиненный государственными органами, является Федеральный закон о претензиях о причинении вреда от 02.08.1946. В Великобритании принцип ответственности государства за ущерб, причиненный его служащими, установлен Законом об исках к короне 1947 г. Во Франции нормы об ответственности государства закреплены в ГК Франции, однако данный институт в большей степени основан на результатах судебной практики. Названные правовые акты детально регламентируют порядок возмещения государством вреда, причиненного его органами и служащими: указывают основания ответственности государства, определяют случаи, когда ответственность государственной казны исключается, закрепляют право предъявления государством к виновному служащему регрессного иска.

В российском законодательстве вопросы ответственности в разных нормативных правовых актах решены с разной степенью детализации и не всегда единообразно. Так, в одних актах прямо указано на возмещение за счет бюджета соответствующего уровня сумм возмещения вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти и

¹ См.: *СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.*

² См.: *Там же. 2005. № 30. Ст. 3199.*

их должностных лиц (например, ст.ст. 1069, 1070 ГК РФ), другие акты содержат лишь общую отсылку к гражданскому законодательству (например, ст. 40 Закона РФ № 1026-1 от 18.04.1991 «О милиции»³, ст. 18 Федерального закона № 35-ФЗ от 06.03.2006 «О противодействии терроризму»⁴). Изучив весь комплекс нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность государства перед гражданами, можно сделать вывод, что назрела необходимость принятия единого правового акта, регламентирующего соответствующие отношения.

В настоящее время наиболее спорным остается вопрос, является ли существующий порядок исполнения судебных актов через органы Федерального казначейства добровольным или принудительным.

В ст.ст. 242.3—242.5 БК РФ установлен ряд требований для бюджетных учреждений — должников, позволяющих органу Федерального казначейства (органу, осуществляющему открытие и ведение лицевых счетов бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации или муниципальных бюджетных учреждений) исполнять судебные акты в установленные Кодексом сроки. Например, согласно ст. 242.3 БК РФ федеральное бюджетное учреждение — должник в течение десяти рабочих дней со дня получения уведомления представляет в орган Федерального казначейства письмо, содержащее информацию об источнике образования задолженности (по деятельности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, либо предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) и о кодах бюджетной классификации РФ, по которым должны быть произведены расходы федерального бюджета по исполнению исполнительного документа применительно к бюджетной классификации РФ текущего финансового года. В случае нарушения указанных требований к должнику может быть применено принуждение в виде приостановления (до момента устранения нарушения) осуществления операций по расходованию средств на лицевых счетах должника (за исключением операций по исполнению исполнительных документов) с уведомлением должника. Кроме того, приостановление допускается при неисполнении в течение трех месяцев со дня поступления исполнительного документа в орган Федерального казначейства, а также при нарушении должником срока выплат,

указанного им по исполнительному документу, предусматривающему выплаты периодического характера.

Согласно ст. 284 БК РФ приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства должникам (по денежным обязательствам федерального бюджетного учреждения), относится к мерам принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Относительно исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы существует следующая проблема. Зачастую встречается такая ситуация, когда должник не исполняет требований исполнительных документов в течение трех месяцев. Тогда операции по лицевым счетам приостанавливают, при этом должник может не исполнять этот исполнительный лист бесконечно.

Целесообразно внести изменение в бюджетное законодательство по предоставлению руководителям Федерального казначейства и его территориальным органам полномочий по принятию решения о списании в бесспорном порядке сумм задолженности по исполнительным документам в случае неисполнения требований исполнительных документов в течение шести месяцев со дня их поступления в отделение Федерального казначейства (при наличии денежных средств на соответствующих кодах бюджетной классификации).

В связи с этим следует обратить внимание на то, что условия и порядок принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов определяются Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁵ (далее – Закон об исполнительном производстве).

Возникает вопрос о том, как вышеуказанная мера принуждения при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации соотносится с принудительным исполнением, предусмотренным в ФЗ от 02.10.2007, № 229-ФЗ об исполнительном производстве.

Порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации. Из этого следует, что в бюджетном

³ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

⁴ См.: Парламентская газета. 2006. 10 марта.

⁵ См.: СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

законодательстве Российской Федерации могут быть установлены свои меры принудительного исполнения, учитывающие специфику бюджетных правоотношений⁶.

Данный вывод соответствует позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из общего правила исполнительного производства (например, применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества). При этом государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации (как и по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета), во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.

С учетом изложенного следует согласиться с мнением авторов, которые утверждают, что существующий порядок исполнения судебных актов через органы Федерального казначейства не является добровольным исполнением⁷.

В то же время в соответствии с бюджетным законодательством органы Федерального казначейства не наделены полномочиями по совершению действий обязывающего характера в отношении бюджетополучателей, являющихся должниками по исполнительным документам, в процессе исполнения судебных актов.

Возникает следующая проблема. Главный распорядитель не выделяет денежных средств для исполнения исполнительных листов подведомственной организации, при этом органы Федерального казначейства вправе лишь предложить взыскателю отозвать свой исполнительный лист. Далее взыскатель должен обратиться в суд для того, чтобы в порядке субсидиарной ответ-

ственности привлечь главного распорядителя средств. Суд, в свою очередь, выносит новое решение и выдает новый исполнительный лист, который впоследствии взыскатель предъявляет по месту открытия лицевых счетов главного распорядителя, т. е. возникает новый круг хождения взыскателя по инстанциям.

Следует закрепить в БК РФ положение, согласно которому в случае неисполнения обязательств, возложенных гл. 24.1 БК РФ на главного распорядителя средств, органы Федерального казначейства направляют уведомление о неисполнении обязательства по обеспечению выделения лимитов бюджетных обязательств или объемов финансирования в соответствии с запросом-требованием подведомственного бюджетного учреждения — должника в Отделение Федерального казначейства по месту открытия лицевых счетов главного распорядителя средств.

На основании поступившего уведомления, а также в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 05.06.2003. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства»⁸ орган Федерального казначейства выносит решение о приостановлении операций по расходованию средств главных распорядителей средств федерального бюджета до обеспечения выделения денежных средств подведомственному должнику в полном объеме.

Это позволило бы избежать длительной процедуры обращения взыскания по исполнительным документам в порядке субсидиарной ответственности на средства главного распорядителя.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов в Российской Федерации возлагается на ФССП России и ее территориальные органы.

Таким образом, Федеральное казначейство не является органом принудительного исполнения и поступившие в органы Федерального казначейства исполнительные документы о совершении определенных действий обязывающего характера возвращаются взыскателям для направления их в территориальные органы ФССП России для исполнения действий обязывающего характера в порядке, предусмотренном законом.

⁶ См.: Селионов И. В. Меры принуждения при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // *Право и экономика*. 2006. № 6.

⁷ См.: Белоусов Л. В. Как поступать судебному приставу-исполнителю, если должником является получатель средств федерального бюджета или государство? Должна ли измениться судебная практика? // *ВВАС РФ*. 2004. № 11, 12.

⁸ См.: *Рос. газ.* 2003. 17 июня.

Именно по этой причине имеют место случаи возврата взыскателям исполнительных документов обязывающего характера (15 % от общего числа возвращенных исполнительных документов) с предложением о необходимости их предъявления в органы ФССП России для исполнения действий обязывающего характера в порядке, предусмотренном Законом об исполнительном производстве.

Следствием предыдущей проблемы является вопрос осуществления органами Федерального казначейства санкционирования платежей бюджетополучателей на основании платежных документов с приложением судебных актов, не предъявляемых в орган Федерального казначейства в соответствии с новым порядком.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации путем направления судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем исполнительных документов в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов бюджетных учреждений по месту их открытия должнику.

Иной порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не установлен.

Таким образом, исполнение судебного акта в порядке предъявления его непосредственно должнику, т. е. минуя орган Федерального казначейства, и последующего предъявления в орган Федерального казначейства должником вместе с платежным поручением исполнительного документа не соответствует бюджетному законодательству Российской Федерации.

Вместе с тем имеются многочисленные случаи представления должником платежных поручений по оплате исполнительных документов без предъявления их непосредственно в орган Федерального казначейства. В этом случае основания для возврата органом Федерального казначейства платежных поручений нормативными документами не определены.

Итак, с введением нового порядка деятельность органов Федерального казначейства по исполнению судебных актов по искам к бюджетным учреждениям стала более отлаженной. Казначейское исполнение судебных актов является для взыскателей, несомненно, наиболее надежным способом исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Как показывает практика, сегодня органы Федерального казначейства сталкиваются с мно-

гочисленными проблемами, на которых бы хотелось остановиться более подробно.

1. Пунктом 3 ст. 242.1 БК РФ определены основания, по которым органы Федерального казначейства возвращают исполнительные документы взыскателю без исполнения с указанием причин возврата. Так, за 2007 г. взыскателям были возвращены без исполнения исполнительные документы, предъявленные к лицевым счетам федеральных учреждений, обслуживаемых в Управлении Федерального казначейства по Республике Дагестан, по следующим причинам:

- непредставление копии судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист, заявления взыскателя, доверенности на представителя взыскателя (возврат составил 7 %);

- несоответствие документов (исполнительного листа, копии судебного акта) требованиям, установленным гл. 24.1 БК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и Законом об исполнительном производстве (возврат составил 85 %);

- нарушение установленного законодательством срока предъявления исполнительного документа к исполнению (возврат составил 1 %);

- представление взыскателем либо судом заявления об отзыве исполнительного документа (возврат составил 7 %).

В этой связи возникает следующая проблема:

В соответствии с гл. 24.1 БК РФ взыскателем предъявленные исполнительные документы могут быть отозваны и вновь предъявлены неограниченное количество раз и без обоснования причин отзыва. Каждое предъявление одного и того же исполнительного документа вновь влечет возбуждение исполнительного производства, что, в свою очередь, приводит к излишней затрате времени и сил. Необходимо ограничить количество отзывов одного и того же исполнительного документа. Это возможно, например, путем внесения дополнения в подп. 5 п. 3 ст. 242.1 БК РФ, касающегося либо количественного ограничения отзыва исполнительного документа, либо обязательного требования указать причины отзыва.

Следует отметить, что чаще всего органы Федерального казначейства возвращают без исполнения исполнительные документы, не соответствующие требованиям, установленным ГПК РФ, АПК РФ и Законом об исполнительном производстве, со следующими нарушениями:

- в копии судебного акта отсутствует отметка о дате вступления его в законную силу;

- решение суда более чем на одной странице не прошито, не пронумеровано и не скреплено печатью суда;

- резолютивная часть исполнительного документа не соответствует резолютивной части судебного акта;
- номер дела в исполнительном документе не соответствует номеру, указанному в решении;
- в исполнительном документе не указаны дата выдачи и срок предъявления его к исполнению;
- в исполнительном документе не указана дата принятия судебного акта;
- в исполнительном документе указано не полностью либо не указано вообще наименование взыскателя и должника.

Данные нарушения не позволяют органам, предусматривающим обращение взыскания на бюджетные средства Федерального казначейства, оперативно осуществлять работу по исполнению исполнительных документов, предъявляемых к лицевым счетам бюджетополучателей.

Для создания более действенной системы исполнения требований по исполнительным документам, предъявленным к лицевым счетам бюджетополучателей, необходимо законодательно расширить круг полномочий органов Федерального казначейства в части, предусматривающей принудительное исполнение исполнительных документов.

На сегодняшний день БК РФ предусмотрена лишь одна мера принуждения в отношении должника — приостановление операций по лицевым счетам. При этом максимальный срок приостановления операций законодательством не предусмотрен, что дает возможность должнику не исполнять требования исполнительного листа годами. Весь период неисполнения решения исполнительный лист будет находиться в органах Федерального казначейства. Этот правовой пробел можно было бы восполнить путем предоставления органам Федерального казначейства полномочий по одностороннему списанию средств с лицевого счета должника по исполнению исполнительного документа.

Кроме того, для эффективного взаимодействия с взыскателями необходимо обеспечить представление в органы Федерального казначейства исполнительных документов, оформленных в соответствии с требованиями, установленными ГПК РФ, АПК РФ и Законом об исполнительном производстве.

Нужно иметь в виду, что с 28 апреля 2007 г. некоторые нормы гл. 24.1 БК РФ претерпели изменения. Это связано с принятием Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесе-

нии 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»⁹.

Этот закон внес многочисленные изменения в БК РФ, большинство из которых вступили в силу с 1 января 2008 г.; изменения, внесенные в гл. 24.1, вступили в силу уже с 28 апреля 2007 г.

Теперь законодательно закреплено, что в том случае, если при рассмотрении поступивших документов возникнут основания для их возврата, орган Федерального казначейства должен вернуть взыскателю все поступившие документы, т. е. и сам исполнительный лист, и все приложения к нему.

Согласно прежней редакции ст. 242.1 БК РФ возвращать нужно было только исполнительные документы, практика же единообразия не отличалась. Теперь разночтения устранены.

2. В силу сложившейся судебной практики встает еще одна, наиболее значимая проблема: органы Федерального казначейства не обладают полномочиями и фактической возможностью проверки подлинности поступивших исполнительных документов.

В 2007 г. в Отделение Федерального казначейства по г. Дербенту и Дербентскому району поступили исполнительные документы, выданные на основании решения Саратовского райсуда Саратовской области и Волжского райсуда г. Саратова о взыскании с Управления социальной защиты населения в муниципальном образовании «Дербентский район» сумм компенсационных выплат лицам, пострадавшим в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. С учетом обязательности исполнения вступивших в законную силу решений судов и при отсутствии оснований к возврату исполнительных документов последние приняты к исполнению. При этом ввиду отсутствия полномочий судебные акты на предмет подлинности и законности не проверялись.

Во избежание подобных случаев необходимо более тесное взаимодействие между судами и органами Федерального казначейства, а именно создание единой базы данных в судах и органах Федерального казначейства (специальной ЭВМ-программы) по выданным исполнительным листам, предусматривающим взыскание за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На практике это позволит избежать принятия к исполнению поддельных исполнительных документов.

⁹ См.: СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

3. Следующим моментом, на который необходимо обратить внимание, является вопрос о надлежащем ответчике, к которому приходится возвращаться вновь и вновь.

Например, в начале 2007 г. этот вопрос поднимался Федеральным казначейством в связи с тем, что в ряде случаев в качестве ответчиков по рассмотрению дел о взыскании ежемесячных денежных выплат в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, привлекались органы Федерального казначейства. Напомним, что в соответствии с Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹⁰ гражданам гарантируется ежемесячная денежная компенсация на приобретение продовольственных товаров с учетом ежегодной индексации исходя из уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В соответствии со ст.ст. 4 и 5 названного Закона возмещение вреда и меры социальной поддержки таким гражданам являются расходными обязательствами Российской Федерации, а порядок их финансирования установлен постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹¹.

Данным постановлением на Минфин России возложена обязанность внесения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета на соответствующий год изменений, предусматривающих ассигнования на эти цели. Минздравсоцразвития России с участием Минфина России поручено давать разъяснения по вопросам применения Правил выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Поскольку, как уже было сказано, возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан являются расходными обязательствами Российской Федерации, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 14.12.2000 № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализаци-

ей инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹², определил, что надлежащим ответчиком по делам о возмещении вреда вследствие Чернобыльской катастрофы является Российская Федерация.

Представителем Российской Федерации выступают в суде органы социальной защиты населения или иные государственные органы, производящие выплату ежемесячной денежной компенсации. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 125 ГК РФ они должны быть уполномочены выступать от имени казны Российской Федерации по обязательствам, вытекающим из причинения вреда жизни и здоровью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Федеральное казначейство обратило внимание Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры России на то, что отдельными судами при вынесении решений по делам данной категории не проводится разграничение между государственными органами, производящими выплату ежемесячной денежной компенсации, и органами, производящими перечисление бюджетных ассигнований Минфина России (органы Федерального казначейства). В связи с этим судебная практика может пойти по пути взыскания денежных компенсаций с органов Федерального казначейства, что противоречит действующему законодательству.

1 марта 2007 г. Верховный Суд РФ направил информационное письмо¹³ председателям всех судов субъектов Российской Федерации, касающееся дел о взыскании денежных сумм из бюджетов всех уровней. В качестве примера привлечения судами к участию в деле ненадлежащих ответчиков названы решения по делам о взыскании с учетом индексации ежемесячной компенсационной суммы в возмещение вреда здоровью граждан вследствие Чернобыльской катастрофы с органов Федерального казначейства. Верховный Суд РФ обратил внимание на недопустимость подобных нарушений.

25 января 2008 г. Верховным Судом РФ направлено информационное письмо¹⁴ председателям всех судов субъектов Российской Федерации, касающееся дел о взыскании сумм компенсационных выплат гражданам, пострадавшим

¹⁰ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 164.

¹² См.: БВС РФ. 2005. № 6.

¹³ См.: Телефоннограмма ВС РФ № НР 486-1/общ от 01.03.2007 [Электронный ресурс] // Заслон Чернобыля. Режим доступа: www.chernobyl/86.ru/spisok/sud. Загл. с экрана.

¹⁴ См.: Информационное письмо Верховного Суда РФ № НР ОСП-2008/1 от 25.01.2008 // Заслон Чернобыля. Режим доступа: www.chernobyl/86.ru/spisok/sud. Загл. с экрана.

вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Указанным письмом установлена формулировка резолютивной части решений, выносимых по делам указанной категории, согласно которой все суммы подлежат взысканию с органа социальной защиты населения субъекта. Также указано, что в случае взыскания в соответствии с решением сумм компенсационных выплат непосредственно с Минфина России не исключается возможность удовлетворения заявлений об изменении порядка исполнения решения путем замены плательщика, определенного судом, на соответствующий орган социальной защиты населения, обязанный выплатить взысканные суммы за счет средств федерального бюджета в порядке ст. 203 ГПК РФ.

Между тем следует иметь в виду, что определение субъекта расходных обязательств является свидетельством конституционного принципа разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Что же касается привлечения в качестве ответчика органов, осуществляющих перечисление средств, то это представляется целесообразным лишь в случае, когда имеются основания считать, что суммы, выделенные главным распорядителям бюджетных средств (распорядителям, получателям) на определенные цели, зачислены на их счет не были.

4. Еще одной проблемой, с которой приходится сталкиваться органам Федерального казначейства, является наличие таких судебных решений, в резолютивной части которых указано взыскание с «Казны РФ». Вынося такие решения, судьи нередко забывают о том, что такого органа, как «Казна РФ», не существует. Казна представляет собой финансовые ресурсы государства, централизованные государственные источники финансов, включая средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями¹⁵. Согласно ст. 1071 ГК РФ в случаях, когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Рассмотренные выше проблемы свидетельствуют о большой работе органов Федерального казначейства, проводимой в ходе представления интересов казны Российской Федерации, исполнения судебных актов по искам к бюджетным учреждениям, и наличии многочисленных вопросов, связанных с исполнительным производством в бюджетной сфере, фактической судебной практикой и некоторыми пробелами в законодательстве.

¹⁵ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра, 2006.

Концептуальные вопросы организации судебной экспертизы электробытовой техники

П. И. Миллюхин

Одним из аспектов организации судопроизводства является формирование института судебной экспертизы. Для его нормального функционирования необходимо решить ряд концептуальных вопросов управленческого характера, а также кадрового, ресурсного и информационного обеспечения. Их успешное решение во многом предопределяет уровень качества проводимых судебных экспертиз, а в конечном итоге — судопроизводства в целом, поскольку экспертиза является действенным доказательством, когда требуются специальные познания в области науки, техники или ремесла.

Одним из главных направлений развития судебной экспертизы является введение ее новых родов и видов в судебно-экспертную практику, поскольку научно-технический прогресс ставит принципиально новые задачи.

Как показала судебная, следственная и экспертная практика, введение нового рода судебной экспертизы — судебной экспертизы электробытовой техники (далее — СЭЭТ) в систему судебно-экспертных учреждений (далее — СЭУ) Минюста России в 2005 г.¹ уже вносит существенный вклад в раскрытие преступлений, разрешение споров по гражданским и арбитражным делам, делам об административных правонарушениях².

В период с 2005 по 2007 гг. были решены основные управленческие проблемы: в Минюсте России открыта новая экспертная специальность — 25.1 «Исследование радиоэлектронных, электротехнических, электромеханических устройств бытового назначения»; сформирована научно-методическая секция СЭЭТ в Российском федеральном центре судебной экспертизы (РФЦСЭ) при Минюсте России; аттестованы

члены Центральной экспертно-квалификационной комиссии (ЦЭКК) в РФЦСЭ при Минюсте России; создан центр по подготовке экспертов СЭУ Минюста России и разработке научно-методического обеспечения по судебной экспертизе электробытовой техники (далее — Центр) на базе Рязанской лаборатории судебной экспертизы (Рязанская ЛСЭ) Минюста России³. Решена также проблема кадрового состава. За 2006—2008 гг. аттестовано более 30 экспертов системы СЭУ Минюста России.

В составе Центра работают профессионалы в смежных областях науки и техники: физики, электроники, электротехники, программисты (в том числе имеющие ученые степени), что учитывает интеграционную природу данного рода экспертизы и позволяет комплексно решать стоящие перед экспертами задачи. Как показал проведенный на базе Рязанской ЛСЭ Минюста России в 2007—2008 гг. Всероссийский семинар «Исследование объектов судебной экспертизы электробытовой техники» и Всероссийская школа «Экспертиза электробытовой техники», такой подход оправдан и дает возможность готовить качественные методические продукты, поскольку большинство экспертов в системе СЭУ Минюста России, аттестуемые по новой специальности «Исследование радиоэлектронных, электротехнических, электромеханических устройств бытового назначения», уже имеют ряд допусков.

Подготовка экспертов осуществляется на краткосрочных стажировках и семинарах, в школах. Она включает в себя теоретические и прак-

¹ См.: приказ Минюста России от 12.09.2005 № 169 «О внесении дополнений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 мая 2003 г. № 114» // Рос. газ. 2005. 23 сент.

² См.: Миллюхин П. И. Введение нового рода судебной экспертизы в систему СЭУ Минюста России в целях обеспечения судопроизводства специальными знаниями // Исследование объектов электробытовой техники: Материалы Всерос. семинара. Рязань: Экотекст, 2007.

³ Статус Рязанской ЛСЭ Минюста России как научно-методического центра СЭЭТ утвержден научно-методическим советом РФЦСЭ при Минюсте России 24 октября 2007 г.

тические занятия, в том числе на базе сервисных центров и на предприятиях-изготовителях.

В настоящее время исследования в области развития нового экспертного направления ведутся с привлечением ученых из вузов и научно-исследовательских институтов с применением их материально-технической базы, поскольку для этого рода судебной экспертизы еще нет его достаточного оснащения.

Важными направлениями разработок являются создание словаря основных терминов судебной экспертизы электробытовой техники, баз данных по несертифицированной, контрафактной продукции, создание информационных экспертных баз по ГОСТам и схемам электрическим-принципиальным.

Все методические пособия по СЭЭТ, разрабатываемые на базе Рязанской ЛСЭ Минюста России, проходят внутреннее (в системе СЭУ Минюста России) и внешнее рецензирование, а при необходимости сертифицируются в Системе добровольной сертификации методического обеспечения судебной экспертизы.

Таким образом, на данном этапе развития нового рода экспертизы основные концептуальные вопросы организации решены, но остается проблема ресурсного обеспечения, которая может быть также ликвидирована в ближайшее время централизованными поставками оборудования в связи с переводом всех СЭУ Минюста России на полное бюджетное финансирование.

Правовые аспекты борьбы с торговлей женщинами для сексуальной эксплуатации в Израиле

С. В. Шлык

Спектр мероприятий по противодействию международной торговле людьми для сексуальной эксплуатации довольно разнообразен. Вместе с тем непрерывно расширяется и растет объем данного вида транснациональной преступности во всем мире. По-видимому, этому способствует значительное количество факторов, основными из которых являются неготовность большинства государств к решительному и эффективному противодействию продаже людей в сексуальное рабство, а также слабость правоохранительных органов в решении данной проблемы.

Представляется очевидным, что для любой деятельности в сфере борьбы с преступностью необходима прочная и эффективная нормативно-правовая основа. В связи с этим, касаясь вопроса о значимости нормативно-правовой базы для международного противодействия сексуальной работорговле, следует вспомнить общепризнанное правило, согласно которому именно законодательство является тем инструментом, который используется обществом для формулировки и регулирования норм поведения. Однако закон, как правило, отражает только желаемую ситуацию, которая не всегда, к сожалению, соответствует действительности. Думается, что ключ к сокращению разрыва между реальностью и законодательством лежит в повышении эффективности правоохранительной системы.

В связи с вышеизложенным возникает необходимость в исследовании практики противодействия торговле женщинами и сексуальной эксплуатации в отдельно взятой стране. Одним из таких государств, где сексуальная работорговля является острой проблемой, выступает Израиль. Согласно международной Конвенции о гражданских и политических правах, принятой в 1991 г., Израиль обязался принять меры по предотвращению, расследованию преступлений и привлечению к суду тех, кто нарушает указанные права. В том же 1991 г. Израиль присоединился к Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., требовавшей применения мер, необходимых для

искоренения торговли женщинами. В конце 90-х гг. XX в. Израиль подписал еще несколько международных конвенций, обязывающих его оказывать всемерное противодействие сексуальной работорговле. Позже, в 2000 г., Израиль, подписав Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., стал участником очередного важного соглашения. Однако торговля женщинами и их сексуальная эксплуатация продолжали существовать и бурно развиваться в Израиле еще на протяжении 15 лет, несмотря на то, что ответственность за такие преступления, как сутенерство, склонение и принуждение к занятию проституцией, лишение свободы, изнасилование, нанесение побоев, истязание, принудительный труд и изъятие документов, присутствовали в израильском уголовном законе. В 2000 г. в нем наметились серьезные перемены в сторону ужесточения ответственности за преступления, совершаемые в сфере секс-индустрии.

Начало полномасштабному противодействию торговле женщинами для проституции в Израиле и организованной сексуальной эксплуатации было положено в конце 2000 г., когда Кнессет (парламент Израиля) принял поправку 56 к гл. 11 Закона об уголовном праве, посвященную уголовной ответственности за проституцию, развратные действия и порнографию. Указанная поправка была представлена только § 203а «Торговля людьми с целью принуждения к занятию проституцией». Данный параграф содержит краткое определение торговли женщинами и санкцию за это преступление. Согласно рассматриваемой норме продажа или приобретение людей с целью занятия проституцией или посредничество в продаже караются наказанием в виде лишения свободы на срок до 16 лет. Продажа или приобретение могут выражаться в денежной

форме или чем-либо, эквивалентном деньгам, в виде услуг или в иной выгоде¹.

Позднее под давлением израильской и международной общественности, особенно феминистских организаций, в Кнессете была создана межпарламентская комиссия по расследованию дел, связанных с торговлей женщинами и организованной сексуальной эксплуатацией. Комиссия подала на рассмотрение в Кнессет два важных документа, призванных исправить создавшуюся криминальную ситуацию в сфере израильской секс-индустрии: законопроект о запрете торговли людьми и законопроект о борьбе с торговлей женщинами. Данные законопроекты содержат ряд очень важных моментов, таких как юридическая помощь и денежная компенсация жертвам.

Касаясь практики противодействия криминальным проявлениям в сфере секс-индустрии, и особенно торговле женщинами для принудительной проституции в Израиле, следует отметить, что на принятие самых серьезных карательных мер оказал влияние доклад Государственного департамента США «О мерах по защите жертв торговли людьми и насилия» 2000 г.² В данном документе была дана оценка Израилю как стране, в которой отсутствуют действенные меры по противодействию торговле людьми для сексуальной эксплуатации и выражена угроза применения международных санкций.

В рамках борьбы с торговлей женщинами для принудительной проституции полицией Израиля в целях получения оперативной информации широко используются сутенеры и иные участники сексуальной работоторговли. Так, удачная реализация ряда операций по внедрению агентов в транснациональные преступные сети позволила израильской полиции ликвидировать несколько крупных формирований, поставлявших женщин на рынок «белых рабов» в Израиле из стран СНГ и эксплуатировавших последних внутри страны. Однако в деятельности израильской полиции в этой сфере имеется немало недочетов. Первым из них является недостаточное количество в Израиле специальных полицейских подразделений по борьбе с рассматриваемыми преступлениями. Сотрудники таких подразделений должны пройти соответствующую подготовку для работы с жертвами сексуальной работоторговли и эксплуатации и обязаны сотрудничать с правозащитными организациями. Второй серьезной проблемой является несовершенство средств и методов, применяемых полицией Израиля в борьбе с преступностью и ины-

ми правонарушениями в сфере секс-индустрии. Чаще всего полиция проводит рейды с целью проверки мест, где могут находиться проститутки. Такие проверки, как правило, ограничиваются установлением подлинности документов, удостоверяющих личность женщин. Если выясняется, что женщина находится в Израиле нелегально, а ее паспорт или иное удостоверение личности подделаны, она подвергается аресту. Однако такие рейды не всегда приводят к ожидаемым полицейей результатам ввиду высокого качества фиктивных документов. У большинства полицейских отсутствуют специальные знания о правилах выявления таких подделок.

После проведения полицией всех необходимых действий по раскрытию и расследованию фактов, связанных с торговлей женщинами или сексуальной эксплуатацией, каждое уголовное дело передается в прокуратуру, где принимается окончательное решение об ответственности виновных лиц.

До 2002 г. Государственная прокуратура Израиля рекомендовала полиции не вмешиваться в события, происходящие в местах занятия проституцией, за исключением случаев, касающихся сексуальной эксплуатации малолетних и несовершеннолетних лиц, принуждения к занятию проституцией, других преступлений или причинения неудобств окружающим (Указания Государственной прокуратуры Израиля № 2.2 от 1994 г.). В начале 2002 г. Государственная прокуратура Израиля под воздействием вышеназванного доклада Государственного департамента США обязала полицию страны принять активные меры по противодействию сексуальной работоторговле и эксплуатации. В указаниях Государственной прокуратуры Израиля подчеркивается, что «...не имеет значения даже добровольное желание женщины заниматься проституцией, поскольку существует общий запрет на торговлю людьми» (§ 4б Указаний Государственной прокуратуры Израиля о политике расследования и судопроизводства по делам связанным с проституцией и работоторговлей, № 4.14 от 2002 г.).

Изменения в указаниях Государственной прокуратуры Израиля оказались полезными для улучшения международного имиджа страны.

Рассматривая правотворческие и правоприменительные мероприятия, нельзя не коснуться деятельности израильских государственных органов по работе с жертвами сексуальной работоторговли и эксплуатации. С учетом того, что в Изра-

¹ См.: Закон об уголовном праве 1977 г. М.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 12.

² См.: *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000. Trafficking in Persons Report* [Электронный ресурс] // *US. Department of State*. Режим доступа: www.state.gov/documents/organization/10815. Загл. с экрана.

иле проституция не запрещена уголовным законом, наиболее вероятным преступлением, за которое могут быть задержаны и депортированы женщины-иностранки, является нелегальное пребывание в Израиле.

Закон 2001 г. «О въезде в Израиль» и принятая в том же году поправка к нему призваны упорядочить пребывание в Израиле иностранных граждан, обеспечить законность депортации и защиту прав депортированных. Согласно данному Закону полицейский или лицо, исполняющее соответствующие обязанности, уполномочены задержать иностранного гражданина, подозреваемого в незаконном пребывании в Израиле, на 24 часа. Задержанный должен быть проинформирован о своих правах на понятном ему языке и иметь возможность сообщить о задержании близкому человеку, адвокату или официальному представителю страны проживания. Сотрудник полиции обязан доставить задержанного к начальнику пограничного контроля при Министерстве внутренних дел в течение 24 часов с момента задержания. Начальник пограничного контроля должен внимательно выслушать задержанного и в случае обнаружения того, что пребывание не имеет законных оснований, выдать ордер на депортацию. На основании такого ордера задержанное лицо должно быть подвергнуто аресту и содержаться в определенном месте вплоть до момента депортации. Начальник пограничного контроля вправе отпустить задержанного под залог, если будет убежден, что последний покинет Израиль в установленные законом сроки.

Но действительность сильно отличается от установленных правил. Часто имеют место случаи, когда переводчики женщинам не предоставляются. Информацию о своих правах задержанные женщины получают не от представителей полиции,

как того требует закон, а от правозащитных организаций. Чаще всего извещение об аресте передается в консульство только после ареста женщины и доставления ее в тюрьму. В результате отсутствия достаточной информации о своих правах женщины лишаются юридического представительства и возможности освободиться под залог.

В целях соблюдения законности задержания нелегальных эмигрантов и обращения с ними в Израиле создан специальный суд, где судьей может быть любой человек, хорошо знакомый с законами, регулирующими въезд и выезд из Израиля, и имеющий право быть судьей мирового суда. Такой судья назначается Министерством внутренних дел сроком на три года. Согласно вышеупомянутому Закону о въезде в Израиль лицо, задержанное по указанию начальника службы пограничного контроля, должно предстать перед специальным судом не позднее чем через 14 дней. Суд не имеет полномочий на отмену депортации, однако правомочен утвердить условия содержания задержанного либо освободить его под залог. Кроме надзорных функций, указанный суд призван осуществлять юридический контроль за решениями чиновников об аресте нелегальных эмигрантов, но депортируемые не всегда имеют возможность высказаться в суде.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное и неблагоприятную криминогенную обстановку в России, связанную с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией, следует отметить, что израильский опыт противодействия данному виду организованной и транснациональной преступности, несмотря на некоторые проблемы, рассмотренные выше, мог бы оказаться весьма полезен для совершенствования российской правоприменительной системы в данной сфере.

Теоретико-правовая проблематика системы мировых судов

В. И. Бацуев

Законодательство включает мировых судей субъектов Российской Федерации в единую судебную систему Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Вслед за этим в теоретической юриспруденции обозначились два подхода к мировым судьям. Первый подход определял мирового судью как элемент единой судебной системы Российской Федерации, предполагал отсутствие специалитета и вследствие этого предлагал единые критерии оценки для мировых и федеральных судов. Второй подход основан на том, что мировой суд хотя и организационно входит в единую судебную систему, но относительно самостоятелен и критерии его оценки тоже должны быть специальными. Признание каждого из подходов в качестве доминирующего теоретического основания построения судебной системы Российской Федерации может кардинально поменять ее организационную структуру. Однако сегодня нет политического решения вопроса о судьбе мировых судей.

Институт мировых судей нашел свое место в судебной системе Российской Федерации, вследствие чего исследования в рамках каждого из подходов не утрачивают своей актуальности. Анализируя работы ведущих представителей научно-теоретического (В. В. Дорошкова, В. Д. Карпович, Л. А. Окуньков, В. А. Ржевский и др.) и научно-практического (В. А. Туманов, В. В. Лебедев и др.) направлений, можно говорить о том, что сегодня значительная часть научного сообщества склоняется к признанию мировых судей относительно самостоятельным институтом.

Исследователи отмечают, что российская система мирового судопроизводства отражает некоторые исторические особенности мирового правосудия XIX в. При этом компаративный анализ показывает совпадение факторов, обусловивших возникновение мировой юстиции и в XIX в., и в конце XX в. Так, М. В. Немытина, обращаясь к истории мирового суда, отмечала, что возникновение мировой юстиции в Российской империи было обусловлено:

- крайней отсталостью российской до-реформенной юстиции, не претерпевавшей коренных изменений на протяжении долгого времени;

- необходимостью с помощью демократизации судоустройства и судопроизводства обеспечить экономическое развитие страны;

- победой либерального направления в правительстве в ходе подготовки судебных уставов 1864 г.;

- недооценкой роли суда в государственном механизме².

В России появление идеи воссоздания корпуса мировых судей было обусловлено следующими факторами:

- судебная система, оставшаяся в наследство от СССР, не справлялась с возрастающей нагрузкой, и ее социальная эффективность была крайне низка;

- в период 1993—1999 гг. тема демократизации судоустройства была одной из самых актуальных;

- либеральное направление в Правительстве РФ 90-х гг. XX в., представленное группой «младореформаторов», в своих устремлениях отражало те же идеи реформирования российской жизни в рамках либеральной модели развития;

¹ См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² См.: Немытина М. В. Суд в России: Вторая половина XIX — начало XX вв. Саратов, 1999. С. 6.

- «термин “судебная власть” отсутствовал в политическом... и научном лексиконе», «...в СССР никогда не было независимой и самостоятельной судебной власти»³.

Несмотря на кадровые и организационно-финансовые сложности переходного периода, организационное оформление, утверждение и самоопределение системы мирового судопроизводства уже произошло. И анализ показывает, что система мировых судов в социальном, организационном и финансовом аспектах отличается от федеральных судов общей юрисдикции. Так, данные проведенного нами опроса в трех субъектах Российской Федерации (Ростовской области, Ставропольском и Краснодарском краях) показывают, что граждане, обращающиеся в суд, адвокаты и судьи федеральных судов воспринимают мировую юстицию как нечто отличное от федеральных судов общей юрисдикции. Так, обозначили мировой суд как самостоятельный институт судебной власти более 80 % граждан, 60 % адвокатов, более 50 % судей. При этом двое судей из трех объясняли, что мировой судья, несмотря на одинаковый статус с судьями федеральных судов, отличается от федерального судьи. Наконец, через правовые особенности подсудных дел мировой суд интегрирован значительно глубже в социальную, идеологическую и ценностную структуры общества.

Признание относительной самостоятельности мировых судей как элемента судебной системы влияет на теоретико-правовую проблематику через теоретическое обособление вопросов генезиса, идентификации специальных целей и оптимизации.

Рассмотрим вопрос о генезисе. Исследователь института мировых судей В. В. Дорошков отмечает, что противники возрождения мировых судей в России аргументировали свою позицию следующими обстоятельствами:

1) мировые судьи характерны для прецедентной или не вполне сформировавшейся судебной системы;

2) проблему перегрузки судов делами можно решить путем увеличения числа федеральных судей;

3) создание дополнительного звена судебной системы повлечет значительные материальные затраты;

4) мировые судьи не соответствуют действующей судебной системе.

Анализ изменений в законодательстве России по вопросам судопроизводства позволил В. В. Дорошкову выявить следующие тенденции, принявшие характер закономерностей, развития российского судопроизводства:

1) расширение и укрепление демократических принципов, форм, институтов уголовного и гражданского процессов;

2) дифференциация форм судопроизводства в зависимости от степени общественной опасности деяний, размера иска и иных факторов;

3) расширение прав личности в гражданском, уголовном и административном процессах;

4) усиление процессуальных гарантий, возрастание роли и значения процессуальной формы в рассмотрении дела⁴.

В этой связи к теоретико-правовой проблематике на современном этапе развития мировой юстиции в России можно отнести:

- соответствие статуса мирового судьи тенденциям углубления специализации, профессионализма судей и разделения компетенции между судьями различных звеньев судебной системы;

- необходимость освобождения федеральных судей от рассмотрения уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести, гражданских дел с малыми суммами исков и дел об административных правонарушениях из-за существенного увеличения числа обращений в суды;

- повышение роли восстановительного правосудия путем активного использования примирительных процедур;

- приближение правосудия к населению с привлечением элементов контроля населения за судебной системой.

Известны два подхода к вопросу о целях. Один из разработчиков закона о мировых судьях, заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по законодательству В. А. Калягин, считает, что у различных разработчиков цели были разные. Верховный Суд РФ стремился главным образом разгрузить районные суды, освободить их от «мелочевки», к которой относятся наиболее распространенные категории дел⁵. У Государственной Думы РФ была другая цель: создать суды, максимально приближенные к гражданам, чтобы эти суды в определенной мере гражданами контролировались,

³ Савицкий В. М. Организация судебной власти // Становление судебной власти в обновляющейся России. М., 1997. С. 2.

⁴ См.: Настольная книга Мирового судьи / Под ред. В. М. Лебедева. М.: БЕК, 2002. С. 5.

⁵ См.: Калягин В. А. Мировой судья должен избираться населением // Коммерсантъ. 1999. № 12. С. 32.

чтобы была обратная связь и чтобы судебная защита прав соответствовала уровню правосознания граждан. В постановлении III внеочередного Всероссийского съезда судей совершенно справедливо отмечено: «...Целью мировой юстиции является максимальное приближение правосудия к населению. Это достигается, как показывает мировой опыт, путем предоставления права рассмотрения некоторых категорий уголовных и гражданских дел при согласии сторон доверенным лицам жителей определенной части населенного пункта. В этом главный смысл мировой юстиции... Мировые (местные) судьи в этом случае могли бы представлять собой кандидатов на судебные должности, набирающихся практического опыта судебной деятельности»⁶.

Что касается оптимизации, то анализ работ, рассматривающих мировую суд как правовой институт, позволяет применительно к проблеме оптимизации вычленил пять основных проблем.

1. Вопросы согласованности мировой юстиции и проблем федерализма, несмотря на их теоретически-абстрактный характер, являются фундаментальными для мировой юстиции. Их исследованием занимались В. Н. Ткачев и Н. В. Чепурнова, выводы которых заключаются в том, что настоящая проблема (а вопросы организации системы судов общей юрисдикции, в конечном счете, только одно из ее проявлений) заключается в том, что сосуществует несколько принципиально отличающихся взглядов на природу российского федерализма. Первая концепция оценивает Россию в качестве договорно-конституционной федерации, другой широко распространенный подход определяет Россию как симметричную федерацию, статус субъектов в которой в соответствии с Конституцией РФ равный, а сама Конституция РФ главенствует над иными актами. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (в его нынешнем виде) был принят именно в рамках такого подхода⁷.

Создание системы мировых судов субъектами Федерации является проявлением комп-

ромисса между сторонниками различного понимания российского федерализма.

2. Кадровая проблема, рассмотренная в контексте законодательного процесса, выходит за рамки организационного обеспечения. Например, в законопроекте «О мировых судах Российской Федерации» предполагалась возможность избрания мировыми судьями граждан, не достигших 25 лет и не имеющих высшего юридического образования или пятилетнего стажа работы по юридической специальности. Однако поскольку такое решение требовало иной редакции ст. 119 Конституции РФ, а законопроект о соответствующих изменениях Конституции РФ принят не был, ст. 5 Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»⁸ воспроизвела общие требования к судьям, содержащиеся в ст. 119 Конституции РФ и ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»⁹. Соответственно, проблема кадров — это часть проблемы социальной эффективности.

3. Проблема компетенции мировых судей. В. М. Боровский указывает, что круг дел, подсудных мировому судье, был определен еще на той стадии разработки законопроекта, когда предполагалась возможность занятия этой должности лицами, не имеющими высшего юридического образования¹⁰. В. Н. Ткачев, анализируя итоги введения института мировой юстиции в Ростовской области, отмечает, что, «если принять во внимание, что четвертая часть всех рассмотренных мировыми судьями гражданских дел представляла собой вынесение судебного приказа и что они рассматривают менее сложные уголовные и гражданские дела, а каждый федеральный судья к тому же еще рассматривает и административные дела, можно сделать вывод, что мировые судьи в настоящее время работают с меньшей нагрузкой, чем федеральные»¹¹. Имеются прямо противоположные оценки деятельности компетенции мировых судей, что указывает на значимость данной проблемы, к которой законодательство обращалось 14 раз с 2006 г. по 2008 г.

4. Проблема обеспечения свободного и равного доступа гражданина к суду. Хотя это и общая проблема судебной системы, но приме-

⁶ См.: Совет судей Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.ssrj.ru>. Загл. с экрана.

⁷ См.: Ткачев В. Н., Чепурнова Н. В. Единство судебной системы и принципы федерализма // Рос. юстиция. 1998. № 12. С. 3.

⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁹ См.: Рос. газ. 1992. 29 июня.

¹⁰ См.: Боровский М. В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Черные дыры в российском законодательстве. 2001. № 1. С. 17.

¹¹ Ткачев В. Н. Компетенцию мировых судей следует расширить // Рос. юстиция. 2001. № 4. С. 41.

нительно к мировым судьям она решается иначе, поскольку законодательная инициатива в этом вопросе принадлежит субъектам Федерации и требует только согласования с Верховным Судом РФ. Так, в каждом случае изменения числа мировых судей и границ судебных участков указывалось, что законодатель исходит из идеи территориального приближения населения к суду. Если суд недоступен, нет смысла в его существовании, во всяком случае в условиях признания идей демократии.

5. Проблема признания необходимости специальной процедуры рассмотрения дел. Судебная статистика однозначно указывает на то обстоятельство, что мировые судьи рассматрива-

ют до 70 % гражданских, 20 % уголовных, 90 % административных дел. При унификации процесса законодатель, решая проблему нагрузки мирового судьи, идет по пути увеличения штатов. Однако проблема может быть решена иным способом — через оптимизацию процессуального законодательства.

Рассмотрев связь между общим и частным, мы видим, что общая проблема того, чем же является мировой суд, влияет на решение вопроса о направлениях научного обеспечения процесса оптимизации деятельности и повышения правовой и социальной эффективности мирового суда как государственного органа и института судебной власти.

Проблемы применения института подведомственности в гражданском и арбитражном судопроизводстве

Г. Г. Рожков

Механизмом разграничения предметов ведения между судами и несудебными органами, а также между судами общей юрисдикции и арбитражными судами является институт подведомственности.

Как справедливо отмечал Ю. К. Осипов, «действие этого механизма обеспечивается путем указания в законе на определенные критерии, в зависимости от которых конкретные дела поступают на разрешение указанных в законе органов»¹.

В 2002 г. Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении на торжественном заседании, посвященном десятилетию арбитражных судов, говорил о проблеме четкого разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Он отмечал, что это «до сих пор одна из проблем нашей системы, которая часто запутывает и позволяет людям недобросовестным использовать эту слабость правовой системы в личных либо корпоративных интересах во вред экономике страны и во вред стране в целом»².

С последней реформы процессуального законодательства прошло шесть лет. Это достаточный срок для выявления трудностей, возникающих при работе подведомственности, и для внесения необходимых корректив. Однако на сегодняшний день, как показывает практика, четкое разграничение подведомственности — одна из проблем нашей системы.

Для лица, которое обращается в суд или иной юрисдикционный орган за защитой своих прав, первым шагом является правильное определение подведомственности. Неправильное определение подведомственности ведет к затягиванию восстановления прав или охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц, поскольку от момента подачи иска (жалобы) в суд или иной

юрисдикционный орган до вынесения вердикта судом или иным юрисдикционным органом о неподведомственности спора проходит много времени.

В последние годы число обращений граждан в суды и иные юрисдикционные органы за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав значительно увеличилось, что позволяет сделать вывод о повышении доверия правосудию.

Однако на сегодняшний день в законодательстве отсутствует четкое разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Все это приводит к тому, что определить правильно подведомственность спора не под силу не только рядовому гражданину или юристу-практику, но и самим судебным органам, наделенным правом рассматривать дела. На практике нередко происходит перекидывание дел из одного юрисдикционного органа в другой, а также возникает возможность для манипулирования подведомственностью и подсудностью недобросовестными лицами, преследующими цели, явно направленные не на законное и справедливое разрешение спора судом или иным юрисдикционным органом.

Как уже отмечалось, институт подведомственности имеет своей целью распределение полномочий по разрешению юридических дел между множеством существующих юрисдикционных органов.

Если в юрисдикционной системе функционирует только один орган, который разрешает все без исключения юридические дела, то, соответственно, отпадает необходимость в существовании института подведомственности,

¹ Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 121.

² Выступление Президента В. В. Путина на торжественном заседании, посвященном десятилетию арбитражных судов 22.02.2002 // ВВАС РФ. 2002. Специальное приложение к № 5. С. 6.

а также исчезает основа для возникновения споров о подведомственности. Следовательно, первопричиной для существования споров о подведомственности является само наличие многих форм защиты прав и охраняемых законом интересов.

С другой стороны, при надлежащей регламентации института подведомственности с четким однозначным разграничением компетенции между всеми юрисдикционными органами коллизии подведомственности не должны возникать.

Можно однозначно сказать, что коллизии подведомственности являются следствием недостатков, существующих в правовом регулировании самого института подведомственности. Причины возникновения коллизий подведомственности кроются в многообразии и постоянной динамике развития частноправовых отношений.

Каким бы детальным и проработанным ни было принимаемое законодательство, в нем невозможно предусмотреть все вероятные правоприменительные ситуации, так же как и предвидеть, какой характер примут регулируемые законом отношения по прошествии лет.

Кроме того, как показывает история, на существование коллизий в регулировании деятельности юрисдикционной системы оказывает свое влияние подвижность границ частного и публичного права и границ сфер правового и общественного регулирования, за изменением которых право не всегда может успеть.

Другим объективным фактором является сложность юрисдикционной системы России: из-за большого количества юрисдикционных органов возникает пересечение компетенций при правовом регулировании их деятельности. Вместе с тем сложность юрисдикционной системы, состоящей из множественности юрисдикционных органов, является объективной необходимостью в обществе с развитой системой правовых отношений³.

Вследствие специфики федеративного государства Россия характеризуется многоуровневостью нормативно-правового регулирования. Помимо предметов исключительно федерального ведения, существуют вопросы, отнесенные к ведению субъектов Российской Федерации или

к совместному ведению России и субъекта Российской Федерации. Достижение взаимосогласованности законодательства разных уровней требует четкого взаимодействия между соответствующими законодательными органами. Кроме того, нельзя забывать о том, что Россия является частью мирового сообщества, следовательно, одним из источников права Российской Федерации являются нормы международного права.

В совокупности одновременное функционирование нормативных правовых актов различного уровня может вызвать их несогласованность друг с другом, что также способствует возникновению коллизий в регулировании института подведомственности.

Низкое качество законодательства, несогласованность и противоречия между нормами различных актов, регулирующих сходные сферы правовых отношений, их недостаточная теоретическая разработка, несоблюдение комплексного подхода в правотворческой деятельности, нестабильность законодательства, приводящая к нестабильности судебной практики, использование правовых норм с неопределенными или относительно определенными элементами, несвоевременная расчистка правового пространства от устаревших норм⁴ — все это субъективные факторы, способствующие возникновению коллизий подведомственности.

Вполне реальны и случаи не соответствующего закону отказа в судебной защите вследствие возникшего спора о подведомственности, чему можно найти подтверждение в судебной практике⁵.

Все вышеуказанные факторы в совокупности приводят к тому, что ни заинтересованное в защите своих прав лицо, ни сами юрисдикционные органы не могут сориентироваться в массиве действующего законодательства при определении надлежащей подведомственности конкретного юридического дела, что приводит к возникновению коллизионных ситуаций.

Устранение объективных причин возникновения коллизий подведомственности маловероятно, в то же время деструктивное воздействие коллизий на функционирование механизма разграничения подведомственности юрисдикционных

³ См.: Чудиновских К. А. Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 138.

⁴ См.: Шерстюк В. М. Основные проблемы системы гражданского процессуального права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 20.

⁵ См.: Жилин Г. А. Вопросы разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Комментарий судебной практики. М., 1997. Вып. 3. С. 58—69.

органов можно сильно уменьшить, если сократить до минимума субъективные факторы.

Порядок разрешения споров о подведомственности, возникающих между юрисдикционными органами, по существу, остается неурегулированным. Однако и в отсутствие специального регулирования можно все же отметить, что некоторые способы разрешения коллизий подведомственности в различной степени находят свое применение в нашей стране и помогают уменьшить число коллизионных ситуаций.

В целом разрешение коллизий подведомственности может осуществляться в нескольких направлениях.

1. Нормотворческое направление, подразумевающее внесение изменений в действующее законодательство при обнаружении несогласованности норм различных нормативных правовых актов.

Хотя нормотворческая процедура устранения споров о подведомственности характеризуется большой сложностью и достаточно длительным сроком реализации, изменения действующего законодательства позволят в лучшем случае устранить связанные с определением подведомственности дел проблемы, существующие на данный момент. Однако общественные отношения не стоят на месте, и по прошествии некоторого времени по объективным причинам в регулировании института подведомственности вновь может возникнуть коллизионная ситуация.

В этой связи можно утверждать, что полностью избежать возникновения споров о подведомственности нормотворческим путем вряд ли возможно в силу динамизма развития частноправовых отношений, а также сложности самой юрисдикционной системы.

2. Правоприменительное направление. Невершенство и некорректное использование законодательной техники, неясность, двусмысленность, неточность языка нормативного акта наиболее оперативно могут быть преодолены при помощи такого важного элемента правоприменительного процесса, как судебное толкование⁶.

В этой связи не меньший объем правоприменительной работы, направленной на преодоление коллизий норм института подведомствен-

ности, осуществляется Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ как высшими органами соответствующих подсистем судебной власти.

Примером такой деятельности являются постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.1992 № 6 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе»⁷, от 21.12.1993 № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан»⁸ и ряд других, в которых Верховный Суд РФ последовательно разъясняет вопрос о разграничении подведомственности дел между судебными и административными органами государственной власти.

Определенное решение указанной проблемы было найдено путем проведения совместных Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по решению ключевых вопросов, требующих единообразного толкования во всех судебных органах. Наиболее значимым в отношении регулирования института подведомственности можно назвать совместное постановление Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»⁹, которым впервые на основе толкования действующего законодательства были сформулированы основные критерии подведомственности дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам.

3. Организационное направление. К этой категории можно отнести введение законодателем коллизионных норм, установление последствий неподведомственности заявляемого в юрисдикционный орган дела, определение процедуры разрешения споров о подведомственности между несколькими юрисдикционными органами, а также создание специальных органов по разрешению коллизий подведомственности. Несмотря на то что разрешение коллизий в таком направлении является наиболее эффективным, можно сказать, что в российском праве оно в должной мере не использовано¹⁰.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что из трех предложенных направлений

⁶ См.: Осипов А. В. Понятие и необходимость толкования права // Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001. С. 480.

⁷ См.: Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РФ: 1961—1993. М.: Юрид. лит., 1994.

⁸ См.: БВС РФ. 1994. № 3.

⁹ См.: ВВАС РФ. 1992. № 1.

¹⁰ См.: Чудиновских К. А. Указ. соч. С. 138.

разрешения коллизий несомненную значимость имеет именно правоприменительная деятельность судебных органов, позволяющая преодолеть возникшие как в связи с несовершенством законодательства, так и в силу объективных причин коллизии подведомственности. Однако эта деятельность должна быть строго регламентирована, чтобы воспрепятствовать осуществлению судами несвойственных им функций и ограничивать проявления судебного произвола¹¹ в его широком понимании.

К сожалению, полностью разрешить проблему подведомственности дел судам общей юрис-

дикции и арбитражным судам не представляется возможным ввиду сложности юрисдикционной системы России и в силу объективных и субъективных причин.

Однако положительные изменения, происходящие в законодательстве, и внимание высших органов управления страны к подведомственности споров, направлены на устранение коллизий подведомственности. Это и позволяет надеяться, что число споров о неподведомственности дел арбитражным судам и судам общей юрисдикции в скором будущем обязательно сократится.

¹¹ См.: Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 20—21.

Стратегия развития лесного комплекса России

С. А. Шиловская

Россия — крупнейшая лесная держава, на территории которой сосредоточено около 25 % мировых запасов леса — 81,5 млрд м³. Это в 35 раз больше, чем в США, и в 30 раз больше, чем в Канаде. При этом Российская Федерация использует свой лесосырьевой потенциал меньше, чем на четверть. Фактический объем лесопользования составляет 120 млн м³, тогда как возможный объем расчетной лесосеки — 550 млн м³ по России.

Несмотря на то что запасов леса в России значительно больше, чем в США, Канаде или Финляндии, Россия по уровню развития лесной промышленности им сильно уступает. Например, в Финляндии лесов примерно столько, сколько в Карелии, но Финляндия обрабатывает и продает за рубеж в два раза больше леса, чем вся Российская Федерация. Становление и развитие лесной отрасли в Финляндии началось сразу после Второй мировой войны. По данным Федерального агентства лесного хозяйства, почти 65 % всей целлюлозы, которую производят сегодня финны для изготовления бумаги, и 24 % всей финской фанеры производится из российской древесины. Россия же покупает за границей целлюлозно-бумажную продукцию на 2 млрд долларов в год¹.

Одной из причин отставания в развитии лесного сектора экономики России от мирового уровня является отсутствие в стране долговременной национальной лесной политики. На выездном заседании Совета по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ в Сыктывкаре 29 января 2008 г. В. А. Зубков, тогда еще премьер-министр Российской Федерации, поднял вопрос о разработке концепции Стратегии развития лесного комплекса на период до 2020 г. (далее — Стратегия). В соответствии с поручением Правительства РФ Минпромторг России разработал проект Стратегии. Она была

подготовлена и рассмотрена 12 августа 2008 г. на очередном заседании Совета по развитию лесного комплекса при Правительстве РФ под руководством первого заместителя Председателя Правительства РФ В. А. Зубкова.

На выездном заседании Совета по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ в Сыктывкаре 29 января 2008 г., который рассматривал Стратегию развития лесного комплекса страны на период до 2020 г., В. А. Зубков отметил, что с реализацией этого документа производство лесобумажной продукции увеличится в 4,3 раза, в 5 раз возрастут налоговые поступления в бюджет, в 4,9 раза увеличится производительность труда, а уровень переработки леса возрастет с 49 до 78 %. По словам первого вице-преьера, экспорт переработанного леса увеличится также по разным видам продукции в 1,5—3 раза².

Анализ программ развития лесного сектора экономики зарубежных стран показал следующее:

- программы утверждаются, как правило, правительством страны и ориентированы на государственную поддержку лесного сектора;
- национальные лесные стратегии носят долговременный характер, т. е. разрабатываются на десять и более лет;
- одной из главных целей лесной стратегии является повышение экономической эффективности всего лесного сектора страны, включая лесохозяйственную и лесопромышленную сферы, а также смежных с ним секторов;
- стратегии учитывают международные требования устойчивого управления лесами;
- при подготовке программ исходят из рыночных принципов и ориентируются на опреде-

¹ См.: Лесная промышленность еще со времен советской власти лежит на боку [Электронный ресурс] // Первый лесопромышленный портал. Режим доступа: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-19591>. Загл. с экрана.

² См.: Первый заместитель Председателя Правительства России В. А. Зубков провел заседание Совета по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ [Электронный ресурс] // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. Режим доступа: www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentvicechairman/chronicle%5Fzubkov/archive/2008/08/12/3717616. Загл. с экрана.

ленные рынки лесных товаров, т. е. учитывают спрос внутри страны и за рубежом;

- программы носят комплексный характер, учитывают интересы всех участников лесных отношений и структурных единиц национальных лесных секторов, а также государства в целом;

- обязательной составляющей лесной стратегии является социальная и экологическая направленность, обеспечивающая увеличение занятости и сохранение среды обитания.

Основной предпосылкой, подтверждающей возрастание роли лесного сектора в экономике зарубежных стран, является постоянно растущий спрос на лесобумажную продукцию.

Исследования и анализ спроса на лесобумажную продукцию на внутреннем рынке на период до 2015 г., проведенные под эгидой Продовольственной и сельскохозяйственной ООН (учреждена в 1945 г. с целью повышения качества питания, роста производительности в аграрном секторе, улучшения условий жизни сельского населения и содействия мировому экономическому росту), говорят о росте спроса на лесобумажную продукцию:

- в строительстве и для ремонтно-эксплуатационных нужд — в 2,8 раза (пиломатериалы, фанера, плиты);

- в производстве мебели — в 2,5 раза на пиломатериалы, фанеру и древесно-стружечные плиты и в 7 раз на древесноволокнистые плиты, включая плиты средней плотности;

- в производстве тары — в 3,1 раза (тарный и коробочный картон);

- в машиностроении — в 2,6 раза (пиломатериалы, фанера, плиты);

- в горнорудной промышленности — в 1,7 раза;

- в полиграфии — в 3 раза (печатные виды бумаги).

Сущность национальной лесной политики ведущих лесных держав мира составляет самостоятельная деятельность и сотрудничество в освоении и сохранении лесного фонда планеты, что не исключает неизбежного соперничества на основных рынках лесобумажной продукции.

В целях защиты геополитических интересов России и финансовых интересов общества при использовании лесных ресурсов, а также для обеспечения грамотного ведения лесного хозяйства и устойчивого лесопользования в качестве доминирующей формы должна выступать государственная собственность на леса и земли лесного фонда.

Государство должно обеспечить выполнение и усилить контроль за следующими функциями:

- более эффективным управлением лесами как собственностью государства;

- регулированием лесных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации;

- обеспечением контроля за исполнением принятых законов и нормативных правовых актов.

Стратегия развития лесного комплекса должна отражать состояние и перспективы развития как лесного хозяйства, так и лесной промышленности.

При подготовке Стратегии Минпромторгом России были рассмотрены два альтернативных варианта развития: инерционный и инновационный³.

В условиях инерционного варианта предусматривается сохранение сложившихся тенденций развития лесного комплекса. В этом варианте будут реализовываться преимущественно новые проекты в лесопильно-деревообрабатывающей и плитной промышленности. Развитие целлюлозно-бумажной отрасли будет осуществляться путем модернизации, технического перевооружения и создания новых производств на действующих предприятиях, что сохранит сырьевую направленность поставок продукции на мировой рынок и усилит импортной зависимости по большой группе лесобумажных товаров.

Инновационный вариант позволит создать мощности по выпуску совершенно новых (по потребительским свойствам) видов лесобумажной продукции для максимального обеспечения внутреннего рынка продукцией собственного производства и укрепления позиций на внешнем рынке.

Исходя из инновационного сценария, который является наиболее предпочтительным для развития лесного комплекса, Минпромторгом России в Стратегии определены основные цели развития лесного комплекса Российской Федерации:

- удовлетворение потребностей внутреннего рынка в высококачественной и конкурентоспособной лесобумажной продукции отечественного производства;

- снижение доли импортируемой продукции на внутреннем рынке (импортозамещение);

- повышение вклада лесного комплекса в социально-экономическое развитие регионов страны;

- обеспечение экологической безопасности и стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и услугах леса.

Для достижения этих целей необходимо устранить такие системные проблемы, сдержива-

³ См.: О проекте стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] // Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.minprom.gov.ru/appearance/report/78>. Загл. с экрана.

ющие развитие лесопромышленного комплекса в настоящее время, как:

- недостаток мощностей по глубокой переработке древесины;
- низкая инновационная активность и инвестиционная привлекательность;
- использование устаревших технологий, машин и оборудования с высокой долей ручного труда и низкой производительностью;
- высокий износ основных производственных фондов.

В связи с этим одной из основных задач, стоящих перед лесопромышленным комплексом, является создание новых мощностей по глубокой механической, химической переработке древесины и производству нового ассортимента конкурентоспособных видов бумаги и картона в соответствии с лучшими существующими технологиями.

При разработке стратегии была произведена оценка внутреннего и внешнего рынков, использован балансовый метод расчета спроса и предложения на лесобумажную продукцию.

Стратегия учитывает и региональные особенности развития лесопромышленного комплекса. В частности, предусматривается опережающее развитие производств по глубокой переработке древесины в лесоизбыточных регионах Сибири и Дальнего Востока.

Вместе с тем необходимо отметить, что увеличение темпов роста выпуска продукции по этим регионам сдерживается ограниченным региональным спросом на продукцию.

В целом по России предусматриваются следующие объемы ввода мощностей по основным видам продукции: по бумаге и картону — 8,4 млн т,

по древесным волокнистым полуфабрикатам — 10,7 млн т; 6,4 млн м³ — по листовым древесным материалам⁴.

Стратегия предусматривает, что основная масса инвестиций будет формироваться за счет прибыли, амортизационных отчислений и привлекаемых кредитов банков и других финансовых инструментов.

В соответствии со Стратегией общий объем инвестиций в лесопромышленный комплекс составит в 2008—2020 гг. 2 286 млрд рублей, в том числе за счет средств инвесторов — 1 588 млрд рублей, средств Инвестиционного фонда РФ и Внешэкономбанка — 304 млрд рублей, средств бюджетов субъектов и муниципальных образований — 379 млрд рублей (в ценах соответствующих лет). При этом прямые государственные вложения предусмотрены только в рамках финансирования научных исследований и опытно-конструкторских разработок до 12 млрд рублей⁵.

За 2008—2020 гг. по инновационному сценарию объем произведенной лесобумажной продукции возрастет в 4,7 раза, налоговые поступления в бюджет увеличатся в 5,7 раза, производительность труда возрастет в 4,9 раза⁶.

Реализация Стратегии должна дать мощный импульс для повышения эффективности лесного комплекса, улучшить структуру производства и реализации лесобумажной продукции, удовлетворить потребности внутреннего рынка в высококачественных товарах из бумаги и картона, изменить долю экспорта лесных товаров в сторону увеличения доли продукции глубокой переработки, а также обеспечить экологическую безопасность.

⁴ См.: О проекте стратегии развития лесного комплекса...

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Там же.

Вопросы совершенствования инвестиционной политики в системе социально-экономического развития Азербайджанской Республики

Т. Керимова

Основными недостатками действующей системы формирования программ социально-экономического развития Азербайджана являются ориентация на кратко- и среднесрочные цели, отсутствие комплексного подхода, а также неопределенность в источниках финансирования программных мероприятий. Использование инвестиционной составляющей в механизме разработки концепции социально-экономического развития регионов позволяет решать проблемы формирования стратегии региона с позиции системного подхода и учесть все аспекты его деятельности региона.

В связи с этим существенно возрастает роль органов местного самоуправления в активизации инвестиционной деятельности не только в отношении объектов собственности региона, но и системы местного хозяйства в целом. Условием успешного привлечения инвестиционных ресурсов и их эффективного использования является наличие целенаправленной инвестиционной политики, базирующейся на оценке и прогнозировании инвестиционного климата региона и учитывающей интересы всех участников инвестиционного процесса.

При многоуровневой стратегии территориального развития Азербайджана, сочетающей принципы управления сверху с внутренним саморегулированием, региональные единицы стали субъектами самостоятельного принятия экономических решений и проведения определенной социально-экономической политики на своих территориях. В них сконцентрировано 52 % населения Азербайджана, основные фонды отраслей экономики, и их роль как фокусных центров территории постоянно растет. Принятие соответствующих законов об общих принципах организации местного самоуправления в Азербайджанской Республике и отнесение к предметам ведения регионов «комплексного социально-экономического развития» создало организационно-правовую основу для самостоятельного управления развитием на уровне региона.

В условиях ограниченных финансовых средств, обеспечивающих реализацию планов со-

циально-экономического развития регионов страны, а также отдельных целевых программ, необходимо привлекать инвестиции, аккумулировать сбережения и накопления предприятий и граждан, создавать условия для привлечения капитала (в том числе иностранного). В территориально-административных системах инвестиции выполняют ряд значимых функций, таких как обеспечение расширенного воспроизводства, поддержание инновационного процесса и создание условий устойчивого роста в экономике.

В целях определения подходов к разработке адекватной инвестиционной политики региона сначала нужно выявить особенности инвестиционной деятельности на местном уровне.

Субъекты инвестиционной деятельности взаимодействуют на различных ее этапах, преследуют собственные цели и отражают специфические интересы, что обуславливает многомерность инвестиционного процесса. Исследования показывают, что целевые позиции данных субъектов позволяют сформировать процедуры согласования интересов участников инвестиционной деятельности на региональном уровне в целях ее активизации и повышения эффективности.

Важную роль в информационном и методическом обеспечении процесса принятия управленческих решений в организации инвестиционной деятельности на региональном уровне играют оценка и прогнозирование инвестиционного климата региона. Большинство исследователей одинаково трактуют содержание данного понятия, но при конкретизации его структуры и методик оценки мнения ученых существенно расходятся. Обобщая разные исследования, под инвестиционным климатом региона мы понимаем общую характеристику совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических и социально-культурных предпосылок, предопределяющих привлекательность и целесо-

образность инвестирования в экономику региона и степень реализации этих возможностей.

Инвестиционный климат определяется взаимодействием двух его составляющих: инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности. Под инвестиционной привлекательностью региона мы понимаем систему или сочетание различных объективных признаков, средств и ограничений для максимально возможного привлечения инвестиций. Инвестиционная привлекательность состоит из двух компонентов: инвестиционного потенциала и уровня территориальных инвестиционных рисков. Инвестиционная активность региона — это направленность и интенсивность инвестиционной деятельности, характеризующаяся объемом и темпами привлечения инвестиций на территорию.

В целях совершенствования инвестиционной политики в регионе требуется использовать системный подход, в рамках которого будут решаться стратегические задачи развития региона, а также использоваться современные рыночные механизмы и инструменты. Системный подход к формированию инвестиционной политики в регионе должен предусматривать, с одной стороны, разработку концепции социально-экономического развития территории с выделением приоритетов стратегического и тактического уровня значимости, с другой — детальную проработку и обоснование организационно-экономического механизма и инструментов активизации и стимулирования инвестиционной деятельности для реализации этих приоритетов.

Сущность инвестиционной политики в регионе можно определить как целенаправленную научно обоснованную деятельность органов местного самоуправления по активизации и стимулированию инвестиционной деятельности, привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развития региона и, как следствие, улучшение качества жизни населения.

Базовой предпосылкой комплексного, сбалансированного социально-экономического развития региона выступает создание благоприятного инвестиционного климата. Для анализа состояния и динамики инвестиционного климата региона на каждом этапе осуществления инвестиционной политики, позволяющем отслеживать уровень и качество ее реализации, требуется разработка соответствующей методика.

На основе анализа методов оценки инвестиционного климата регионов, разработанных отечественными и зарубежными специалистами,

выявления их преимуществ и недостатков, адаптации к особенностям региона нами предлагается методика оценки инвестиционного климата региона.

Задачу отбора частных показателей инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности необходимо решать на основе применения следующих принципов: целенаправленности и относительной простоты показателей, их стандартности, научности, реалистичности, а также объективности и достоверности исходных данных. Анализ современных подходов и систем показателей при оценке социально-экономического состояния региона показал, что для оценки его инвестиционного климата целесообразно применять подходы, используемые органами государственной статистики.

Наиболее полное и объективное сопоставление инвестиционного климата в регионах Азербайджанской Республики обеспечивает их сравнение по всей совокупности показателей с проведением количественно выводимых разносторонних оценок. Для решения этой задачи можно использовать эмпирический подход, в основу которого положен известный в статистике индексный метод объединения разномерных показателей. Названный метод позволяет рассчитывать интегральные показатели инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности регионов. Эти показатели могут использоваться при множественных сопоставлениях.

Сопоставление фактической инвестиционной активности в регионе с его инвестиционной привлекательностью показывает степень реализации этой привлекательности, т. е. реального использования хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления инвестиционного потенциала соответствующего региона, а следовательно, эффективность инвестиционной политики региона.

Обеспечение ориентации инвестиций на реализацию концепции комплексного социально-экономического развития региона реализуется путем оптимального использования прямого бюджетного финансирования (в частности, с помощью конкурсного отбора инвестиционных проектов) и создания системы экономических регуляторов направленного инвестирования (предоставление дополнительных налоговых льгот, правовых и финансовых гарантий).

В условиях ограниченности средств местного бюджета необходимо использовать совокупность всех потенциальных источников инвестиционных ресурсов региона: свободных собственных средств хозяйствующих субъектов, средств вышестоящих

бюджетов, сбережений населения и др. Сравнение потенциальных инвестиционных возможностей территориально-хозяйственной системы с фактическими инвестициями в экономику позволяет оценить эффективность инвестиционной политики, а также выявить наиболее перспективные направления и сферы воздействия органов местного самоуправления с целью активизации инвестиционной деятельности на региональном уровне.

Инвестиционная политика в регионах страны предусматривает расширение инвестиционной деятельности за счет вовлечения в инвестиционный процесс банковского сектора, фондового рынка, иностранных инвестиций, инвестиционных и финансовых институтов, а также укрепления законодательной базы инвестиционной деятельности на территории региона. В инвестиционной политике региона страны отсутствуют действенные механизмы и регуляторы направленности финансовых ресурсов действующего инвестиционного рынка на реализацию долгосрочных инвестиционных проектов. Поэтому можно предложить комплекс мероприятий и инструментов, обеспечивающих процесс мобилизации инвестиционных ресурсов и предопределяющих подход к решению проблемы привлечения инвестиций на территорию региона, а также задействованности не востребуемых потенциальных инвестиционных ресурсов с одновременной их ориентацией на комплексное социально-экономическое развитие региона.

Механизм управления процессом инвестиционной политики региона включает в себя совокупность методов воздействия на инвестиционную деятельность и систему обеспечения ее ведения. Необходимо сформировать систему прямых методов по направленности инвестиций на

реализацию приоритетов региональной социально-экономической политики и методов косвенного воздействия, ориентированных на создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности в территориально-хозяйственной системе. Рассмотренные группы методов следует использовать в качестве взаимодополняющих, их соотношение должно определяться как уровнем развития региона, так и особенностями инвестиционной политики в конкретный период.

В целях совершенствования инвестиционной политики региона необходимо создать на базе единого координатора инвестиционной деятельности независимую от влияния органов местного самоуправления постоянно действующую структуру с задачей организации инвестиционной деятельности в регионе. Ею могли бы стать некоммерческие организации (фонды, ассоциации), которые в лице своих учредителей смогут объединить интересы всех участников инвестиционного процесса в регионе. Учитывая опыт других регионов, можно создать Агентство инвестиционного развития.

Функции Агентства инвестиционного развития должны состоять не столько в регламентации инвестиционной деятельности, сколько в обеспечении условий для более интенсивной разработки проектов, мониторинге инвестиционного климата региона в соответствии с разработанной методикой, определении потребности в инвестициях и формировании региональных регуляторов, стимулирующих инвестиционную деятельность, разработки направлений совершенствования инвестиционной политики региона, а также механизмов и инструментов их реализации, адекватных изменениям в социальной и экономической сферах региона.

Сравнительный анализ российского и китайского уголовно-процессуального законодательства о возмещении морального вреда потерпевшему от преступления

М. Мяо

Возмещение морального вреда является составной частью более широкого института защиты прав потерпевшего. М. В. Порфенова и Е. И. Конах правильно пишут, что «реализация потерпевшим права на возмещение морального вреда в определенной степени способствует возникновению у него чувства восстановленной справедливости, позволяя максимально смягчить тяжесть причиненного вреда и нравственных страданий, хотя подобная компенсация не может возместить в полной мере утрату человеческой жизни, повреждение здоровья, не снимет нравственных страданий и переживаний, перенесенных в результате совершения преступления»¹.

К сожалению, в Китае механизм охраны моральных интересов потерпевшего еще не разработан: потерпевший не вправе предъявить гражданский иск о компенсации морального вреда при производстве по уголовному делу. После принятия УПК КНР от 17.03.1996 защита личности стала приоритетным направлением в деятельности государства и его органов, но здесь также существует пробел: ничего не говорится о моральном вреде. Кроме этого, следует обращать внимание на то, что в Установлении Верховного народного суда по вопросам объема дополнительного иска от 04.12.2000 четко сказано, что народный суд не принимает дополнительный гражданский иск в отношении морального вреда, причиненного преступлением потерпевшему. Данное Установление фактически исключает возможность компенсации морального вреда потерпевшему, поскольку суд не может поддерживать иск о возмещении морального вреда. Таким образом, в Китае немущественный вред, причиненный преступлением, не имеет экономического содержания и стоимостной формы. Вопрос о возмещении морального

вреда в уголовном процессе Китая пока не урегулирован, из чего следует, что, если потерпевший от преступления потребует возмещения морального вреда, народный суд не будет его принимать и рассматривать.

Признание государством ценности человеческой личности означает необходимость создания эффективно действующих механизмов, обеспечивающих каждому человеку и гражданину возможность добиваться защиты и восстановления его прав и свобод от любых незаконных ограничений и нарушений. Целью компенсации немущественного вреда является стремление уравновесить дисбаланс, возникающий в результате преступления. Потерпевший несет потери, а преступник выигрывает, поскольку, совершая преступление, действует в своих интересах. Суд должен восстановить справедливость, принудив преступника возместить понесенные потерпевшим потери как в материальной, так и в нематериальной сфере. Возмещение вреда «будет во многих случаях иметь и общепредупредительное (устрашительное) значение, больше даже, чем другие меры социальной защиты»².

Многочисленные преступления причиняют не только большой материальный ущерб, но и моральный вред потерпевшему. Например, причинение лицу физического вреда обязательно влечет за собой негативное воздействие на его психику. Таким образом, потерпевшему причиняется моральный вред одновременно с физическим. Следует согласиться с учеными, считающими, что несправедливо не возмещать моральный вред потерпевшему³. По нашему мнению, как с

¹ Процессуальные права потерпевшего и их реализация в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / М. В. Порфенова, Е. И. Конах. М.: Экзамен, 2006. С. 96.

² Утевский Б. Возмещение немущественного вреда как мера социальной защиты // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 37. С. 1084.

³ См., напр.: Ло Хунюань. Исследование системы возмещения морального вреда в Китае (Study on the System of Moral Damages in China) : Дис. ... маг. юрид. наук. Цзилинь, 2005. С. 15; Мяо Дунхай Исследование возмещения морального вреда потерпевшему : Дис. ... маг. юрид. наук. Чжэнчжоу, 2006. С. 32 и др.

точки зрения наказания преступника, так и в аспекте защиты прав потерпевшего моральный вред, причиненный преступлением, подлежит компенсации. Нами был проведен опрос следователей, прокуроров, судей и иных должностных лиц правоохранительных органов Китая. По результатам опроса выявлено, что 84 % из числа опрошенных считают, что надлежит возмещать моральный вред потерпевшему; 4 % думают, что не надо создавать систему возмещения морального вреда потерпевшему; 12 % затруднились в ответе⁴. Это говорит о правильности нашей позиции.

По нашему мнению, для совершенствования уголовно-процессуального законодательства в отношении возмещения морального вреда потерпевшему в Китае необходимо использовать зарубежный опыт. Здесь особого внимания заслуживает российский опыт. На это есть ряд причин: во-первых, российское законодательство в вопросах возмещения морального вреда потерпевшему более совершенно, чем китайское; во-вторых, в историческом прошлом на государственную и правовую системы Китая большое влияние оказал СССР, поэтому законодательство Китая и России очень похожи.

В России потерпевшие чаще стали заявлять иски о компенсации причиненного морального вреда, а суды чаще стали удовлетворять такие иски на основании ст.ст. 151 и 1100 ГК РФ⁵. Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»⁶ дано подробное определение понятия «моральный вред». Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в

силу закона нематериальные блага или нарушающими его личные неимущественные права, либо нарушение имущественных прав гражданина. В ч. 2 ст. 1099 ГК РФ предусмотрено, что моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими имущественные права гражданина, подлежит компенсации в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, по российским законам в качестве удовлетворения незначительного нанесенного вреда потерпевшему должна быть некоторая сумма денег, взысканная с лица, причинившего вред.

Учитывая вышеизложенное, мы предлагаем дополнить ст. 77 УПК КНР следующими нормами:

1) потерпевший имеет право предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда;

2) моральный вред может заключаться в нравственных и физических страданиях в связи с причинением вреда здоровью потерпевшего, утратой родственников, невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство, деловую репутацию, временным ограничением либо лишением каких-либо прав и др.;

3) компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме;

4) размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причиняющего вреда лица в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

⁴ Были проанкетированы 100 работников правоохранительных органов и 100 граждан.

⁵ См.: Назаров А. Д. Следственные ошибки в досудебных стадиях уголовного процесса: Учеб. пособие. Красноярск, 2000. С. 26.

⁶ См.: БВС РФ. 1996. № 3.

Обязанность осуществления уголовного преследования по уголовно-процессуальному законодательству Азербайджанской Республики

Ф. Халилов

Как средство реализации уголовно-правовых запретов, закрепленных в уголовном законе, институт уголовного преследования является важным инструментом в системе уголовного судопроизводства для достижения ее целей. Недаром, анализируя УПК Азербайджанской Республики от 01.09.2000 (далее — УПК АР) с точки зрения законодательной техники, профессор М. А. Джафаркулиев обратил внимание на то, что гл. 3 УПК АР, посвященная уголовному преследованию, была размещена сразу после главы, посвященной демократическим принципам уголовного процесса, и оценил это как придание данному институту особого значения со стороны законодателя¹. В зависимости от вида уголовного преследования круг его субъектов и правовой характер его осуществления меняется. Уголовное преследование может осуществляться и как процессуальная обязанность (со стороны государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять такую деятельность), и как процессуальное право (со стороны потерпевшего, частного обвинителя, гражданского истца, их представителей и правопреемников).

Чтобы понять, что представляет собой обязанность осуществления уголовного преследования, требуется в первую очередь выяснить понятие и содержание самого уголовного преследования. Для этого следует обратиться к ст. 7.0.4 УПК АР, которая определяет нормативное понятие уголовного преследования. При формулировке этой дефинитивной нормы законодатель выбрал метод перечисления целей уголовного преследования, что позволяет определить, на какие цели должна быть направлена обязанность осуществления уголовного преследования по умыслу законодателя. Итак, согласно ст. 7.0.4

УПК АР уголовное преследование — это уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая с целью установления события преступления, изобличения лица, совершившего деяние, предусмотренное уголовным законом, предъявления ему обвинения, поддержания этого обвинения в суде, назначения ему наказания, обеспечения (в случае необходимости) мер процессуального принуждения.

Надо отметить, что в нормативном понятии уголовного преследования, данном в УПК АР, есть некоторые недостатки. Рассмотрим их по отдельности.

По нашему мнению, первой проблемой в определении нормативного понятия уголовного преследования в УПК АР является тот факт, что в нем назначение наказания указывается как цель уголовного преследования. Эта «оговорка» в нормативном понятии уголовного преследования, в свою очередь, дала основание М. Р. Искендерову и Ю. К. Якимовичу, которые проводили дифференциацию норм УПК АР, высказывая суждение о том, что УПК АР включает в содержание уголовного преследования и деятельность суда по назначению наказания в случаях признания лица, переданного суду, виновным в совершении преступления². Однако это означало бы, что и суды имеют обязанность осуществлять уголовное преследование. Поэтому азербайджанскими авторами совершенно справедливо отмечается, что уголовное преследование не может осуществляться в целях назначения наказания³, поскольку назначение наказания относится к исключительным полномочиям суда, осуществляющего правосу-

¹ См.: Джафаркулиев М. А. Уголовный процесс Азербайджанской Республики: Учебник. Баку: Ганун, 2008. С. 137.

² См.: Якимович Ю. К., Искендеров М. Р. Дифференциация уголовного судопроизводства по УПК АР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 2006. С. 21—22.

³ См.: Комментарий к парадоксам УПК АР. Баку: Тейфеккюр, 2004. С. 45.

дие⁴. Совершенно очевидно, что в нормативном понятии уголовного преследования вместо словосочетания «назначения ему наказания» должно использоваться словосочетание «достижения назначения ему наказания». Именно в этом случае вышеупомянутая цель уголовного преследования будет соответствовать национальной концепции уголовного судопроизводства Азербайджанской Республики.

Следующим недостатком нормативного понятия уголовного преследования можно считать тот факт, что в нем не были указаны все его цели. А цель уголовного преследования, оставшаяся вне нормативного понятия, можно определить по ст. 38.2 УПК АР, согласно которой при подтверждении совершения преступления государственный обвинитель должен изобличить обвиняемого перед судом и потребовать для него достойного наказания, а при необходимости — применения в отношении данного лица принудительных мер медицинского или воспитательного характера. Это означает, что уголовное преследование ведется не только с целью достичь применения в отношении обвиняемого наказания, но и принудительных мер медицинского или воспитательного характера.

Вообще в УПК АР регламентированию непосредственно обязанности осуществления уголовного преследования посвящены две отдельные статьи: ст. 38 гл. 3 «Уголовное преследование» разд. I «Основные положения» Общей части УПК АР и ст. 502 гл. 57 «Производство по оказанию правовой помощи по уголовным делам» разд. XI Особенной части УПК АР. Однако и тут законодатель не обошелся без неточностей. Дело в том, что обе эти статьи называются совершенно одинаково: «Обязанность осуществления уголовного преследования». С точки зрения правовой техники кодификации норм уголовно-процессуального права одинаковые названия нескольких норм одного и того же закона неприемлемы. Поэтому ст. 502 УПК АР лучше было бы дать следующее наименование: «Обязанность осуществления уголовного преследования при оказании правовой помощи по уголовным делам».

Статья 38 УПК АР определяет субъекты, несущие обязанность осуществления уголовного преследования, цели и пределы этой обязанности. Согласно ст. 38.1 УПК АР дознаватель, следователь или прокурор, получив сообщение о деяниях, отражающих признаки готовящегося или совершенного преступления, либо непосредственно обнаружив уголовное происшествие, обязаны

в порядке, установленном УПК АР, принять меры к сохранению и изъятию следов преступления, а также немедленно произвести дознание или следствие в пределах своих полномочий. А согласно ст. 38.2 УПК АР при подтверждении совершения преступления государственный обвинитель должен изобличить обвиняемого перед судом и потребовать для него достойного наказания, а при необходимости — применения в отношении данного лица принудительных мер медицинского или воспитательного характера.

Эти две нормы определяют круг субъектов уголовного преследования, на которых возложена обязанность осуществления уголовного преследования (дознаватель, следователь, прокурор и государственный обвинитель).

Согласно ст. 38.3 УПК АР орган, осуществляющий уголовный процесс, должен принять меры к возмещению ущерба, причиненного действиями, предусмотренными уголовным законом. Эта норма определяет одну из целей обязанности осуществления уголовного преследования. Однако, по нашему мнению, при формулировке этой нормы словосочетание «орган, осуществляющий уголовный процесс» использовать неуместно, потому что дефинитивная ст. 7.0.5 УПК АР, разъясняющая термин «органы, осуществляющие уголовный процесс», включает в это понятие и суды. При такой интерпретации можно ошибочно сделать вывод о том, что и суды несут обязанность осуществления уголовного преследования. Именно поэтому мы считаем, что вместо словосочетания «орган, осуществляющий уголовный процесс» в норме надо было использовать словосочетание «орган, осуществляющий уголовное преследование».

Статья 38 УПК АР также определяет временные пределы осуществления обязанности по ведению уголовного преследования. Согласно ст. 38.4 УПК АР уголовное преследование должно осуществляться до выявления обстоятельств, исключающих уголовную ответственность, либо до отказа государственного или частного обвинителя от уголовного преследования в случаях и в порядке, установленных законом, т. е. УПК АР.

Как было отмечено, обязанность осуществления уголовного преследования возложена уголовно-процессуальным законодательством на органы уголовного преследования также при производстве по оказанию правовой помощи по уголовным делам. Так, согласно ст. 502.1 УПК АР по официальному обращению компетентного орга-

⁴ См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Азербайджанской Республики. Баку: Дигеста, 2007. С. 47.

на власти иностранного государства орган уголовного преследования Азербайджанской Республики обязан осуществить уголовное преследование в отношении граждан Азербайджанской Республики, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашивающего государства, в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики. А вторая часть этой статьи определяет, что если деяние, наказуемое в уголовном порядке и совершенное лицом, в отношении которого компетентный орган власти иностранного государства просит осуществить уголовное преследование, явилось при-

чиной гражданского иска, предъявленного лицами, потерпевшими от этого преступления, то такой иск рассматривается во время производства по делу при наличии ходатайств этих лиц о возмещении ущерба.

Таким образом, обязанность осуществления уголовного преследования является мерой должного поведения, которая возложена законодательством на государственные органы, уполномоченные осуществлять уголовное преследование в случаях, предусмотренных законом, и направлена на обеспечение реализации целей уголовного преследования.

Сокращения, принятые в издании

- АПК** — Арбитражный процессуальный кодекс
АЭС — атомная электростанция
БВС — Бюллетень Верховного Суда
БК — Бюджетный кодекс
ВВАС — Вестник Высшего Арбитражного Суда
ВСНД и ВС — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета
ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет
СНК — Совет народных комиссаров
ГК — Гражданский кодекс
ГОСТ — Государственные стандарты
ГПК — Гражданский процессуальный кодекс
ГСК — Градостроительный кодекс
ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним
ЖК — Жилищный кодекс
ЗК — Земельный кодекс
КЗоТ — Кодекс законов о труде
КНР — Китайская Народная Республика
МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации
Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
НК — Налоговый кодекс
НКИД — Народный комиссариат по иностранным делам
ОАО — открытое акционерное общество
ООН — Организация Объединенных наций
ПФР — Пенсионный фонд Российской Федерации
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ — Российская Федерация
СК — Семейный кодекс
СЗ — Собрание законодательства
СНГ — Содружество Независимых Государств
СНК — Совет народных комиссаров
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
СТО — Совт труда и обороны
США — Соединенные Штаты Америки
ТК — Трудовой кодекс
УПК — Уголовно-процессуальный кодекс
ФАС России — Федеральная антимонопольная служба
ФССП России — Федеральная служба судебных приставов
ЦК — Центральный комитет
ЦКК — Центральная контрольная комиссия

Наши авторы

Бацуев Владимир Иванович — старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Ростовского юридического института (филиала) РПА Минюста России

Гейхман Владимир Львович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения РПА Минюста России, действительный член Международной академии наук высшей школы и Российской академии естественных наук, заслуженный юрист РСФСР, кандидат юридических наук, профессор

Голубев Андрей Васильевич — начальник отдела финансового контроля и надзора в правоохранительных органах и судебной системе Росфиннадзора

Ершов Олег Геннадьевич — старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД России

Керимова Тарана — доцент Азербайджанского государственного экономического университета

Киндеева Елена Агзамовна — соискатель кафедры правового и организационного обеспечения государственной регистрации РПА Минюста России, директор Центра методического обеспечения управления имуществом ФГУП «Федеральный компьютерный центр фондовых и товарных информационных технологий» (ФГУП «ФТ-Центр»)

Магомедов Багавдин Магомедович — директор Северо-Кавказского филиала РПА Минюста России, член экспертного совета при Полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе по вопросам правосудия и правоохранительной деятельности, заместитель председателя квалификационной коллегии судей Республики Дагестан, заслуженный юрист Республики Дагестан, кандидат юридических наук, профессор

Макарьев Дмитрий Алексеевич — соискатель кафедры государственного, международного и европейского права РПА Минюста России

Манасян Георгий Вячеславович — аспирант кафедры гражданского права РПА Минюста России

Машаров Евгений Иванович — аспирант кафедры государственного, международного и европейского права РПА Минюста России

Милюхин Павел Иванович — начальник Рязанской АСЭ Минюста России, председатель научно-методической секции судебной экспертизы электробытовой техники РФЦСЭ при Минюсте России, главный государственный судебный эксперт, кандидат юридических наук, академик Европейской академии естественных наук

Минаев Александр Викторович — соискатель Тувинского государственного университета

Мяо Мэйхуа — аспирант кафедры криминологии Юридического института Дальневосточного государственного университета, старший преподаватель кафедры теории права Института марксизма-ленинизма Хэйлунцзянского университета КНР

Насибуллина Валида Шавкатовна — старший преподаватель кафедры конституционного (государственного) и административного права Северо-Кавказского филиала РПА Минюста России, аспирант кафедры гражданского процесса юридического факультета Дагестанского государственного университета

Протасов Валерий Николаевич — профессор кафедры теории и истории государства и права РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор

Рассолов Михаил Михайлович — заведующий кафедрой теории и истории государства и права РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор

Рожков Геннадий Геннадьевич — аспирант кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса РПА Минюста России

Сахарова Юлия Владимировна — преподаватель кафедры правовых дисциплин филиала Российского государственного социального университета в г. Брянске

Сушкова Ольга Викторовна — старший преподаватель кафедры предпринимательского, гражданского и арбитражного процесса РПА Минюста России

Сюбарева Ирина Федоровна — соискатель кафедры гражданского права РПА Минюста России, преподаватель Калининградского юридического института МВД России

Тишкова Ольга Геральдовна — старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Ростовского юридического института (филиала) РПА Минюста России

Троицкий Валерий Сергеевич — директор Юридического института Академии Генеральной прокуратуры РФ

Федорченко Алексей Александрович — доцент кафедры теории и истории государства и права РПА Минюста России, кандидат юридических наук

Халилов Фардин — аспирант Института философии и политико-правовых исследований Национальной академии наук Азербайджана

Шиловская Светлана Александровна — главный инспектор Счетной палаты РФ, аспирант Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ

Шлык Сергей Владимирович — доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Ижевского юридического института (филиала) РПА Минюста России, кандидат юридических наук

Юнусов Руслан Асгатович — ведущий специалист-эксперт Территориального управления Росимущества по г. Москве, аспирант кафедры частного права Российского государственного гуманитарного университета

Вышли из печати

Алескеров, В. И.

Криминалистика : практикум / В. И. Алескеров ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — Ч. II : Криминалистическая тактика (часть 1). — 54 с. — 50 экз. — ISBN 978-5-89172-134-0.

Практикум содержит целевую установку, организационно-методические указания, контрольные задания и лабораторные работы.

Издание подготовлено на основе требований Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности 030501.65 «Юриспруденция» с учетом специфики обучения студентов на юридическом факультете.

Настоящий практикум предназначен для самостоятельного изучения и подготовки к практическим занятиям по криминалистической тактике студентов очно-заочной и заочной форм обучения.

Виноградов, В. А.

Статус муниципальных образований. Требования к уставам муниципальных образований : учеб. пособие / В. А. Виноградов, А. В. Мадьярова ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — 28 с. — 115 экз. — ISBN 978-5-89172-128-9.

В настоящем учебно-методическом пособии рассматриваются вопросы правового статуса муниципальных образований, а также требования к уставам муниципальных образований, предъявляемые на стадии их государственной регистрации.

Пособие предназначено для педагогических и практических работников, слушателей факультета повышения квалификации и студентов вузов.

Троянов, К. В.

120 занятий по самбо : учеб.-метод. пособие / К. В. Троянов [и др.] ; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2008. — 26 с. — 50 экз. — ISBN 978-5-89172-132-6.

В учебно-методическом пособии содержится описание 120 занятий по самбо, которые включают в себя общефизическую и специальную подготовку, а также оказание первой медицинской помощи.

Данное пособие предназначено для студентов колледжей, вузов очной и заочной форм обучения, а также для преподавателей физической культуры и специальной подготовки.