

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
ФКОУ ВО ПЕРМСКИЙ ИНСТИТУТ ФСИН РОССИИ**

**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА И ЭКОНОМИКИ
В XXI ВЕКЕ**

*Сборник материалов
всероссийской научно-практической конференции
29 февраля 2016 г.*

Пермь
2016

УДК 34 + 33
ББК 67 + 65
Т33

Ответственный редактор:

Новиков Р.В. – начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России, кандидат юридических наук, подполковник внутренней службы.

Т33 **Тенденции развития права и экономики в XXI веке:**
сб. материалов всерос. науч.-практ. конф., 29 февраля 2016 г. /
отв. ред. Р.В. Новиков. – Пермь: ФКОУ ВО Пермский
институт ФСИН России, 2016. – 182 с.

ISBN 978-5-905976-80-3

В сборнике опубликованы материалы Всероссийской научно-практической конференции «Тенденции развития права и экономики в XXI веке».

Статьи, представленные в сборнике, посвящены вопросам совершенствования гражданского и конституционного законодательства, практики его применения, социально-экономическим преобразованиям в России.

Рассматриваются проблемы частного и публичного права России, в том числе обусловленные совершенствованием законодательства Российской Федерации и изменением экономической ситуации на современном этапе. Освещены вопросы регулирования правовых отношений, возникающих в деятельности учреждений и органов УИС.

Сборник может представлять интерес для широкого круга читателей.

Статьи печатаются в авторской редакции.

УДК 34 + 33
ББК 67 + 65

ISBN 978-5-905976-80-3

© ФКОУ ВО Пермский институт
ФСИН России, 2016
© Коллектив авторов, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

СЕКЦИЯ «ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА»	5
• Бондаренко Н.Л. Понятие и критерии эффективности гражданского законодательства	5
• Кузнецова О.А. Понятие, основание и эффективность восстановления нарушенных гражданских прав	8
• Филимонов И.В. Проблемы правовой защиты личных неимущественных прав и других нематериальных благ, принадлежащих гражданам	13
• Новиков Р.В. Участие ФСИН России и подведомственных учреждений в гражданских правоотношениях	15
• Ешкилева Н.А. Особенности правового статуса учреждений ФСИН России	18
• Акинфиева В.В. Некоторые аспекты раскрытия информации акционерными обществами	21
• Калугин В.Ю. Виды банкротства. Исторический аспект и современные тенденции	24
• Кондратьева К.С. Этапы проведения процедуры реструктуризации задолженности гражданина	30
• Шукаева Е.С. Гражданско-правовая ответственность должностных лиц органов и учреждений ФСИН России	33
• Ананьин П.А. Гражданская правосубъектность осужденных к лишению свободы	39
• Довгяло В.К. Частная собственность: историко-правовой аспект	41
• Ермакова А.В. Пределы действия «разрешительного» принципа государственной регистрации прав на недвижимость при регистрации прав на основании сделок	45
• Карзенкова А.В. Развитие законодательства о самовольной постройке	50
• Баринов А.В., Ращупкина Л.В. Вещные права казенных учреждений уголовно-исполнительной системы	55
• Красильщиков А.В., Солоухина С.В. Сделка и договор: сущность понятий (лексический анализ)	57
• Афанасьев А.Б. Основные тенденции развития банковского регулирования в современных экономических условиях	61
• Сыропятова Н.В. Новые виды банковских счетов в Гражданском кодексе Российской Федерации	63
• Пьянкова А.Ф. Правовая природа отношений, возникающих в связи с так называемыми совместными закупками физическими лицами товаров	67
• Миронов А.Н. Деятельность недобросовестных участников закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд и меры по ее предупреждению	70
• Захаркина А.В. Секундарное право должника на замену основного исполнения как квалифицирующий признак факультативного обязательства по российскому гражданскому праву	72
• Матвеев А.Г. Срок действия исключительного авторского права	77
• Геворгян М.А. Применение гражданско-правовых способов защиты к семейным правоотношениям	82
• Борцов А.В. О некоторых проблемах правового режима общей собственности супругов	85
• Клещев С.Е. Совместное завещание супругов: взгляд в будущее	87
• Петрова В.В. Права несовершеннолетних наследников: понятие и защита	89
• Фролович Э.М. Порядок обжалования определений арбитражного суда первой инстанции	92
СЕКЦИЯ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА»	98
• Лунгу Е.В. Особенности развития конституционных правоотношений на современном этапе	98
• Медяков Т.С. Движение (перемещение) в конституционном праве	101
• Бобров А.М. Ограничение конституционных прав государственных служащих: необходимость или нарушение?	105
• Брылева Е.А. Особенности реализации конституционных прав несовершеннолетних в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ	107

• Маринкин Д.Н., Дождева Д.К. Специальные учебно-воспитательных учреждения закрытого типа как субъект профилактики преступности несовершеннолетних	109
• Аристов Е.В. Отражение принципа социальности федеративного государства в решениях Верховного Суда США 1969 и 1970 годов	114
• Логина Т.Е. Исторический опыт формирования федералистских начал в Германии	117
• Носов Д.В. Преобразование муниципального района в городской округ: юридические проблемы изменения статуса муниципальных образований	120
• Третьякова Е.С. Национальные интересы и национальная безопасность: генезис и взаимодействие категорий	125
• Лукьянчук Е.О. Социально-правовые проблемы обеспечения экологической безопасности как направления национальной безопасности Российской Федерации	128
• Каляшин А.В. К вопросу наделения Федеральной службы исполнения наказаний полномочиями по обеспечению противодействия коррупции, собственной безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации	131
• Завитова С.В., Крижановский С.В. Формы и методы урегулирования конфликта интересов в органах и учреждениях ФСИН России	133
• Поляков С.Б., Никитенко М.Ю. Роль судов в административном давлении на экономику	135
• Мионов А.Н. Тенденции развития законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях	140
• Зарипов Р.Р. Теоретико-правовые основы налогового контроля	143
• Журавлёв В.И. Контроль за осуществлением благотворительной деятельности	146

СЕКЦИЯ «ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА»	153
• Яркова Т.М. Формирование продовольственного импортозамещения путем межрегионального взаимодействия	153
• Кузнецов В.И. Возможные направления по улучшению сложившейся экономической ситуации в РФ	158
• Пискунов А.И. Ресурсное обеспечение сельскохозяйственных предприятий: современный этап развития	160
• Неклюдова В.В. Условия формирования и развития человеческого капитала предприятий АПК	163
• Фазлиев И.Н., Светлаков А.Г. Современные подходы взаимодействия подразделений ФСИН России с государственными образовательными учреждениями Пермского края	165
• Яцкова Ю.В. Анализ институциональных макроотношений между агентами экономики по проблемам развития социальной сферы (на примере Пермского региона)	170
• Тиунова Н.Г. Интегрированные маркетинговые коммуникации как инструмент повышения эффективности работы предприятия	174
• Старикова Л.Н. Автоматизация систем управления предприятием	176

СЕКЦИЯ «ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА»

Бондаренко Н.Л.,
профессор кафедры адвокатуры
Международный Университет «МИТСО»,
доктор юридических наук, профессор

Понятие и критерии эффективности гражданского законодательства

***Аннотация.** Эффективное гражданское законодательство является фактором, стимулирующим развитие экономики. Анализ положений правовой доктрины и конкретных гражданско-правовых норм, позволил автору сделать вывод о том, что эффективным следует признать законодательство, регулирующее гражданский оборот в соответствии с объективными законами рынка, разумными потребностями и ожиданиями участников гражданского оборота.*

***Ключевые слова:** гражданское право, эффективность права, правовая система, гражданское законодательство, принципы гражданского права, стабильность, достаточность и системность гражданского законодательства.*

Проблемы эффективности права как социального регулятора, закона как правового акта, и законодательства как системы нормативных правовых актов, традиционно являются предметом пристального внимания правоведов. Задачи оценки качества закона как правового акта, и эффективности его реализации в конкретных сферах правового регулирования ставились учеными неоднократно. В числе тех, кто занимался этой проблематикой, как классики юриспруденции, так и современные исследователи права. Обращает на себя внимание разнообразие высказанных мнений относительно самого понятия эффективности закона, отсутствие единых критериев, на основании которых эта эффективность определяется, наличие разнообразных методик ее оценки. Данную вариативность научных позиций и подходов следует рассматривать как положительную тенденцию развития правовой науки, поскольку задача науки как раз и состоит в том, чтобы находить проблемы и предлагать им адекватное решение (Дж. Бьюкенен).

Термин «эффективность», который юриспруденция заимствовала из экономической науки, происходит от латинского effectus – действовать, и означает действенный, оптимальный, позволяющий достигнуть желаемого результата с минимальными затратами. Как соотношение результата (эффекта) и затрат, обуславливающих этот результат, понимают эффективность экономисты¹. Юристы определяют эффективность закона как отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы². Справедливым является уточнение о том, что эффективность правовой нормы есть не просто результат ее действия, а соотношение между этим результатом и социальной целью, положенной в основу правового предписания³. Предложенное определение эффективности закона носит универсальный характер, однако каждая отрасль права имеет свои цели и задачи правового регулирования, предопределенные спецификой ее предмета правового регулирования, поэтому целесообразно оценивать эффективность правовых норм, исходя из их отраслевой принадлежности. В связи с этим может быть критически оценено отсутствие в Гражданском кодексе (далее – ГК) Республики Беларусь положений, определяющих цели и задачи гражданского права⁴.

Поскольку законы всегда принимаются и действуют для достижения определенных целей и решения связанных с ними задач, проблема целеполагания, как справедливо отмечает Ю.М. Тихомиров, имеет прямое отношение к проблеме эффективности законодательства⁵. Всякое движение начинается с определения его направления, в противном случае не ясно в какую сторону следует двигаться. Если не определена цель гражданско-правового регулирования, то проблематично ответить на вопрос о ее достижении или недостижении, т.е. об эффективности гражданского законодательства. В советский период задачи гражданского законодательства были определены в ст. 1 ГК БССР 1964 г.: создание материально-технической базы коммунизма и все более полное

удовлетворение материальных и духовных потребностей граждан⁶. Отбросив идеологический момент, следует одобрить сам подход, который восприняли законодатели ряда стран постсоветского пространства. Так, в соответствии со ст. 9 ГК Грузии, гражданские законы обеспечивают свободу гражданского оборота на территории Грузии, если осуществление такой свободы не посягает на права третьих лиц⁷. Азербайджанский законодатель определил не только цель своего ГК – обеспечение свободы гражданского оборота на основе равенства его участников без причинения ущерба правам третьих лиц, но и его задачи: регулирование имущественных и личных неимущественных отношений субъектов гражданского права; защита прав и законных интересов субъектов гражданского права; охрана права на защиту чести, достоинства, деловой репутации, личной и семейной жизни, личной неприкосновенности физических лиц; обеспечение гражданского оборота; поддержка предпринимательской деятельности и создание условий для развития свободной рыночной экономики (ст. 1)⁸. Полагаем, что цель и задачи гражданско-правового регулирования должны найти место и в преамбуле ГК Республики Беларусь.

Социальной целью гражданского права всегда являлось создание благоприятных условий для удовлетворения частных потребностей. Исходя из этого, мы полагаем, что эффективным следует признать гражданское законодательство, которое регулирует гражданский оборот в соответствии с объективными законами рынка, разумными потребностями и ожиданиями участников гражданского оборота. Основными критериями эффективности гражданского законодательства мы полагаем его стабильность, достаточность и системность.

Под стабильностью понимается прочность, устойчивость, постоянство. Благодаря устойчивости нормативных предписаний обеспечивается определенность правового положения участников регулируемых гражданским правом отношений и единообразие правоприменения, поэтому предоставление гарантий стабильности законодательства является обязательным условием доверия к законодателю. Гарантии стабильности правовой системы Республики Беларусь закреплены в ст. 38 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон), в соответствии с которой изменение нормативного правового акта ранее чем через год после его принятия (издания) допускается только в исключительных случаях на основании требований нормативного правового акта большей юридической силы, если иное не предусмотрено законами Республики Беларусь или решениями Президента Республики Беларусь⁹. Однако необходимость внесения изменений в законодательство может быть вызвана и объективными потребностями общественного развития, поскольку право, как точно заметил А.Ф. Черданцев, – это открытая, незавершенная (динамичная) система, которой свойственна определенная стабильность ее элементов, предполагающая и их изменимость. «Присоединение новых элементов (норм, институтов) не превращает право в какую-то иную систему. Отпадение (отмена) отдельных ее элементов не уничтожает самой системы права»¹⁰. Поэтому стабильность правового регулирования общественных отношений должна обеспечиваться не посредством искусственного сдерживания внесения разумных изменений в законодательство, а путем ограничения корректировок правовых норм, не оказывающих существенного влияния на сферу правоприменения, недопустимостью принятия нормативных актов «на злобу дня», с целью преодоления кризисных явлений в экономике и «латания дыр» в бюджете.

Полагаем, что стабильность правовой системы и стабильность законодательства обеспечиваются не за счет устойчивости и неизменности правовых норм, а посредством прочности фундамента, на котором они построены, а именно – соблюдения основных начал гражданского законодательства (принципов гражданского права), закрепленных в ст. 2 ГК Республики Беларусь. Участники гражданского оборота разумно предполагают, что в условиях формирования рыночной экономики и «обкатки» нового ГК изменения в законодательстве неизбежны, но также они должны знать о тех границах, за которые законодатель не вправе выходить при внесении изменений в законодательство, у них должна присутствовать уверенность в том, что изменения в законодательстве не будут касаться основополагающих принципов, на которых функционирует гражданский оборот стран с рыночной экономикой: свободы договора, неприкосновенности собственности, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела и др.

Главному судье Англии в 17 веке сэру Мэтью Хейлу приписывают авторство мудрого изречения: «Есть для меня причина предпочесть закон, которым царство четыре или пять сотен лет счастливо управлялось, нежели безрассудно рискнуть счастьем и миром сего царства из-за новой теории моего собственного измышления». Принципы являются итогом многовекового развития гражданского права, квинтэссенцией ожиданий участников гражданско-правовых отношений, в силу чего они более стабильны, нежели правовые нормы. Поэтому принятие новых правовых актов и

внесение изменений в действующие должно происходить в рамках с учетом требований, содержащихся в принципах гражданского права.

Важным критерием эффективности гражданского законодательства является его достаточность, при равном недопущении как его избыточности, так и пробельности. Бруно Леони, полагавший избыточное законодательство главным препятствием для реализации принципа верховенства права, аргументировал свою позицию ссылкой на закон древних римлян, который не являлся писанным законом, а представлял собой набор принципов, которые постепенно развивались и совершенствовались в течение многих веков в ходе судопроизводства, практически без вмешательства со стороны законодательного органа¹¹. Было бы неверным сравнивать современный гражданский оборот с гражданским оборотом Древнего Рима, поэтому разделяя уверенность Бруно Леони в необходимости руководствоваться, прежде всего, принципами права, и полагая избыточность законодательства серьезным его недостатком, необходимо признать, что разумное правотворчество необходимо. Действительно, в последние годы в Республике Беларусь происходит непрерывное увеличение числа нормативных правовых актов, все чаще можно столкнуться с неоправданным дублированием нормативных предписаний, с попытками регулирования тех общественных отношений, которые в этом не нуждаются. В то же время нельзя забывать о том, что детальное правовое регулирование гражданских правоотношений снижает издержки субъектов гражданского оборота на заключение договоров, предотвращает злоупотребление свободой договора, дополнительно защищает права добросовестных участников гражданских правоотношений, иными словами, компенсирует издержки рыночной экономики с учетом социальной функции гражданского права. Непростая задача законодателя состоит в том, чтобы найти разумный баланс между достаточным и избыточным правовым регулированием.

Системность признается критерием эффективности законодательства самим законодателем, рассматривающим законодательство как систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения (ст. 1 Закона), гражданское законодательство как систему нормативных правовых актов, содержащих нормы гражданского права (ст. 3 ГК Республики Беларусь), а под основными началами гражданского законодательства понимающим систему принципов, определяющих и регламентирующих гражданские отношения (ст. 2 ГК Республики Беларусь). Таким образом, законодательство как особая система, представляет собой совокупность элементов (нормативных правовых актов), находящихся в органической связи друг с другом, образующих определенную целостность, единство. При рассмотрении системы, по мнению Т.В. Кашаниной и А.В. Кашанина, «акцент делается не столько на описание самих элементов системы, сколько на анализ их связей, поиск функций каждого элемента во всей системе, ведь именно самостоятельная функция элемента является основанием для его выделения в системе»¹². То же относится и к системе принципов гражданского права, представляющей собой не арифметическую сумму основных начал, а устойчивое и стабильное образование, характеризующееся наличием горизонтальных связей между ее элементами, и вертикальных, включающих систему принципов гражданского права в систему общеправовых (конституционных) принципов. Поскольку соблюдение требований принципов гражданского права мы полагаем в качестве необходимого условия эффективности законодательства, на примере системы принципов гражданского права отчетливо видно как отдельный ее элемент может препятствовать эффективному функционированию всей системы и достижению целей гражданско-правового регулирования. Таким элементом в системе гражданско-правовых принципов Республики Беларусь является принцип приоритета общественных интересов, содержание которого законодатель раскрывает следующим образом: «осуществление гражданских прав не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц» (ст. 2 ГК Республики Беларусь). В белорусской цивилистической доктрине закрепился ошибочный вывод о том, что принцип приоритета общественных интересов вытекает из Конституции Республики Беларусь. Действительно, содержание указанного принципа созвучно положениям ст. 23 Конституции Республики Беларусь, закрепляющей основания и пределы ограничения прав и свобод личности. Однако целью конституционной нормы является установление справедливого равновесия между общественными интересами и требованиями защиты прав частных лиц, а не закрепление приоритета интересов общества. Возведение приоритета общественных интересов в ранг основных начал гражданского законодательства вносит диссонанс в систему принципов гражданского права, поскольку названное законоположение вступает в противоречие с принципами свободы договора, равенства участников гражданских отношений и недопустимости произвольного вмешательства в частные дела.

В заключении приведем один известный факт. Король-реформатор Фридрих II Великий в 1746 г. приказал министру юстиции Самуэлю фон Кокцеи составить кодекс, «основанный исключительно на разуме и конституции государства». Очевидно, что схожую задачу следует поставить и перед современным белорусским законодателем, поскольку в действующем гражданском законодательстве Республики Беларусь можно обнаружить немало положений, противоречащих как Конституции, так и требованиям разумного гражданского оборота. И те и другие ослабляют доверие к законодателю и дестабилизируют гражданский оборот, в то время как эффективное законодательство способствует нормальному развитию гражданско-правовых отношений и созданию условий для удовлетворения потребностей субъектов гражданского права. Следовательно, при разработке и принятии нормативных правовых актов, необходимо учитывать критерии эффективности гражданского законодательства.

¹ Цит. по Асаул Н.А. Теория и методология институциональных взаимодействий субъектов инвестиционно-строительного комплекса. URL: http://www.aup.ru/books/m11/3_3.htm (дата обращения: 30.01.2016).

² Самощенко И.С. О понятии эффективности правовых норм / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3–19.

³ Лустова О.С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-kriterii-i-usloviya-effektivnosti-pravovyh-norm> (дата обращения: 30.01.2016); Шадже А.М. Философия, история, социология, юриспруденция, политология. Актуальные проблемы эффективности российского законодательства на современном этапе // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение. Культурология. 2007. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 30.01.2016).

⁴ Гражданский кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. // <http://www.pravo.by/> (дата обращения: 30.01.2016).

⁵ Тихомиров Ю.А. Как определить эффективность закона // <https://www.hse.ru/data/2010/03/29/1217444209/Tihomirov.doc> (дата обращения: 30.01.2016).

⁶ Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят третьей сес. Верхов. Совета Респ. Беларусь шестого созыва 11 июня 1964 г. // Собр. законов БССР, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. 1964. № 17, ст. 183.

⁷ Гражданский кодекс Грузии от 26 июня 1997 г. № 1107 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minjust.ru.> (дата обращения: 30.01.2016).

⁸ Гражданский кодекс Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]: утв. Законом Азербайдж. Респ., 28 дек. 1999 г., № 779–IQ // Министерство по налогам Азербайджанской Республики : офиц. сайт. – Режим доступа: http://vn.taxes.gov.az/2009/uploads/qanun/2011/ecelleler/mulki_mecelle_rus.pdf. (дата обращения: 30.01.2016).

⁹ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З (в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 7. 2/136.

¹⁰ Черданцев А.Ф. Системообразующие связи права / А.Ф. Черданцев // Совет. государство и право. 1974. № 8. С. 10–17, С. 10.

¹¹ Бруно Леони. Свобода и закон / пер. с англ. В. Кошкина под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2008. (Серия «Право»). 308 с.

¹² Кашанина Т.В. Основы российского права: учеб. для вузов / Т.В. Кашанина, А.В. Кашанин. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2003. 769 с., С. 68.

Кузнецова О.А.,
профессор кафедры гражданского права ПГНИУ,
доктор юридических наук, профессор

Понятие, основание и эффективность восстановления нарушенных гражданских прав

Аннотация. Нормативная возможность восстановления нарушенных гражданских прав основывается на принципе необходимости восстановления нарушенных гражданских прав – одном из важнейших охранительных начал гражданского законодательства. Сделан вывод о том, что не все гражданские права могут быть в буквальном смысле восстановлены и не все объективно нарушенные права подлежат восстановлению. Восстановление права должно связываться прежде всего с удовлетворением кредитора (потерпевшего) в такой форме, которая максимально

нивелирует негативные последствия нарушения права.

Ключевые слова: восстановление гражданских прав; восстановительные меры защиты, компенсационные меры защиты; принципы гражданского права; эффективность гражданско-правового регулирования.

Известно, что компенсационная, восстановительная направленность – основная черта метода гражданско-правового регулирования. Восстановление права является и целью, и задачей, и функцией, и принципом гражданского права¹. Стремление восстановить нарушенное право заложено в глубокой сущности частного права в целом. Однако цивилистическую возможность восстановления права нельзя абсолютизировать. Ответы на вопросы какие, когда и как восстанавливать гражданские права должна дать цивилистическая доктрина².

Понятие восстановления нарушенных гражданских прав. Нетрудно заметить, что незначительное количество гражданских прав могут быть *восстановлены* в буквальном смысле этого слова.

В русском языке слово «восстановить» означает «привести в прежнее нормальное состояние»³. Безусловно, удовлетворение требования о пресечении действий, нарушающих право, негативных и реституционных исков приводит имущественную сферу потерпевшего в «прежнее нормальное состояние». Здесь восстановление означает возврат права в точно такое же положение, как если бы нарушения не было.

Однако при уничтожении или повреждении имущества, нанесении вреда жизни или здоровью, причинении морального или репутационного вреда, восстановить *прежнее нормальное состояние* объективно невозможно. В таких случаях речь может идти либо об имущественном возмещении, либо о компенсации за утраченное или умаленное гражданское право.

Возместить – это значит «восполнить, заменить чем-нибудь недостающее или утраченное»⁴. Испорченные при ненадлежащем хранении продукты невозможно вернуть в прежнее нормальное состояние, но поклажедатель вправе получить от хранителя их стоимость (замену утраченного).

В переводе с латинского языка компенсация (*compensatio*) – это «возмещение, уравнивание». Компенсация, являясь одним из синонимов слова «возмещение», означает «возмещение, вознаграждение за что-нибудь; уравнивание чего-нибудь нарушенного»⁵.

Как мы видим, с учетом лексических значений можно как «возмещать», так и «компенсировать» и имущественный, и неимущественный вред. Однако в юриспруденции слово «возмещение» традиционно связано именно с материальными, способными к математическому подсчету убытками за утраченные или поврежденные объекты, имеющие стоимостные признаки. В тех случаях, когда такой подсчет невозможен, используется категория «компенсация». При оскорблении гражданина восстановление его в прежнее нормальное состояние («как если бы оскорбления не было») объективно невозможно, его нравственные и физические страдания не имеют стоимостной характеристики и не могут быть строго юридически возмещены, но возможна некоторая имущественная компенсация за моральный вред.

Помимо приведения в прежнее состояние, возмещения убытков и компенсации вреда, имеются и другие способы защиты нарушенных прав, также направленные на восстановление права. Например, опровержение сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина (п. 1 ст. 152 ГК РФ), опубликование ответа (п. 2 ст. 152 ГК РФ), публикация решения суда о допущенном нарушении личных неимущественных прав автора (п. 1 ст. 1251 ГК РФ) и др.

Восстановление гражданских прав в широком смысле – это максимально возможное сглаживание негативных последствий правонарушения, которое может быть выражено в приведении нарушенного права в прежнее нормальное состояние, в возмещении убытков, в компенсациях за нарушенное право, в иных не противоречащих закону формах.

Основание восстановления нарушенных гражданских прав. Необходимо учитывать, что причинами нарушения права могут быть:

- 1) противоправное и правомерное поведение самого потерпевшего;
- 2) событие;
- 3) противоправное и правомерное поведение третьих лиц.

Слово «нарушить» означает «помешать нормальному состоянию, развитию чего-нибудь, прервать; не выполнить, не соблюсти»⁶. Собственник автомобиля своими противоправными действиями может, разбив его, нарушить («прекратить») свое право собственности. Известны примеры правомерного согласия лица на нарушение своего права, в частности, разрешение на взлом двери в свою квартиру при невозможности её открыть. Права лица могут быть нарушены в

результате события, в том числе обстоятельства непреодолимой силы или случайной гибели (повреждения) объекта права.

Гражданские права, нарушенные событиями, могут быть восстановлены только в предусмотренных законом случаях, например при исполнении договора страхования либо в рамках публично-правовых правоотношений. В частности, в Постановлении Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»⁷ предусмотрено оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, а также выплата единовременных пособий за вред, причиненный жизни или здоровью.

Чаще всего гражданские права нарушаются в результате противоправных действий третьих лиц. Однако реальное восстановление нарушенных прав невозможно, если правонарушитель не известен или не обнаружен.

Согласно ст. 52 Конституции РФ государство обеспечивает потерпевшим компенсацию причиненного ущерба, но при этом государство возмещает только вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Личные и имущественные права, нарушенные в результате нераскрытых правонарушений, гражданско-правовыми средствами не могут быть восстановлены, за исключением страховых механизмов. Однако следует отметить, что в российском обществе и в правовой доктрине давно обсуждается вопрос о важности принятия закона о защите жертв преступлений и формировании государственного фонда возмещения причиненного вреда жертвам преступлений в случае невозможности установления правонарушителя. На сегодняшний день государство осуществляет компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта⁸.

Своеобразной границей восстановления нарушенных гражданских прав является и неплатежеспособность, банкротство правонарушителя. Именно по этой причине многие нарушенные гражданские права оказываются полностью или частично не восстановленными.

Гражданские права могут быть нарушены и в результате правомерных действий третьих лиц, в том числе причинителей вреда и контрагентов по сделкам.

В деликтном праве речь идёт, прежде всего, об отдельных обстоятельствах, исключаяющих противоправность поведения причинителя вреда: необходимая оборона, задержание лица, совершившего преступление, исполнение приказа или распоряжения, психическое или физическое принуждение (ст. 37, 38, 40, 42 УК РФ).

В этих случаях нарушенные гражданские права потерпевших восстановлению не подлежат. Следует отметить, что только одно из выше указанных четырех обстоятельств указано в ГК РФ – необходимая оборона (ст. 1066), в отношении других обстоятельств, исключаяющих в том числе и гражданско-правовую противоправность, необходимо установление соответствующих отсылочных гражданско-правовых норм.

В некоторых предусмотренных законом случаях нарушенные правомерными действиями третьих лиц гражданские права подлежат восстановлению. В ГК РФ предусмотрены два таких случая: крайняя необходимость (ст. 1067) и реквизиция (ст. 242). При помощи публично-правовых механизмов восстанавливаются гражданские права, нарушенные при правомерном поведении – пресечении террористического акта⁹.

В договорном праве для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, появился новый институт возмещения имущественных потерь – потери, возникшие в случае наступления определенных в соглашении обстоятельств и не связанные с нарушением обязательства его стороной (потери, вызванные невозможностью исполнения обязательства, предъявлением требований третьими лицами или органами государственной власти к стороне или к третьему лицу, указанному в соглашении, и т.п.). При этом стороны сами определяют размер возмещения таких потерь или порядок его определения (ст. 406.1 ГК РФ).

Таким образом, гражданские права подлежат восстановлению:

- если они нарушены в результате противоправного поведения третьих лиц, при этом объективными границами такого восстановления будут являться неустановление личности правонарушителя и его неплатежеспособность.
- только в случаях, предусмотренных законом, если они нарушены в результате противоправного или правомерного поведения самого потерпевшего, правомерного поведения третьих лиц или события.

Эффективность восстановления нарушенных гражданских прав. Усиление механизмов обеспечения эффективности гражданско-правового регулирования – одна из центральных задач, стоящих перед российским частным правом¹⁰. Восстановление нарушенных гражданских прав должно быть максимально эффективным.

Международно-правовой основой восстановления нарушенных прав является ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Право на эффективное средство правовой защиты»: каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

При этом в толковании Европейского суда по правам человека¹¹ эффективность средств правовой защиты предполагает, что они должны 1) предотвращать предполагаемое нарушение; 2) прекращать нарушение права, 3) предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение.

С учетом трансформации¹² международно-правовых правил в национальное право, российским правоприменителям следует обратить внимание на необходимость различения полного и адекватного восстановления нарушенных прав и не только потому, что «защита неимущественных прав в полном объеме невозможна в отличие от имущественного права»¹³. Ведь во многих случаях и имущественные права трудно восстановить в полном объеме по многим причинам.

На наш взгляд, акцент в восстановлении нарушенных прав должно быть сделан не столько на полноте, сколько на эффективности. Эффективный в слове русского языка – это «дающий эффект, действенный»¹⁴. Но что означает эффективность в данном случае?

Во-первых, эффективность восстановления нарушенного права предполагает реальность его восстановления. Конституционный суд РФ неоднократно подчеркивал, что «суды должны в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации»¹⁵.

Во-вторых, эффективность восстановления права всегда связана с поиском баланса, равновесия, справедливости, адекватности, соразмерности, эквивалентности. Здесь и возникают наибольшие сложности с применением этого принципа, поскольку определение его через «полное возмещение» во многих случаях недостаточно.

На эту проблему обоснованно обратил внимание А.Я. Рыженков: «Эквивалентность означает сопоставление двух или более явлений и признание их взаимного соответствия. Но в сфере гражданского права возникает проблема, вызванная неопределенностью критериев такого сопоставления»¹⁶.

Ещё И.А. Покровский писал: «Конечно, какая-либо точная оценка нравственного вреда невозможна, но вопрос идет, собственно, не об оценке, а о предоставлении потерпевшему некоторого удовлетворения, некоторой компенсации за перенесенное»¹⁷.

Но подобное удовлетворение не всегда может иметь материальное выражение. Например, для опороченного гражданина может быть для восстановления своей неимущественной сферы более эффективным и значимым публичное опровержение недостоверных сведений, чем получение денежной компенсации, даже во всей полноте определенной по какой-либо формуле.

В настоящее время ГК РФ запрещает одновременное взыскание неустойки и процентов за пользование чужими денежными средствами, если иное не предусмотрено законом или договором (п. 4 ст. 395 ГК РФ), начисление сложных процентов, если иное не установлено законом, а для предпринимателей – законом или договором (п. 5 ст. 395 ГК РФ). Появилось в законодательстве и правило о возможности снижения суммы процентов, если она явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства (п. 6 ст. 395 ГК РФ). В подобном совершенствовании законодательства мы видим пример балансировки интересов сторон при восстановлении прав.

В ГК РФ закреплён и общий запрет на отказ во взыскании убытков, если они не могут быть установлены с разумной степенью достоверности – в этом случае размер подлежащих возмещению убытков определяется судом с учетом всех обстоятельств дела исходя из принципов справедливости и соразмерности ответственности допущенному нарушению обязательства. В этом случае также трудно говорить о строгой математической полноте размера возмещаемых убытков, на первый план законодатель ставит прежде всего сам факт их возмещение, недопустимость оставления потерпевшего с не восстановленным правом.

Однако эквивалентность, соразмерность, адекватность восстановления нарушенных прав не должны нивелировать другие принципы гражданского права, в частности равенства участников,

свободы договора, диспозитивности. Так, ВАС РФ нашел, что взыскание заранее определенных убытков, размер которых в два раза превышает основной долг, соответствует принципу восстановления нарушенных прав, поскольку соглашение о таком размере было достигнуто равными сторонами договора без нарушения свободы заключения договора и формирования его условий. При оценке соразмерности ответственности всегда важно «оценивать, насколько значительным является карательный характер ответственности должника»¹⁸.

В-третьих, к эффективному восстановлению нарушенных прав может привести только надлежащий способ защиты права: если избранный потерпевшим способ защиты не приведет к восстановлению гражданского права, то суд должен отказать в удовлетворении иска, иное противоречит принципу необходимости обеспечения восстановления нарушенных прав. В этом смысле свобода выбора способа защиты всегда ограничена действием принципа необходимости обеспечения восстановления нарушенных прав.

Статья 12 ГК РФ устанавливает открытый перечень способов защиты гражданских прав, разрешая защищать права и «иными способами, предусмотренными законом». Другими словами, способы защиты гражданских прав могут быть сформулированы только в федеральных законах. На то, что подобная формулировка противоречит ст. 45 Конституции РФ нами уже указывалось ранее¹⁹, поскольку конституционная норма разрешает защищать права способами, не запрещенными законом.

Главный критерий, которым должен руководствоваться потерпевший при выборе способа защиты (если он прямо не предусмотрен законом для конкретного правонарушения) – использование такого способа приведет его к эффективному восстановлению его прав, к максимально возможному сглаживанию вредных последствий правонарушения.

Принцип восстановления нарушенных прав предполагает и то, что суды не должны формально подходить к оценке избранного заявителем способа защиты, устанавливать сущность истинных намерений обращающегося за защитой лица, не всегда совпадающих с текстуальным требованием. Ведь лицо обращается в суд не для того, чтобы ему указали на неверное перенесение текста гражданско-правовой нормы, предусматривающей соответствующий способ защиты, в исковое заявление, а для того, чтобы при наличии правонарушения получить со стороны государственной судебной власти эффективную защиту и эффективное восстановление своих нарушенных прав.

Восстановление нарушенного права не может сводиться только к экономической полноте возмещения, его реализация должна приводить к удовлетворяющему интересы потерпевшего эффективному сглаживанию негативных последствий, учитывающему условия совершения и характер гражданского правонарушения.

¹ Тutyнина В.В. Восстановление нарушенного права: принцип гражданского права, цель или способ защиты гражданских прав // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2015. № 1 (27). С. 86–92.

² Зайцев О.В. Проблемные вопросы доктрины гражданского права // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 1 (23). С. 111–117.

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: АСТ: Мир и образование, 2015. С. 160.

⁴ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 149.

⁵ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 439.

⁶ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 590.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 809.

⁸ О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий: Постановление Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8, ст. 809.

⁹ О противодействии терроризму: федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11, ст. 1146.

¹⁰ Яковлев В.Ф. Проблемы частного права в современных условиях // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 8–9.

¹¹ Постановление Европейского суда по правам человека от 26.10.2000 по делу «Кудла (Kudla) против Польши»; Постановление Европейского суда по правам человека от 30.11.2004 по делу «Кляхин (Klyakhin) против России». URL: <http://www.echr.coe.int>.

¹² Вельяминов Г.М. К вопросу о соотношении международного права и национальных правовых систем // Государство и право. 2015. № 5. С. 101–102.

¹³ Кархалев Д.Н. Принцип обеспечения восстановления нарушенных гражданских прав // Гражданское право. 2014. № 5. С. 17.

¹⁴ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 1350.

¹⁵ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 537-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью «Новгородский филиал «Содружество» на нарушение конституционных прав

и свобод статьей 16.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 № 58-О «По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

¹⁶ Рыженков А.Я. Моральное содержание основных начал гражданского законодательства // Современное право. 2014. № 5. С. 49.

¹⁷ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. С. 142.

¹⁸ Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о применении оговорки о публичном порядке как основания отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 26.02.2013 № 156 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 5.

¹⁹ Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. М.: Статут, 2006. С. 226–227.

Филимонов И.В.,

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса
АНО ВПО «Прикамский социальный институт»

Проблемы правовой защиты личных нематериальных прав и других нематериальных благ, принадлежащих гражданам

***Аннотация.** В статье рассматривается понятие морального вреда, анализируется судебная практика и положения законодательства, посвященные правовому регулированию компенсации и определения размера компенсации морального вреда при защите личных нематериальных прав и других нематериальных благ, принадлежащих гражданам, возможность получения гражданином денежной компенсации вреда в виде нравственных и физических страданий от действий, нарушающих его нематериальные права.*

***Ключевые слова:** моральный вред; личные нематериальные права; нематериальные блага, компенсация морального вреда, в виде нравственные и физические страдания.*

Нематериальные права и другие нематериальные блага, принадлежащие гражданину, по своей сути лишены экономического содержания, не имеют стоимостного выражения.

Среди таких прав выделяются: право на имя, жизнь, здоровье, достоинство личности гражданина, деловая репутация, честь и доброе имя, неприкосновенность личности, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и другие нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона. Гражданский кодекс Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты содержат в себе положения, посвященные правовой защите личных нематериальных прав и других нематериальных благ, принадлежащих гражданам.

В современной судебной практике самым распространенным способом защиты личных нематериальных прав является компенсация морального вреда, как возможность получения потерпевшим гражданином денежной компенсации вреда в виде нравственных и физических страданий от действий, нарушающих его нематериальные права.

Данная категория в судебной практике всегда вызывала множество вопросов, так как судебная практика в России существенно различается. В одних судах гражданам за моральный вред устанавливают крупные компенсации, в других – в пределах небольших сумм.

Интересным в данном вопросе становится Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25 ноября 2014 г. № 57-КГ14-8, в котором подробно рассматривается вопрос о компенсации морального вреда в силу нарушения имущественных прав граждан. Зачастую, граждане обращаются в суд с требованиями о компенсации морального вреда в случаях нарушения имущественных прав, а суды в свою очередь отказывают в такой компенсации.

Согласно разъяснениям, содержащимся в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная

тайна и т.п.), или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права гражданина.

Моральный вред, в частности, может заключаться в нравственных переживаниях в связи с утратой родственников, невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, временным ограничением или лишением каких-либо прав, физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий, и др.

Статьей 151 первой части Гражданского кодекса Российской Федерации, которая введена в действие с 1 января 1995 г., указанное положение сохранено лишь для случаев причинения гражданину морального вреда действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага. В иных случаях компенсация морального вреда может иметь место при наличии указания об этом в законе. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 1099 Гражданского кодекса Российской Федерации основания и размер компенсации гражданину морального вреда определяются правилами, предусмотренными главой 59 и статьей 151 данного Кодекса.

Моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими имущественные права гражданина, подлежит компенсации в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, в силу указанных выше положений Гражданского кодекса Российской Федерации и разъяснений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации моральный вред подлежит компенсации, если он причинен действиями, нарушающими личные неимущественные права гражданина либо посягающими на принадлежащие ему личные нематериальные блага. Моральный вред, причиненный нарушением имущественных прав, подлежит компенсации лишь в случаях, прямо указанных в законе.¹

Для определения размера компенсации прежде всего необходимо установить степень страданий потерпевшего гражданина, что не является простым процессуальным действием. Зачастую для установления такой степени страданий к участию в деле привлекаются специалисты, имеющие соответствующую квалификацию.

Под нравственными страданиями в смысле ст. 151 ГК РФ понимаются не просто переживания, волнение и т.п., а приобретённые в результате правонарушения изменения в психике потерпевшего.

Специалисты-психиатры здесь в первую очередь выделяют функциональные заболевания нервной системы, обусловленные внешними раздражителями, при которых происходит «срыв» деятельности головного мозга без каких-либо признаков его анатомического повреждения. Причиной заболевания является длительное, а порой и кратковременное, но сильное переживание.

К функциональным заболеваниям нервной системы ведут не любые конфликты и «неприятности», а лишь те, которые глубоко затрагивают интересы человека, вызывают у него стойкое чувство неудовлетворённости, обиды, эмоциональный стресс; причём одно и то же событие у кого-то вызовет нервный срыв, у кого-то – нет. Это зависит от характерологических особенностей личности, то есть от особенностей восприятия событий².

В индивидуальном восприятии того или иного события (цепи событий) и заключается специфика нравственных страданий как юридического факта, степень которых и надлежит оценить суду. Разумеется, от суда не требуется постановки диагноза, однако необходимость индивидуального подхода в каждом конкретном деле очевидна и в ряде случаев представляется излишним приглашение специалиста.

Привлечение к оценке степени нравственных страданий специалиста-психиатра поможет суду также в определении размера требуемой компенсации морального вреда, а также разрешит противоречие между материальными и процессуальными нормами в определении этого размера.

Таким образом, представляется возможным сделать вывод о том, что для обеспечения наиболее полной правовой защиты неимущественных прав граждан, а именно в вопросе компенсации морального вреда необходимо привлечение специалистов, которые могут установить характер и степень причиненных страданий. Нормативная база современного российского законодательства позволяет это сделать без каких-либо затруднений.

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 25 ноября 2014 г. № 57-КГ14-8. URL: [http:// www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70723564](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70723564).

² Зиновьева О.В. К вопросу о доказывании нравственных страданий в исках о компенсации морального вред // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 72–75.

Новиков Р.В.,
начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИИ России
кандидат юридических наук

Участие ФСИИ России и подведомственных учреждений в гражданских правоотношениях

***Аннотация.** В статье представлен анализ положений законодательства, посвященных правовому регулированию участия ФСИИ России и подведомственных учреждений в гражданских правоотношениях, рассматриваются особенности правового положения учреждений уголовно-исполнительной системы, полномочия ФСИИ России в отношении подведомственных учреждений и правовая природа правоотношений складывающихся между ФСИИ России и подведомственными учреждениями.*

***Ключевые слова:** правоотношение; учреждения и органы УИС, ФСИИ России, организационные и вещные правоотношения, осуществление правомочий собственника и учредителя, право оперативного управления.*

Понятие «правоотношения» позволяет раскрыть сущность взаимосвязи права и регулируемых им общественных отношений, определить механизм воздействия норм права как регуляторов поведения на участников таких отношений.

Исследователи обращают внимание на наличие различных подходов к пониманию природы гражданских правоотношений. В частности выделяют подходы к рассмотрению понятия гражданского правоотношения с позиций его сущности и значения, структуры правоотношения, специфики субъектного состава и объектов правоотношения, соотношения с нормами права.¹

Так, В.А. Белов, рассматривая вопрос понятия гражданских правоотношений, выделяет: *теорию преобразования*, где правоотношение рассматривается как общественное отношение, урегулированное нормами права; *теорию удвоения (социальной связи)*, где правоотношение рассматривается как особого рода общественное отношение (результат правового регулирования) являющегося надстроечным по отношению к фактическим общественным отношениям; *формальную теорию*, где правоотношение рассматривается как правовая форма социальной связи – общественного отношения, урегулированного нормами права; *синтетическую (комплексную) теорию*, где правоотношение рассматривается как единство правовой формы и экономического содержания.²

В научной и учебной литературе мы можем встретить различные определения гражданского правоотношения. Так, в учебнике под редакцией А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого под гражданским правоотношением понимается «общественное отношение, урегулированное нормой гражданского права».³ В учебнике под редакцией В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова гражданское правоотношение рассматривается как «юридическая связь равных, имущественно и организационно обособленных субъектов имущественных и личных неимущественных отношений, выражающаяся в наличии у них субъективных прав и обязанностей, обеспеченных возможностью применения к их нарушителям государственно-принудительных мер имущественного характера».⁴ В учебнике под редакцией Е.А. Суханова под гражданским правоотношением понимается «идеологическое отношение, существующее в форме связи субъектов урегулированного правом общественного отношения, выражающейся в наличии у них субъективных прав и обязанностей».⁵

Однако, несмотря на различные подходы к определению понятия гражданского правоотношения, полагаем, что на современном этапе развития науки гражданского права преобладающим является понимание сущности гражданского правоотношения как основанной на нормах гражданского права правовой связи субъектов гражданского права, посредством надления их субъективными правами и обязанностями.

Особенности участия учреждений и органов УИС в гражданско-правовых отношениях обусловлены спецификой их организационно-правовой формы и выполняемыми ими функциями.

Учреждения уголовно-исполнительной системы функционируют в форме федеральных казенных учреждений (далее – ФКУ УИС)⁶.

Исходя из содержания ст. 6 БК РФ, под ФКУ УИС следует понимать государственное учреждение, осуществляющее исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий ФСИН России, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств федерального бюджета⁷.

В соответствии с п.1 ст. 65.1 ГК РФ учреждения являются унитарными юридическими лицами, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства.

ФКУ УИС созданы в соответствии с положениями федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ посредством изменения типа учреждения.

Порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждения установлен Постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений».

Так, решение о создании, реорганизации, изменении типа и ликвидации учреждений, исполняющих наказания, принимаются Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ⁸, такие решения оформляются распоряжениями Правительства РФ⁹. Собственно создание и реорганизация казенного учреждения осуществляются в соответствии с требованиями гражданского законодательства (гл. 4 ГК РФ).

Ликвидация ФКУ УИС может быть произведена согласно ст.19.1 федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в порядке, установленном Правительством РФ¹⁰. В силу требований ст.6 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания», на практике такие решения принимаются Правительством РФ¹¹.

Ликвидация ФКУ УИС происходит в соответствии с требованиями ст. 61-65 ГК РФ. К особенностям ликвидации ФКУ УИС, обусловленным их организационно-правовой формой можно отнести: 1) при ликвидации федерального казенного учреждения кредитор не вправе требовать досрочного исполнения соответствующего обязательства, а также прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков (ст. 19.1 федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7ФЗ); 2) требования кредиторов ликвидируемого федерального казенного учреждения не могут быть удовлетворены за счет его имущества (ст. 63 ГК РФ); 3) казенное учреждение не может быть признано банкротом (ст. 65 ГК РФ); имущество ФКУ УИС передается ФСИН России (п.31 Постановления Правительства РФ от 26.07.2010 № 539).

Создание, реорганизация, изменение типа и ликвидация ФКУ УИС подлежат государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8.08.2001 № 129-ФЗ и федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ.

Функции и полномочия учредителя в отношении ФКУ УИС осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится это учреждение¹².

В соответствии с п.1 ст. 123.21 ГК РФ учреждение создается для осуществления функций некоммерческого характера. Учредитель является собственником имущества учреждения. Имущество учреждений УИС закреплено за ними на основании права оперативного управления (п.1 ст. 120, п.4 ст. 214 ГК РФ).

Соответственно, ФКУ УИС относится к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют вещные права (п.3 ст.48 ГК РФ).

Федеральная государственная собственность находится в ведении Российской Федерации, а управление ею от имени государства осуществляет Правительство РФ (п. «д» ст. 71 и п. «г» ст. 114 Конституции РФ).

Таким образом, учредителем и собственником имущества ФКУ УИС выступает Российская Федерация. ФСИН России осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, предприятиям

учреждений, исполняющих наказания, а также иным предприятиям и учреждениям, специально созданным для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы¹³.

ФСИН России, выполняя функции и полномочия учредителя и собственника имущества: утверждает устав ФКУ УИС; назначает руководителя ФКУ УИС и прекращает его полномочия; формирует и утверждает государственное задание для ФКУ УИС; осуществляет финансовое обеспечение деятельности ФКУ УИС; согласовывает распоряжение движимым и недвижимым имуществом ФКУ УИС; осуществляет контроль за деятельностью ФКУ УИС.

Право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом УИС от имени государства предоставляется федеральному органу уголовно-исполнительной системы (ФСИН России), который принимает все необходимые меры по сохранению и рациональному использованию этого имущества¹⁴.

Собственник имущества (п.2 ст. 209 ГК РФ) вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам.

Однако, ограниченные вещные права, обременяют право собственности. В этой связи ФКУ УИС вправе владеть и пользоваться закрепленным за ним имуществом исходя из назначения имущества и целей своей деятельности в установленных законом пределах, распоряжаться имуществом с согласия собственника (ст. 296 ГК РФ). В частности, ст. 305 ГК РФ указывает, что лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом на праве оперативного управления также предоставляются вещно-правовые средства защиты прав владения, в том числе и против собственника.

Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за казенным учреждением либо приобретенное таким учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества (ст. 296 ГК РФ).

Следует отметить, что ФКУ УИС отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества (п.4 ст.123.22 ГК РФ).

Гражданское правоотношение, представляя собой правовую связь субъектов гражданского права, позволяет посредством субъективных прав и обязанностей удовлетворить интересы его участников, которые в нашем случае заключаются в обеспечении выполнения специфических государственных функций в сфере исполнения уголовных наказаний.

ФСИН России обладает вещными правами на имущество, закрепленное за ФКУ УИС, и выступает в гражданских правоотношениях, складывающихся с подведомственными учреждениями, в качестве органа государственной власти, посредством которого государство осуществляет полномочия собственника и учредителя.

При этом, осуществляя полномочия собственника в отношении федерального имущества, закрепленного за ФКУ УИС, ФСИН России фактически выполняет функции по управлению государственным имуществом.

ФКУ УИС выступает в данных правоотношениях в качестве самостоятельного участника, наделенного ограниченным вещным правом оперативного управления, закрепленным за ним имуществом.

Соответственно между ФСИН России и подведомственными ФКУ УИС складываются организационные и вещные правоотношения.

Организационные правоотношения направлены на упорядочивание связей субъектов и касаются регулирования отношений в сфере создания, реорганизации и ликвидации учреждений УИС.

Вещные правоотношения складываются в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом, закрепленным за ФКУ УИС.

Правоотношения между указанными субъектами характеризуются наличием взаимных прав и обязанностей учредителя (собственника имущества) и учреждения. При этом право оперативного управления обременяет право собственности, ограничивая возможности собственника по изъятию и распоряжению имуществом учреждения.

¹Гиоев Ю.Ю. Развитие взглядов по проблемам определения понятия гражданского правоотношения в современный период // Общество и право. 2011. № 4. С. 127–130.

²Гражданское право. Т.1. Общая часть. Введение в гражданское право: учебник/ В.А. Белов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 373–382.

³Гражданское право: учебник Т.1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Проспект, 2005. С. 91.

⁴Гражданское право: часть первая: учебник / под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. М.: Эксмо, 2011. С. 54.

⁵Гражданское право: В 4 т. Том I. Общая часть: учебник / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ВолтерсКлувер, 2005. С. 118.

⁶п. 1 ст. 31 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. №83 ФЗ// URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2016).

⁷ст. 9 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21.07.1993 г. № 5473-1// URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2016).

⁸ст. 6 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21.07.1993 г. № 5473-1// URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2016).

⁹О создании федеральных казенных учреждений по Республике Крым и г. Севастополю: Распоряжение Правительства РФ от 20.05.2014 № 865-р. URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения: 28.02.2016).

¹⁰Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений: Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 539 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31, ст. 4238.

¹¹О ликвидации учреждений, исполняющих наказания: Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 526-р. URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения: 28.02.2016).

¹²О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения: постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 537 (ред. от 26.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31, ст. 4236.

¹³См. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 29.06.2013) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42, ст. 4109; О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения: постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 537 (ред. от 26.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31, ст. 4236.

¹⁴Там же.

Ешкилева Н.А.,

преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Федеральное казенное учреждение высшего образования «Владимирский юридический институт ФСИН России»

Особенности правового статуса учреждений ФСИН России

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы правового статуса учреждений ФСИН России. В современном российском обществе возникает потребность в анализе отдельных положений, определяющих особенности правового статуса казенных учреждений ФСИН России в гражданских правоотношениях. В настоящее время существует необходимость определить роль и сущность учреждений уголовно-исполнительной системы в общей правоохранительной системе Российской Федерации. Правосубъектность учреждений ФСИН России регулируется как нормами специального законодательства, так и нормами гражданского законодательства. В статье проводится научно-теоретический анализ нормативного регулирования правового статуса учреждений уголовно-исполнительной системы, особенностей правоспособности данных организаций, связанных с основными целями деятельности, а также содержатся разъяснения по вопросам имущественных отношений и вопросам имущественной ответственности.*

***Ключевые слова:** казенное учреждение, правовой статус, правоспособность, правосубъектность, деликтоспособность, уголовно-исполнительная система.*

Уголовно-исполнительная система является составной частью правоохранительных органов Российской Федерации, включающую в себя учреждения, исполняющие уголовные наказания.

Правовой статус Уголовно-исполнительной системы определен Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Для того, чтобы определить роль и сущность учреждений уголовно-исполнительной системы в общей правоохранительной системе Российской Федерации необходимо обозначить особенности правового статуса данных учреждений, в том числе, сущность гражданской правоспособности учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, моменты возникновения и прекращения гражданской правосубъектности учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

В современном российском обществе также возникают потребности в анализе отдельных положений, определяющих особенности правового статуса государственных казенных учреждений в гражданских правоотношениях. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ казенное учреждение представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и/или исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Ученые и юристы практики полагают, что правовой статус казенных учреждений, их полномочия, правомочность и правоспособность требуют отдельного рассмотрения, так как это связано с тем, что казенное учреждение сочетает черты как федерального государственного (муниципального) учреждения, так и территориального структурного подразделения федерального органа исполнительной власти.¹

В соответствии со ст. 6 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» учреждения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации являются юридическими лицами, поэтому их гражданская правоспособность определяется в соответствии с положением о гражданской правосубъектности юридических лиц. Юридические лица, обладая гражданской правосубъектностью, становятся участниками гражданских правоотношений. Гражданская правосубъектность учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации определяется общей гражданской правосубъектностью юридических лиц и включает в себя правоспособность, которая, безусловно, связана с понятиями дееспособности и деликтоспособности.

Правоспособность юридического лица определяется наличием определенных прав и обязанностей. Согласно ст. 49 Гражданского кодекса РФ способность иметь гражданские права и нести обязанности юридическим лицом, определяется следующими критериями: видами деятельности юридического лица и целями деятельности юридического лица. Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания, и прекращается в момент завершения его ликвидации. Учреждения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации обладают специальной правоспособностью, которая определяется правом заниматься только той деятельностью, которая обусловлена целями деятельности, для которой их создавались. Таким образом, гражданские права и обязанности таких юридических лиц должны соответствовать их уставной деятельности, а их правоспособность – иметь специальный характер – специальную правоспособность.²

В соответствии со ст.13 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» в число обязанностей учреждений, исполняющих наказания входят:

- обеспечение исполнения уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации;
- создание условий, необходимых для обеспечения правопорядка и законности, безопасности осужденных и персонала, находящегося на их территории;
- обеспечение привлечения осужденных к физическому труду, а также осуществление их общего и профессионального образования;
- обеспечение охраны здоровья осужденных;
- осуществление деятельности по развитию социальной сферы и материально-технической базы;
- оказание содействия органам, осуществляющим ОРД;

– обеспечение режима содержания подозреваемых и обвиняемых в случае применения к ним мер пресечения в виде заключения под стражу;

В соответствии со ст. 11 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» имущество уголовно-исполнительной системы находится в федеральной собственности и используется для осуществления поставленных перед уголовно-исполнительной системой задач. Для реализации возложенных на органы и учреждения уголовно-исполнительной системы задач они наделяются имуществом. Основные производственные фонды и оборотные средства, входящие в состав имущества, формируют производственный потенциал как отдельных учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, так и промышленного сектора уголовно-исполнительной системы в целом.

На основании постановления Правительства РФ от 26 июля 2010 г. N 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» федеральный орган УИС обладает функциями и полномочиями учредителя в отношении федерального бюджетного учреждения, т.е. учреждений и предприятий УИС. Оно определяет перечень особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением учредителем или приобретенного федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества. ФСИН России, обладая правами собственника, закрепляет за учреждениями, исполняющими наказание, федеральными государственными унитарными предприятиями УИС, территориальными органами УИС, а также предприятиями, специально созданными для обеспечения деятельности УИС, научно-исследовательскими, проектными, лечебными, учебными и иными учреждениями, имущество на праве полного хозяйственного ведения либо передает им его в оперативное управление.

Право полного хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом в соответствии со ст. 299 Гражданского кодекса РФ возникает с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника. Учреждение или 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. Предприятие УИС не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами.

Продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении, а также имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения в порядке, установленном Гражданского кодекса РФ, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

Статья 2 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» и п. 2 ст. 298 Гражданского Кодекса РФ, дает право учреждениям, исполняющим наказания, использовать имущество, закрепленное за ними для осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, не запрещенной законом. Специфика данной деятельности заключается в наличии внутриорганизационных особенностей, связанных с лишением свободы и накладывающих свой отпечаток на экономические механизмы вовлечения осужденных в систему предпринимательства. В этих целях были изданы методические рекомендации по организации планирования, учета и отчетности по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности исправительных учреждений с учетом создания в их составе центра трудовой адаптации осужденных и производственных мастерских.

Учреждения, исполнения наказаний, отвечают по своим обязательствам, связанным с осуществлением собственной производственной и предпринимательской деятельности, находящимися в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности у учреждений, исполняющих наказания, денежных средств ответственность по их обязательствам несут соответствующие территориальные, а также федеральный орган УИС. Однако, ученые полагают, что исходя из того, что законодательство разделяет государственные нужды на потребности государства и потребности заказчиков и в данном случае казенное учреждение не удовлетворяет социальные потребности государства, совершение им сделок и иное участие в общегражданском обороте должно производиться от собственного имени, что не может повлечь ответственность государства.³

Таким образом, необходимо сделать вывод, что гражданская правосубъектность учреждений уголовно-исполнительной системы как юридических лиц связана с моментом учреждения, а заканчиваются в момент прекращения деятельности. Учреждения ФСИН России являются казенными, то есть находятся в ведении органа ФСИН России, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Финансовое обеспечение деятельности учреждений ФСИН осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Учреждения ФСИН могут осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Специфика данной деятельности заключается в наличии внутриорганизационных особенностей, связанных с лишением свободы

¹ Новицкий Д.Ю. Основные особенности государственных (муниципальных) казенных учреждений // Налоговый учет для бухгалтера. 2011. № 4.

² Гражданская правосубъектность юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Слугин. Краснодар, 2003.

³ Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография. М.: Юстицинформ, 2014.

Акинфиева В.В.,
старший преподаватель кафедры
предпринимательского права, гражданского
и арбитражного процесса ПГНИУ

Некоторые аспекты раскрытия информации акционерными обществами

***Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые аспекты раскрытия информации акционерными обществами. Анализируется правовое регулирование данного вопроса. Даются основные понятия, касающиеся раскрытия информации. Также автор рассматривает состав, порядок ее раскрытия и предъявляемые к этому требования.*

***Ключевые слова:** раскрытия информации акционерными обществами, информационная прозрачность, правовое регулирование раскрытия информации, требования к раскрытию информации.*

В настоящее время в условиях развития рыночных отношений в России государство все большее внимание уделяет вопросам раскрытия информации в процессе формирования объединенных капиталов.

В первую очередь это связано с обеспечением информационной прозрачности на фондовом рынке в целях привлечения российских и иностранных инвестиций, служащих одним из главных источников пополнения основных фондов большинства предприятий.

Раскрытие информации на рынке ценных бумаг служит информированию участников рынка о действиях друг друга, помогает принимать решения, основываясь на оценке реальных фактов.

Как указано в Определении Конституционного суда РФ от 02.03.2000 № 38-О¹ информационная прозрачность – это фундаментальный принцип функционирования современного фондового рынка, соблюдение которого является важнейшей гарантией защиты прав инвесторов, вкладывающих средства в ценные бумаги, и прежде всего самих владельцев ценных бумаг.

В целом стимулирующими факторами, побуждающими руководителей к раскрытию информации, выступают инвестиционный и законодательный аспекты.

С одной стороны своевременная доведенная информация о благоприятном инвестиционном климате на предприятии способствует финансовым вложениям в деятельность соответствующего хозяйствующего субъекта. С другой стороны непредставление (искажение) подлежащей раскрытию информации влечет за собой серьезную административную ответственность в виде штрафа, суммы которого в отношении юридических лиц достигают от семисот тысяч до одного миллиона рублей (ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ²).

В настоящее время базовыми документами, устанавливающими требования по раскрытию информации, являются Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»³ и Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»⁴.

Законодательство РФ о рынке ценных бумаг содержит легальное определение раскрытия информации.

Под раскрытием информации в соответствии со ст. 30 ФЗ «О рынке ценных бумаг» понимается обеспечение ее доступности всем заинтересованным в этом лицам независимо от целей получения данной информации по процедуре, гарантирующей ее нахождение и получение.

При этом в соответствии с положениями названной статьи раскрытой информацией на рынке ценных бумаг признается информация, в отношении которой проведены действия по ее раскрытию.

Общедоступной информацией на рынке ценных бумаг признается информация, не требующая привилегий для доступа к ней или подлежащая раскрытию в соответствии с данным Федеральным законом.

Статья 92 ФЗ «Об акционерных обществах» содержит перечень сведений, которые обязаны раскрывать общества. Так, например, публичное общество обязано раскрыть годовой отчет общества, годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность; проспект ценных бумаг общества в случаях, предусмотренных правовыми актами Российской Федерации; сообщение о проведении общего собрания акционеров в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом; иные сведения, определяемые Банком России.

В целом правовой режим раскрытия информации российскими акционерными обществами определяется видом ценных бумаг и порядком их размещения. Обращение акций на фондовом рынке означает их доступность неограниченному кругу инвесторов. Поэтому законодатель обязывает публичную компанию обеспечить широкую информативность и доступность сведений о себе уполномоченным государственным органам, а также любым заинтересованным лицам в форме раскрытия информации, предусмотренной законодательством о рынке ценных бумаг.

Основные требования к раскрытию информации определены ст. 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

Группируя раскрываемую информацию по определенным категориям можно выделить:

- сведения, непосредственно характеризующие структуру активов компании-эмитента, отражаемые в документах о финансово-хозяйственной деятельности;
- сведения об изменениях в составе органов управления эмитента;
- сведения об этапах процедуры эмиссии ценных бумаг;
- сведения, касающиеся реализации участниками прав, удостоверенных ценными бумагами;
- иные сведения о фактах, способных повлиять на стоимость ценных бумаг.

Состав, порядок и сроки обязательного раскрытия информации содержатся в Положении о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг⁵ (далее – Положение).

Также в Главе 2 Положения содержатся общие требования к раскрытию информации эмитентами ценных бумаг. Однако существуют и определенные отличия в порядке раскрытия информации. Так, раздел II Положения посвящен раскрытию информации о выпуске (дополнительном выпуске) ценных бумаг. При этом выделяются различные этапы, на которых осуществляется раскрытие информации.

Помимо этого в Положении закреплены особенности раскрытия информации. Например, при раскрытии информации эмитентами облигаций с ипотечным покрытием, эмитентами российских депозитарных расписок.

Раскрытие информации может осуществляться в различных формах. Например, в форме ежеквартального отчета, форме сообщений о существенных фактах, в форме консолидированной финансовой отчетности.

Необходимо обратить внимание на то, что относительно недавно введена в действие ст. 30.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», предусматривающая освобождение эмитента от обязанности осуществлять раскрытие информации о ценных бумагах.

Так, по решению Банка России эмитент, являющийся акционерным обществом, может быть освобожден от обязанности осуществлять раскрытие информации в соответствии со ст. 30 названного Федерального закона. Указанное решение принимается Банком России на основании заявления такого эмитента при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) если решение об обращении в Банк России с заявлением, предусмотренным настоящей статьей, принято эмитентом в порядке, установленном Федеральным законом «Об акционерных обществах»;

2) если у эмитента, не являющегося публичным акционерным обществом, отсутствуют иные эмиссионные ценные бумаги, за исключением акций, в отношении которых осуществлена регистрация проспекта таких ценных бумаг;

3) если акции эмитента и эмиссионные ценные бумаги эмитента, конвертируемые в его акции, а для эмитента, не являющегося публичным акционерным обществом, также любые иные его эмиссионные ценные бумаги не включены в список ценных бумаг, допущенных к организованным торгам;

4) если число акционеров эмитента не превышает 500;

5) если эмитентом, являющимся публичным акционерным обществом, в порядке, установленном Федеральным законом "Об акционерных обществах", принято решение о внесении в устав такого эмитента изменений, исключающих указание на то, что такой эмитент является публичным акционерным обществом.

Исходя из закрепленного в приведенной статье закона основания освобождения от раскрытия информации определенных эмитентов видно, что к таковым относятся субъекты, деятельность которых не оказывает существенного влияния на реализацию прав и законных интересов инвесторов.

Немаловажную роль играет деятельность частных субъектов в формировании государственных информационных ресурсов (ЕГРЮЛ, ЕГРП).

ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁶ предусмотрено ведение Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц. Формирование и ведение реестра осуществляются оператором Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц.

Для целей данного Федерального закона оператором Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц является юридическое лицо, которое зарегистрировано на территории Российской Федерации, владеет техническими средствами, позволяющими обеспечивать формирование и ведение указанного реестра в электронной форме, и определено по результатам конкурса для осуществления данных функций в порядке и в соответствии с критериями, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Полнота и своевременность раскрытия информации не может быть обеспечена без широкого использования современных информационных технологий, прежде всего сети Интернет. На некоторых участников фондового рынка обязанность использования данного информационного ресурса установлена на законодательном уровне.

С учетом того, что раскрытие информации должно основываться на балансе конституционных прав на информацию и на тайну, связано с их взаимным ограничением, то в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ формы раскрытия информации, а также порядок и процедуры такого раскрытия должны быть установлены на уровне федерального закона.

Законодатель уделяет большое внимание раскрытию информации. Об этом, в том числе, свидетельствует большое количество изменений, произошедших в последнее время в правовом регулировании данного вопроса. Но необходимо отметить, что оно требует и дальнейшего совершенствования, так как действующее законодательство содержит ряд противоречий.

Для удобства правоприменительной деятельности целесообразно принятие единого федерального закона, устанавливающего конкретные правила предоставления информации обязанными на то субъектами.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2000 г. № 38-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Л.А. Межеричкой, А.А. Аксеновой, Е.П. Горбуновой и И.А. Стяговой на нарушение их конституционных прав положениям абзаца шестого части одиннадцатой пункта 3 статьи 8 ФЗ от 22.04.1996 «О рынке ценных бумаг» // Вестник Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, 28.04.2000, № 4.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: ФЗ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Российская газета. 2001. № 256.

³ Об акционерных обществах: федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. 29.06.2015, с изм. от 29.12.2015) // Российская газета. 1995. № 248.

⁴ О рынке ценных бумаг: федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Российская газета. 1996. № 79.

⁵ Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг (утв. Банком России 30.12.2014 № 454-П) (Зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2015 № 35989) // Вестник Банка России. 2015. № 18–19.

⁶ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // Российская газета. 2001. № 153–154.

Калугин В.Ю.,
судья Арбитражного суда Пермского края

Виды банкротства. Исторический аспект и современные тенденции

***Аннотация.** Статья посвящена вопросам становления законодательства Российской Федерации о банкротстве в контексте вступления в силу положений Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» в части банкротства физических лиц. В статье отражены вопросы ответственности должников и лиц, их контролирующих, гармонизации законодательства о банкротстве, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.*

***Ключевые слова:** банкротство, арбитражные управляющие, должники, кредиторы.*

Принятие, после долгих лет отложений, изменений в Федеральный закон № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве), регулирующих отношения, связанные с банкротством физических лиц, существенно повысил общественный интерес к вопросам банкротства. Антагонизм должников и кредиторов, у каждого из которых есть собственное видение причин несостоятельности, неизменен на протяжении многих столетий. Способы разрешения таких противоречий изменялись параллельно развитию человеческого общества. Общие принципы и подходы к разрешению противоречий, возникающих в связи с неплатежеспособностью должников, формулировались и закреплялись в различных правовых порядках на протяжении развития современной цивилизации.

Актуальность вопроса банкротства для системы ФСИН только на первый взгляд кажется сомнительной. В действительности, немалое количество должников стали таковыми в результате совершения ими преступлений. Одновременно с постановкой приговора суд зачастую удовлетворяет гражданский иск в пользу потерпевших. Ст. 213.4 Закона о банкротстве предусматривает обязанность должника обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании его банкротом в случаях, определенных законом. Закон не делает исключений для лиц, содержащихся в местах лишения свободы. В отношении осужденного может быть возбуждено дело о банкротстве по заявлению его кредиторов, чьи права также не ставятся в зависимость от факта содержания лица в исправительных учреждениях.

При рассмотрении дела о банкротстве гражданина применяются реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина, мировое соглашение. Введение первых двух процедур предусматривает утверждение финансового управляющего. Ст. 213.9 Закона о банкротстве предусматривает взаимные права и обязанности гражданина-должника и его финансового управляющего. Последний вправе требовать от гражданина предоставления информации о своем финансовом состоянии, о составе имущества, о доходах, получаемых им от основного и дополнительных видов деятельности, разрабатывать и согласовывать план реструктуризации долгов и др. Финансовый управляющий получает вознаграждение и возмещает расходы на проведение процедур, применяемых в деле о банкротстве за счет средств должника. При осуществлении своих функций финансовый управляющий действует в интересах должника, кредиторов и общества (п. 4 ст. 20.3 Закона о банкротстве). Во всяком случае, это означает право финансового управляющего на прямое общение с должником.

Должник является лицом, участвующим в деле о банкротстве, обладает всеми процессуальными правами, в том числе правом на участие в судебных заседаниях, на заявление возражений против требований кредиторов, желающих включиться в реестр, против заявлений финансового управляющего и других лиц об оспаривании сделок, об утверждении порядка реализации имущества и т.п.

Очевидно, что для получения возможности осуществления процедур банкротства в отношении осужденных, требуется серьезная модернизация уголовно-исполнительного законодательства. Действующий Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации не содержит прав осужденного на встречи с финансовым управляющим, на участие в судебных заседаниях

арбитражного суда в рамках дела о банкротстве. Ст. 153.1 АПК РФ позволяет проводить судебные заседания с использованием систем видеоконференц-связи исключительно с другими арбитражными судами, но не с местами отбывания наказания и даже не с судами общей юрисдикции. Отсутствуют наработанные механизмы обращения взыскания на заработок осужденного для целей финансирования процедур, применяемых в деле о банкротстве, механизмы взаимодействия финансового управляющего с администрацией исправительного учреждения. Закон о банкротстве также не учитывает специфики применения процедур банкротства в отношении осужденных. На текущую дату следует признать полное отсутствие согласованности и гармонизации норм соответствующих направлений законодательства при очевидном их столкновении в практической плоскости.

Вместе с тем, не стоит забывать, что на протяжении многих столетий лица, признанные банкротами, составляли немалую часть контингента пенитенциарных учреждений. Существовали (а в некоторых странах существуют и поныне) специальные учреждения для содержания несостоятельных должников вплоть до полного расчета с кредиторами. Таким образом, взаимодействие институтов банкротства и исполнения наказаний имеет глубокие исторические корни. Гармонизация этих направлений современного российского законодательства – лишь вопрос времени. В основе будущей гармонизации должно лежать глубокое понимание логики и практики применения процедур, применяемых в деле о банкротстве.

Настоящее исследование посвящено общим вопросам разрешения антагонистических противоречий должников и кредиторов, выработке концептуальных моделей процедур, применяемых в делах о банкротстве в ситуации, когда противоположные стороны не способны договориться. Практика показывает, что именно неразрешимые противоречия должников и кредиторов составляют подавляющее большинство вопросов, требующих нормативного регулирования и вмешательства государственных органов, в том числе суда. Так, в 2015 г. в Арбитражный суд Пермского края поступило 849 заявлений о признании должника банкротом. Принято к производству 730 заявлений в отношении 648 должников. В отношении 251 должника введена процедура наблюдения. 297 должников признаны банкротом, в отношении них введены процедуры конкурсного производства. Следует отметить, что процедуры наблюдения и конкурсного производства являются неизбежными, то есть вводятся в случае, когда должник и кредиторы не сумели договориться о погашении, отсрочке, реструктуризации задолженности. Другие процедуры, применяемые в деле о банкротстве, такие как внешнее управление, финансовое оздоровление, мировое соглашение, являются реабилитационными и предполагают наличие согласия между должником и его кредиторами. В 2015 г. процедуры финансового оздоровления не вводились, процедура внешнего управления введена в отношении 4 должников, мировое соглашение утверждено по 12 делам. Такая статистика, очевидно, свидетельствует, что наиболее тщательному изучению следует подвергать ситуации, когда достижение согласия между заинтересованными сторонами невозможно.

Одни из первых норм, регулирующих отношения, связанные с несостоятельностью должников, мы обнаруживаем в Ветхом Завете. Пятнадцатая глава Второзакония (пятой книги Торы), регулирующая гражданские законы, указывает на необходимость прощения долгов всем должникам-иудеям каждый субботный год, то есть раз в семь лет¹. Каждый юбилейный год, то есть раз в 50 лет, следовало прощать долги всем без исключения должникам, вне зависимости от происхождения и вероисповедания². Должник, дождавшись нужного года, освобождался от долгов перед своими кредиторами. До наступления срока прощения долгов, он отвечал перед кредиторами всем своим имуществом. Представляется, что ответственность должника ограничивалась имевшимся у него имуществом, после чего (по наступлении субботного года) все его обязательства считались исполненными. Назовем такой подход «простым конкурсом».

Иной подход к несостоятельным должникам практиковался, например, в Древней Греции. Должник отвечал перед кредитором всем принадлежавшим ему имуществом, а при недостаточности такового отдавался в рабство кредитору вместе со всей своей семьей вплоть до полной выплаты долга (в некоторых случаях вводились ограничения по времени нахождения в рабстве, по истечении которого долг считался погашенным). Обозначим такой подход «конкурс плюс долговая тюрьма».

Наиболее суровый подход ожидаемо присутствовал в восточных деспотиях. Яса Чингизхана, например, предусматривала уголовное наказание – смертную казнь – в случае, если человек трижды не сумел расплатиться с кредиторами. В отличие от предыдущих подходов, ответственность должника наступает вне зависимости от последующего исполнения обязательств перед кредиторами. Последующее исполнение обязательств родственниками должника не влечет, по понятным причинам, восстановления его прав. Назовем такой подход «уголовной ответственностью должника».

Итак, мы выделили три основных концептуальных подхода к разрешению противоречий между должником и кредитором:

- простой конкурс;
- долговая тюрьма;
- уголовная ответственность должника.

Сочетания названных подходов применительно к разным видам банкротства составляют суть настоящего исследования.

Проследим, в каких формах реализовывались в разные эпохи и в разных правовых порядках обозначенные выше подходы.

Римское частное право, одним из столпов которого является принцип «Pacta sunt servanda»³ изначально исходило из нетерпимости к несостоятельным должникам. Законы XII таблиц содержали нормы, устанавливающие право кредиторов обратить должника в рабство после установления факта его неплатежеспособности. Некоторые источники указывают на буквальное толкование нормы о праве кредиторов разорить такого должника на части, сформулированного в законе⁴. Иные источники, критикуемые Г.Ф. Шершеневичем, предлагают не толковать положения римских законов буквально, рассматривая такую норму в контексте раздела имущества должника, пропорционального удовлетворения требований кредиторов⁵.

В любом случае, развитие торговых отношений привело к осознанию бесперспективности применения исключительных мер по отношению ко всем должникам. Состояние неплатежеспособности могло быть вызвано самыми разными обстоятельствами, в том числе и не зависящими от должника. Закон Петелия-Папирия (Lex Poetelia Papiria) от 326 года до н.э. установил правило, согласно которому несостоятельный должник мог быть обращен в рабство исключительно в случае совершения им преступления. Закон разделил несостоятельность как таковую и преступления должника, которые могли сопровождать такую несостоятельность. С момента принятия закона Петелия меры уголовного воздействия могли применяться не ко всяким должникам, а лишь к тем, несостоятельность которых была вызвана преступными деяниями⁶.

Развитие экономических отношений привело римлян к очевидным выводам: для выбора правильного метода работы с должником следует определить причины, приведшие его к состоянию неплатежеспособности. К «несчастливым банкротам» – должникам, чья неплатежеспособность была вызвана стечением неблагоприятных внешних обстоятельств (кораблекрушение, пожар, нападение разбойников) следовало применять простой конкурс. К «обыкновенным банкротам» – должникам, несостоятельность которых наступила вследствие собственных просчетов, применялся простой конкурс плюс долговая тюрьма. К должникам, уличенным в совершении преступных деяний, так или иначе способствовавших ухудшению их платежеспособности, помимо упомянутых выше процедур, применялись меры уголовного воздействия.

Европейское законодательство о банкротстве, являясь во многом наследником Римского права, прошло все перечисленные этапы, от жестокости до рационализма. Так, законодательство Франции XVI века (Указ Франциска I 1536 г., Указ Карла IX 1560 г.) делало упор на телесные наказания для несостоятельных должников. Французское Торговое положение, вступившее в силу 1 января 1808 г. уже законодательно разделяет несостоятельность на несчастную, неосторожную и злостную. Любой должник в случае неспособности погасить долги подлежал аресту. Если должник сумел доказать, что его неплатежеспособность наступила вследствие тяжкого стечения обстоятельств, он освобождался от ареста и расплачивался с кредиторами всем имевшимся у него имуществом. В случае неосторожной и злостной несостоятельности должник продолжал находиться под арестом до завершения расчетов с кредиторами, в случае злостной несостоятельности к нему применялись дополнительные меры уголовного воздействия. Положение предусматривает презумпцию неосторожного банкротства. Бремя доказывания наличия признаков несчастного банкротства лежало на должнике, злостного – на кредиторах и органах, поддерживающих государственное обвинение.

Российское законодательство о банкротстве также пережило перечисленные подходы к пониманию сущности несостоятельности. Ст. 55 Русской правды предусматривала продажу несостоятельного должника в холопы. Судебник 1497 г. предусматривает более гибкую модель поведения как для должника, так и для его кредиторов. По общему правилу должник «выдавался головою», то есть отдавался в распоряжение кредитору до полной выплаты долга, а если он умирал, не выплатив долга, обязательство переходило к детям. Судебник содержит также понятие случайного банкрота, которому позволялось выплачивать долг в течение нескольких лет без начисления процентов. Если должник доказывал факт несостоятельности по несчастью, ему выдавалась полетная грамота, защищавшая его от кредиторов.

Соборное уложение 1649 года развивает нормы о порядке удовлетворения требований кредиторов. Принимая за основу презумпцию неосторожного банкротства, Уложение уточняет порядок погашения задолженности, указывая, какая сумма задолженности погашается за год работы должника и его родственников. В дополнение к уголовной ответственности лица, уличенного в хищении, применялись нормы об изъятии его имущества в возмещение ущерба (читай – простой конкурс), а также о возложении обязательств по погашению долга на семью вплоть до погашения задолженности (читай – долговая тюрьма).

Таким образом, отечественное законодательство о банкротстве к середине XVII века пришло к разделению несостоятельности на три вида и к применению разных подходов в зависимости от вида несостоятельности. Дальнейшее развитие идея о трех видах банкротства получила в Уставе о банкротах от 19 декабря 1800 года. Статья 2 Устава гласит: «Банкроты разделяются на три рода: первый банкротом бывают от несчастья, другой от небрежения и от своих пороков, а третий от подлога».

По общему правилу, лицо, объявленное банкротом, помещалось под караул и содержалось там до полной оплаты долга, если кредиторы не решат иначе – то есть признавалось неосторожным банкротом. В случае, если должник «докажет себя непорочно разоренным», его следовало отпускать из-под стражи (п. 21 Устава). «На кого причины к признанию злостным банкротом еще не доказаны, таковых держать только под присмотром в благопристойном месте, а не в тюрьме» (п. 20 Устава).

Конкурс объявлялся по отношению ко всем категориям должников. Реализация имущества проходила под контролем кредиторов.

После завершения конкурса следовало «различать банкротов беспорочного, неосторожного и злостного» (п. 130 Устава).

Судьбу неосторожного банкрота решали кредиторы. Они были вправе освободить его от долгов, либо возложить на него обязанность по их погашению в полном объеме (п. 136 Устава). В последнем случае банкрот мог помещаться в долговую тюрьму, где содержаться за счет кредиторов до момента погашения долга самим должником либо иными лицами, за него поручившимися. Тюрьма представляла собой специальные помещения, организованные для содержания неплатежеспособных должников и называемые «ямой». Об одной из таких «ям» можно прочесть в книге Владимира Гиляровского «Москва и москвичи». Должники содержались здесь до полного погашения долга, либо до прекращения кредиторами выплаты «кормовых», составлявших в то время 5 рублей 85 копеек в месяц. При возобновлении уплаты кормовых, выдавалось поимочное свидетельство, после чего должник вновь водворялся в «яму»⁷.

При обнаружении признаков злостного банкротства, кредиторы были вправе инициировать передачу дела в уголовный суд, который, по результатам расследования, «присуждает такому наказанию, какому подлежит по законам публичный вор» (п.п. 138, 139 Устава).

Установленная Уставом 1800 года логика действий просуществует вплоть до конца 20-х годов XX века – периода сворачивания НЭПа. Отдельные нормы будут уточняться в Уставе о банкротах 1832 года, Уставе судопроизводства торгового 1903 года, но общий порядок действий останется неизменным. Сформулируем его: в случае простого (неосторожного) банкротства применяется конкурс и долговая тюрьма. В случае банкротства несчастного (последнее должен доказать должник) применяется только конкурс, после чего обязательства перед кредиторами прекращаются. В случае злостного банкротства к конкурсу и долговой тюрьме добавляется уголовное наказание.

В период после сворачивания НЭПа вплоть до рыночных реформ 1990-х годов правовые нормы, регулирующие вопросы банкротства на территории СССР и России не действовали. Формально существовавшие положения Гражданского кодекса РСФСР 1922 года, регулирующие соответствующие отношения, в этот период применяться не могли. В 1964 году, с принятием нового Гражданского кодекса, эти положения кодекса были упразднены за ненадобностью.

Появившийся в 1992 году Закон Российской Федерации «О несостоятельности (банкротстве) предприятий», сменившие его новые Законы о банкротстве 1998 и 2002 г.г. ознаменовали возникновение новой эпохи развития института банкротства в России. Вместе с тем, той схемы и последовательности действий, которые изложены в нормативных актах дореволюционной России XIX века в них, на первый взгляд, не прослеживается. В то же время, вряд ли можно говорить о полном отказе от наработанного веками подхода.

За то время, что в России фактически не действовали нормы, регулирующие вопросы банкротства, существенным изменениям подверглось общество в целом. То, что казалось естественным и очевидным в XIX веке, на исходе XX века представлялось рудиментом. Трудно было

представить в конце XX века появление долговых тюрем для должников. Каторга, смертная казнь и другие отголоски прошлого также не могли вернуться в законодательство о банкротстве.

Идеи о разделении банкротства на три вида в зависимости от причины его наступления и от поведения должника, нет ни в одном из законов о банкротстве, принятых после 1992 г. Отметим, что вплоть до 01 октября 2002 г. процедуры банкротства распространялись исключительно на субъектов предпринимательской деятельности – юридических лиц и предпринимателей. Лишь с 01 октября 2015 г. процедуры банкротства стали применяться в отношении граждан.

Закон о банкротстве 1992 г., распространяющий свое действие исключительно на предприятия, содержал единственный способ разрешения антагонистических противоречий должника и кредиторов – конкурсное производство, то есть реализацию имущества должника в интересах кредиторов с последующим прекращением обязательств должника. Иные процедуры, предлагаемые этим законом, предполагали наличие соглашения с кредиторами, а поэтому выходят за рамки настоящего исследования. После завершения конкурсного производства должник считается полностью освобожденным от долгов (ст. 36 Закона). Нормы об ответственности руководителей предприятия были сформулированы в законе весьма своеобразно. Закон вводил понятия «недобросовестного удовлетворения требований кредиторов», «умышленного банкротства», «фиктивного банкротства» (Преамбула). Раздел VI Закона был посвящен неправомерным действиям должника, собственника предприятия-должника, кредитора и иных лиц. Ст. 48 Закона предусматривала ответственность указанных лиц «в соответствии с законодательными актами Российской Федерации».

Законодательство Российской Федерации того времени не изобиловало нормами об ответственности указанных лиц за действия, перечисленные в Законе о банкротстве предприятий. Гражданский кодекс РСФСР, действовавший в 1992 году, содержал единственную норму, согласно которой ответственность членов кооперативной организации наступает в размере, кратном паевому взносу, может быть предусмотрена законом или уставом кооперативной организации. Уголовный кодекс РСФСР не содержал статей, предусматривающих ответственность за неправомерные действия при банкротстве. Соответствующие нормы только предстояло создать.

В отсутствие предусмотренных законом последствий для неосторожных и злостных должников, деление банкротства на виды представляется бессмысленным.

К середине 1990-х годов российское законодательство начинает изменяться, подчиняясь веяниям времени. Принятый в 1994 г. Гражданский кодекс Российской Федерации содержит норму о субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц (п. 3 ст. 56 ГК РФ). Субсидиарная ответственность по обязательствам должника подразумевала переложение непогашенных должником обязательств на контролирующих должника лиц. Она может рассматриваться в качестве аналога недопустимой по гуманитарным соображениям долговой тюрьмы. Впоследствии таким же аналогом станет норма о недопустимости освобождения от обязательств гражданина, в случае его недобросовестного поведения (п. 4 ст. 213.28). Впоследствии норма о субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц появится и в Законе о банкротстве (ст. 10 Законов о банкротстве 1998 и 2002 г.г.). Уголовный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 01 января 1997 г., изначально содержал в себе 3 статьи, предусматривающие ответственность за криминальное банкротство: неправомерные действия при банкротстве, в том числе неправомерное удовлетворение требований отдельных кредиторов в ущерб иным кредиторам (ст. 195 УК РФ), преднамеренное (ст. 196 УК РФ) и фиктивное (ст. 197 УК РФ) банкротства (в дальнейшем все перечисленные виды преступлений объединим термином «криминальное банкротство»).

Выстраивается подобие правоотношений, установленных Уставом о банкротах 1800 года. На первый взгляд, прежняя логика законов восстановлена и стало вновь возможно говорить о трех видах банкротства и соответствующих подходах к ним. Вместе с тем, в восстановленном виде соответствующие правоотношения существенно изменились.

В отличие от дореволюционного законодательства с его презумпцией неосторожного банкротства, новое российское законодательство изначально предполагало иные подходы. Презумпция неосторожного банкротства в законах отсутствовала, как и понятие такого банкротства. Порядок привлечения контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности был таков, что бремя доказывания оснований для привлечения лежало на конкурсном управляющем либо ином лице, подавшем соответствующее заявление⁸. Таким образом, проводя аналогию к дореволюционным нормам, в настоящее время предполагается несчастное банкротство, пока не доказано иное.

Вместе с тем, законодательство о банкротстве из года в год приближается к прежней, дореволюционной практике. Так, Федеральным законом № 134-ФЗ от 28 июня 2013 г. были внесены

существенные изменения в ст. 10 Закона о банкротстве. Если в прежней редакции бремя доказывания наличия оснований для привлечения к субсидиарной ответственности полностью ложилось на конкурсного управляющего, то в новой редакции Закон претерпел изменения. Так, в настоящее время предполагается, что должник признан несостоятельным (банкротом) вследствие действий и (или) бездействия контролирующих должника лиц при наличии фактов ненадлежащего ведения бухгалтерского учета, совершения подозрительных сделок и т.п. В этих случаях арбитражный управляющий освобожден от необходимости доказывания обстоятельств доведения должника до банкротства. П. 4 ст. 213.28 Закона о банкротстве (вступила в силу 01 октября 2015 г.) предусматривает правила, при которых освобождение гражданина от обязательств не допускается.

Таким образом, из года в год расширяются основания для отказа в прощении долгов.

Уголовное законодательство также меняется вслед за изменениями в общественной жизни. Неоднократно изменялись и уточнялись диспозиции ст. ст. 195-197 УК РФ. В настоящее время Верховным Судом Российской Федерации ведется работа над Постановлением Пленума по вопросам криминальных банкротств. Одним из камней преткновения является вопрос о порядке определения ущерба от преступных действий. Впрочем, это тема отдельного исследования.

По мнению автора, подход, сформулированный в дореволюционном российском законодательстве, вполне соответствует естественным представлениям людей о справедливости. Действительно, большинство незаинтересованных, далеких от юриспруденции людей согласятся с тем, что прощать долги допустимо тем, кто нажил их в результате тяжелого стечения обстоятельств, при условии добросовестного поведения должника. При этом именно должник должен доказать наличие обстоятельств, поставивших его в сложное финансовое положение. Именно должник должен представлять доказательства разумности и обоснованности совершенных им сделок. Должник, не способный объяснить причины своей несостоятельности, в том числе обстоятельства расходования вверенных ему денежных средств и (или) имущества, не может быть освобожден от долгов. Должник, своими действиями способствовавший причинению или увеличению ущерба кредиторам должен нести дополнительное наказание. Но в этом случае бремя доказывания совершения таких действий лежит на стороне обвинения.

Действующее законодательство фактически исходит из презумпции несчастного банкротства, возлагая на арбитражных управляющих, кредиторов бремя доказывания обратного. На это в первую очередь указывает необходимость арбитражного управляющего или кредиторов инициировать перед судом рассмотрение вопроса о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности, об отказе в применении правила об освобождении гражданина от долгов. В случае применения презумпции неосторожного банкротства суд, наоборот, должен будет рассматривать ходатайства заинтересованных лиц об освобождении их от субсидиарной ответственности (возложение на них ответственности в этом случае должно происходить автоматически, с момента завершения конкурсного производства), а также о применении к гражданину правила об освобождении от долгов. Именно такой подход присутствует в немецком законодательстве о банкротстве.⁹

Тенденции современного российского законодательства, обозначенные выше, о банкротстве позволяют сделать вывод о постепенном движении в направлении ужесточения правил о прощении долгов. В то же время законодательство Германии, ранее занявшее жесткую позицию по вопросу о недопустимости полного освобождения от обязательств, движется в противоположном направлении, в сторону поиска приемлемого компромисса между должниками и кредиторами.

Отдельного упоминания заслуживает тема гармонизации законодательства о банкротстве со смежными отраслями права. Банкротство – это та сфера общественных отношений, которая тесно связана с вопросами, регулируемым нормами уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства. Нередко в ходе рассмотрения дел о банкротстве выявляются явные признаки преступлений экономической направленности. Вопросы наказания за эти преступления на сегодняшний день рассматриваются отдельно и вне зависимости от выводов, сделанных в рамках дела о банкротстве. Отсутствие четкой процессуальной взаимосвязи между судами, рассматривающими дела о банкротстве и правоохранительными органами не способствует неотвратимости наказания за преступления, совершенные недобросовестными участниками таких дел. Отсутствует и законодательное регулирование вопросов проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, по отношению к лицам, отбывающим наказание. Гармонизация этих отношений позволит эффективно проводить процедуры банкротства в отношении осужденных, не допуская при этом необоснованных послаблений режима отбывания наказания.

Решение обозначенных вопросов напрашивается и будет способствовать эффективной защите интересов должников, кредиторов и общества.

¹ Второзаконие 15:1-3.

² Книга Левит 25:8-54.

³ Договоры должны исполняться (лат)

⁴ Шершеневич Г.Ф. Конкурсный процесс, М.: Статут, 2000. С. 28.

⁵ Монтескье Ш.Л. Esprit des lois. Кн. 29, гл. II, прим. 3.

⁶ Тит Ливий. Римская история от основания города. VIII, 28 // Хрестоматия по истории Древнего Рима / под ред. С.Л. Утченко. М., 1962.

⁷ Гиляровский В. Москва и москвичи. М.: АСТ, 2014.

⁸ такой подход, в частности, поддерживается судебным толкованием ст. 56 ГК РФ, данным в п. 22 совместного Постановления Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов № 6/8 от 01 июля 1996 г.

⁹ Папе Г. Институт несостоятельности. Общие проблемы и особенности правового регулирования в Германии. Комментарий к действующему законодательству. М.: БЕК, 2002. С. 137–139.

Кондратьева К.С.,

доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (филиал в Перми),
кандидат юридических наук,

Этапы проведения процедуры реструктуризации задолженности гражданина

Аннотация. *Статья посвящена рассмотрению этапов проведения процедуры реструктуризации задолженности гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, в деле о банкротстве.*

Автором прослеживается реабилитационный характер процедуры, применяемой в деле о банкротстве к гражданину в целях восстановления его платежеспособности и погашения задолженности перед кредиторами в соответствии с планом реструктуризации долгов.

Ключевые слова: *банкротство, физическое лицо, реструктуризация задолженности, план реструктуризации, финансовый управляющий.*

С 1 октября 2015 года в России вступили в силу нормы, посвященные признанию гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, несостоятельным (банкротом).

Законодатель предусмотрел возможность применения к гражданину-должнику трех процедур банкротства: реструктуризация задолженности гражданина, реализация имущества и мировое соглашение.

Реструктуризация задолженности гражданина является реабилитационной процедурой и предусматривает частичное изменение условий, порядка и срока погашения задолженности.

Представляется, что указанная процедура предоставляет определенные преимущества, как для должника, так и его кредиторов. Должники могут восстановить платежеспособность, постепенно возратить имеющуюся задолженность и сохранить при этом свое имущество, а кредиторы в свою очередь получают правовые гарантии удовлетворения их требований.

Предлагаем на основе выделения этапов проведения процедуры изучить ее реабилитационный характер, направленный на восстановление платежеспособности гражданина-должника и погашения задолженности перед кредиторами в соответствии с планом реструктуризации долгов. Какие же основные этапы можно выделить в процедуре реструктуризации задолженности гражданина?

Так, введение процедуры реструктуризации задолженности гражданина является первым этапом.

Решение о введении процедуры реструктуризации принимает арбитражный суд.

С момента вынесения соответствующего определения о введении реструктуризации для гражданина наступают определенные последствия (ст. 213.11 Закона о банкротстве), а именно:

– запрещается удовлетворять денежные требования кредиторов. Другими словами вводится мораторий по аналогии с мораторием на удовлетворение требований кредиторов в процедуре внешнего управления (ст. 95 Закона о банкротстве);

– считается наступившим срок исполнения денежных обязательств, возникших до принятия судом заявления о признании гражданина банкротом;

– не начисляются неустойки и другие финансовые санкции на должника, а также проценты по обязательствам. Таким образом, задолженность не будет увеличиваться на сумму пеней и других финансовых санкций, за исключением текущих платежей и обязательств, которые возникли после принятия заявления о банкротстве;

– приостанавливаются имущественные взыскания по исполнительным документам;

– суд оставляет без рассмотрения иски, которые предъявлены вне рамок дела о банкротстве и не рассмотрены судом до введения реструктуризации;

– гражданин не может распоряжаться своим имуществом и финансами.

Иные последствия, возникающие после введения процедуры реструктуризации долгов гражданина, установлены в статье 213.11 Закона о банкротстве.

Вторым этапом процедуры реструктуризации можно назвать публикацию сообщения о признании обоснованным заявления о признании гражданина банкротом и введении реструктуризации.

После того как суд вводит реструктуризацию задолженности, финансовый управляющий публикует сообщение о признании обоснованным заявления о признании гражданина банкротом и введении реструктуризации его долгов.

Кредиторы и любые третьи лица считаются извещенными об опубликовании сведений по истечении пяти рабочих дней со дня их включения в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве.

Публикация сведений в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве гражданина, происходит за счет денежных средств гражданина.

Следующий этап – направление уведомлений о введении реструктуризации.

Финансовый управляющий направляет всем известным ему кредиторам уведомление о введении реструктуризации долгов.

Уведомление должно быть направлено не позднее 15 дней с даты, когда суд признал обоснованным заявление о признании гражданина банкротом и введении реструктуризации.

Согласно пункту 3 статьи 213.8 Закона о банкротстве в уведомлении финансовый управляющий предлагает кредиторам заявить свои требования в деле о банкротстве гражданина и разъясняет порядок их заявления.

Предъявление кредиторами своих требований к должнику является четвертым этапом процедуры.

В силу разъяснений, содержащихся в пункте 1 Постановления Пленума Верховного суда РФ № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» (далее – Постановление № 45), при возбуждении дел о банкротстве учитываются также требования, которые возникли до 1 октября 2015 года.¹

Требования кредиторов направляются в арбитражный суд, который рассматривает их в порядке, установленном статьей 71, 100 Закона о банкротстве.

Заявленные требования, которые арбитражный суд признал обоснованными, финансовый управляющий включает в реестр требований кредиторов, а заявившие их лица получают право участвовать в собраниях кредиторов соразмерно сумме включенных в реестр требований.

Срок, в течение которого кредиторы могут предъявить свои требования к должнику, составляет два месяца с даты, когда финансовый управляющий опубликовал сообщение о введении реструктуризации (п. 2 ст. 213.8 Закона о банкротстве).

Думается, что одним из определяющих этапов процедуры становится составление проекта плана реструктуризации задолженности и направление его заинтересованным лицам.

В соответствии со ст. 213.14 Закона о банкротстве в содержание плана входят сроки и порядок пропорционального погашения требований и процентов на сумму требований кредиторов, а также размеры сумм, которые предполагается ежемесячно направлять на погашение требований кредиторов.

Должник, его кредиторы и уполномоченный орган имеют право на составление проектов плана. Указанные лица направляют готовые проекты плана финансовому управляющему, всем известным кредиторам, в уполномоченный орган и должнику (ст. 213.12 Закона о банкротстве).

Согласно разъяснениям, содержащимся в пункте 27 Постановления № 45, если план направляют кредиторы или уполномоченный орган, то к нему нужно приложить заявление должника об одобрении плана или его возражения против плана.

Проект плана нужно направить не позднее чем в течение 10 дней с даты истечения двухмесячного срока для предъявления требований кредиторов.

Закон о банкротстве предъявляет особые требования к гражданину, в отношении задолженности которого может быть представлен план реструктуризации.

В частности, у гражданина должен быть хотя бы один источник дохода.

Кроме того, у него не должно быть (п. 1 ст. 213.13 Закона о банкротстве):

- неснятой или непогашенной судимости за экономические преступления;
- административных наказаний за мелкое хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества, фиктивного или преднамеренного банкротства, срок которых не истек на момент принятия заявления о банкротстве;

- признания банкротом в течение пяти предыдущих лет до представления плана реструктуризации;

- утвержденного плана реструктуризации в течение восьми лет до представления текущего плана.

Наличие перечисленных обстоятельств является основанием для признания гражданина банкротом без завершения процедуры реструктуризации.

Кроме того, закон требует, чтобы гражданин уведомлял кредиторов:

- о фактах привлечения к административной ответственности за мелкое хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества, неправомерные действия при банкротстве, фиктивное или преднамеренное банкротство;

- об известных ему уголовных и административных делах в отношении его, а также о наличии неснятой или непогашенной судимости;

- о принятых решениях о признании гражданина банкротом или об исполненных планах реструктуризации его долгов в течение восьми лет, предшествующих представлению плана реструктуризации долгов гражданина.

Указанные обстоятельства указывают в плане реструктуризации задолженности (п. 2 ст. 213.13 Закона о банкротстве).

Следующим этапом процедуры является одобрение плана реструктуризации на первом собрании кредиторов.

Пунктом 5 ст. 213.12 Закона о банкротстве предусмотрена обязанность финансового управляющего провести первое собрание кредиторов не ранее чем через 20 дней с даты, когда проект плана реструктуризации долгов был направлен кредиторам, но не позднее чем в течение 60 дней со дня, когда истек срок для предъявления требований к должнику.

Собрание кредиторов проводится по правилам статьи 213.8 Закона о банкротстве.

Решение об одобрении проекта плана реструктуризации принимается большинством голосов от общего числа голосов кредиторов и уполномоченных органов, требования которых включены в реестр требований (ст. 213.16 Закона о банкротстве). Если одобрения не будет, то суд по ходатайству заинтересованного лица вправе дать дополнительный срок на доработку плана. Однако такой срок не может превышать двух месяцев.

В случае одобрения собранием кредиторов предложенного плана реструктуризации, арбитражный суд может принять одно из следующих решений (п. 3 ст. 213.17 Закона о банкротстве):

- об утверждении плана;

- об отложении рассмотрения этого вопроса;

- об отказе в утверждении плана, признании гражданина банкротом и введении процедуры реализации его имущества.

При этом, арбитражный суд утверждает план реструктуризации только после того, как гражданин удовлетворит требования по текущим обязательствам и погасит долги перед кредиторами первой и второй очереди, требования которых включены в реестр требований.

После того как арбитражный суд утвердит план реструктуризации долгов, наступают последствия, предусмотренные в статье 213.19 Закона о банкротстве.

План реструктуризации вводится на срок до трех лет со дня утверждения его судом, в течение которых гражданин погашает свою задолженность перед кредиторами в соответствии с предусмотренными в плане условиями.

При этом в п. 3 ст. 213.19 Закона о банкротстве установлено специальное последствие для гражданина. В течение всего срока действия плана и даже пяти лет после его завершения последний не вправе скрывать факт осуществления им плана, если он обращается за получением кредита или приобретает товары (работы, услуги) в рассрочку.

Завершающим этапом проведения процедуры является подготовка отчета финансового управляющего и завершение реструктуризации.

Финансовый управляющий не позднее чем за месяц до истечения установленного срока исполнения плана реструктуризации готовит отчет по итогам его исполнения и направляет кредиторам, в уполномоченный орган и в суд. К отчету прилагаются копии документов, которые подтверждают погашение требований кредиторов (ст. 213.22 Закона о банкротстве).

Рассмотрев полученный отчет, собрание кредиторов вправе обратиться в суд с ходатайством об отмене плана и о признании гражданина банкротом в случае, если должник не смог удовлетворить требования, которые включены в план либо финансовый управляющий не представил отчет в срок.

Арбитражный суд в свою очередь вправе завершить реструктуризацию (если задолженность, предусмотренная планом, погашена и жалобы кредиторов признаны необоснованными) либо отменить план и признать гражданина банкротом.

¹ О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан: Постановление Пленума Верховного суда РФ 13 октября 2015 года № 45 // Российская газета. 2015.

Шукаева Е.С.,
начальник кафедры гражданского и трудового права
Воронежского института ФСИИ России,
кандидат исторических наук, доцент

Гражданско-правовая ответственность должностных лиц органов и учреждений ФСИИ России

***Аннотация.** В настоящей статье автором исследована специфика гражданско-правовой ответственности должностных лиц и учреждений ФСИИ России. Выделены виды, основания и условия ответственности органов и учреждений УИС. Проанализированы основные направления развития законодательства и судебной практики в данной области. Обозначены наиболее частые обстоятельства причинения вреда органам и учреждениями ФСИИ России.*

***Ключевые слова:** гражданско-правовая ответственность, должностное лицо, органы и учреждения УИС, вред, моральный вред, деликт.*

Существенное изменение уголовно-исполнительной системы в соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р¹, предполагающей оптимизацию системы закупок для нужд УИС, обеспечение уголовно-исполнительных инспекций аудиовизуальными, электронными и иными техническими средствами контроля и надзора, а также защиту вещных прав учреждений и предприятий УИС, невозможно без реализации гражданско-правовой ответственности.

Закрепление гражданско-правовой ответственности органов публичной власти различных уровней, в том числе органов и учреждений УИС, и их должностных лиц за свои действия (бездействие) принадлежит к бесспорным достижениям отечественного права. Основываясь на конституционной норме о возмещении вреда, причиненного гражданину незаконными действиями (бездействием) органов государства и их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ²), российское гражданское законодательство провозглашает возмещение убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению.

Одна из важных новелл гражданского законодательства касается возможности компенсации ущерба, причиненного личности или имуществу гражданина, а также имуществу организации,

правомерными действиями государственных или муниципальных органов, их должностных лиц, в том числе сотрудников УИС, или иных лиц, обладающих государственно-властными полномочиями (ст. 16.1 Гражданского кодекса РФ³ (далее – ГК РФ)).

Необходимость исследования оснований и мер гражданско-правовой ответственности продиктована непосредственными потребностями общества в реальном осуществлении своих гражданских прав, установлении и совершенствовании гражданского законодательства в сфере защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов, совершенствовании правоприменительной деятельности и действующего законодательства.

Гражданско-правовая ответственность представляет собой применение к правонарушителю посредством государственно-принудительного воздействия санкции имущественного характера, влекущих для него возникновение неблагоприятных последствий в имущественной сфере и направленных на восстановление или компенсацию имущественных потерь потерпевшего.

Как следует из вышеизложенных признаков гражданско-правовой ответственности, основная функция гражданско-правовой ответственности есть функция компенсационно-восстановительная. Именно такой характер носит абсолютное большинство гражданско-правовых санкций, цель которых – приведение имущественной сферы потерпевшего в состояние, существовавшее до нарушения права, путем восстановления его прав, а при невозможности – компенсации понесенных потерь. Компенсационная направленность отличает гражданско-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности, в то же время функциональный состав гражданско-правовой ответственности ей не исчерпывается.

Гражданско-правовая ответственность выполняет также воспитательную и превентивную функции (см., например, п.2 ст. 1065 ГК РФ). В литературе встречаются предложения о выделении также карательной функции⁴, однако, как представляется, подобные цели достигаются в процессе реализации функции воспитательной, суть которой состоит в возложении на правонарушителя дополнительных (не связанных с восстановлением положения, существовавшего до нарушения) лишений, ограничений в предусмотренных законом случаях. В рамках воспитательной функции также осуществляется воздействие на участников гражданских правоотношений в целях стимулирования к надлежащему поведению.

В теории гражданского права существуют различные классификации гражданско-правовой ответственности в зависимости от специфики соответствующих отношений.

В зависимости от основания возникновения ответственности различают договорную и внедоговорную (деликтную) ответственность. Другим критерием деления гражданско-правовой ответственности на виды является характер распределения ответственности между несколькими лицами. Соответственно выделяются долевая ответственность, солидарная ответственность; субсидиарная ответственность.

Учреждения уголовно-исполнительной системы, будучи по своей организационно-правовой форме казенными учреждениями, могут отвечать по своим обязательствам только средствами, находящимися на их лицевых счетах. При этом согласно абз. 5 ст. 11 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»⁵ обращение взыскания на имущество учреждений, исполняющих наказания, и территориальных органов уголовно-исполнительной системы не допускается. В случае недостаточности лимитов бюджетных обязательств казенных учреждений, за них несет ответственность Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование (ч. 7 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).

В случае недостаточности денежных средств у казенного учреждения ФСИН России к субсидиарной ответственности может привлекаться собственник имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления. Таковым согласно ст. 214 ГК РФ является Российская Федерация. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени РФ отвечает орган государственной власти, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение (ч. 7 ст. 161 БК РФ). В соответствии с пп. 6 п.7 Положения ФСИН России, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. №1314 функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренные на содержание уголовно-исполнительной системы, осуществляется ФСИН России, которая выступает в суде от имени субсидиарного должника (РФ)⁶.

Таким образом, Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по гражданско-правовым обязательствам казенных учреждений ФСИН России, при этом от имени РФ в суде выступает ФСИН России. По делам данной категории имеется обширная судебная практика⁷.

Российская Федерация может быть привлечена в качестве субсидиарного должника при трех условиях:

- 1) требования первоначально предъявлены к основному должнику (учреждению УИС);
- 2) основной должник отказался удовлетворить требования кредитора или кредитор не получил ответа на свое требование в разумный срок;
- 3) основной должник не имеет достаточно средств для удовлетворения предъявленных требований.

Отдельный вид ответственности представляет собой ответственность за действия третьих лиц. Подобные отношения возникают, в частности, в рамках договора подряда при наличии субподряда (ст. 706 ГК РФ). В сфере гражданских отношений с участием УИС широко применяется регрессная ответственность.

Как отметил суд, поскольку должник, исполнивший солидарное обязательство, становится кредитором по регрессному обязательству к остальным должникам, распределение ответственности солидарных должников друг перед другом (определение долей) по регрессному обязательству производится с учетом требований абзаца второго пункта 3 статьи 1079 ГК РФ по правилам пункта 2 статьи 1081 ГК РФ, то есть в размере, соответствующем степени вины каждого из должников.

Следовательно, УФСИН РФ по Липецкой области, исполнив обязанность по оплате всей суммы, исчисленной Голошубову А.Н. в связи с осуществлением служебной деятельности и получением им телесных повреждений, исключающих для него возможность дальнейшего прохождения службы, приобрел право по регрессному обязательству в отношении единственного виновного участника ДТП – собственника автомобиля МУП «Спецавтотранс». Согласно представленному заключению ВКК потеря Голошубовым А.Н. трудоспособности является следствием полученной военной травмы, заболевание получено в период военной службы и исключает возможность дальнейшего прохождения военной службы.

Управление не отрицает нахождение Голошубова А.Н. в трудовых отношениях с УФСИН РФ по Липецкой области на момент совершения дорожно-транспортного происшествия. Суд области пришел к правомерному выводу о том, что требование истца о взыскании в порядке регресса вреда, причиненного его работником в результате дорожно-транспортного происшествия, произошедшего 23.03.2007, Голошубову А.Н. в сумме 550 680 руб. является обоснованным, подтверждается материалами дела и подлежит удовлетворению.⁸

Особое значение для уголовно-исполнительной системы имеют вопросы ответственности за вред, причиненный органами публичной власти и их должностными лицами.

Следует отметить, что долгое время, начиная с 1917 г., законодательство СССР не предусматривало возможности возмещения вреда, причиненного действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Введение данного специального деликта связано с принятием 18 мая 1981 г. Указа Президиума Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей», в соответствии с которым ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, подлежал возмещению государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Специальный характер имеют правила о действии рассматриваемого акта во времени. В соответствии с п. 3 Указа право на возмещение ущерба получили граждане, в отношении которых незаконные действия были совершены после 1 июня 1981 г. Иными словами, отсутствуют основания для возмещения вреда, причиненного вредоносными противоправными деяниями органов власти и их должностных лиц, имевшими место в период с 25 октября (7 ноября) 1917 по 1 июня 1981 г.

Основу института возмещения вреда, причиненного действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, а также вреда, причиненного властными актами, образуют статьи 1069–1071 ГК РФ. Деликты с участием государственных и муниципальных органов обладают рядом особенностей.

Основным признаком, позволяющим выделить данную группу внедоговорных обязательств, является категория причинителя вреда, в качестве которого выступает публично-правовое образование⁹.

Публично-правовое образование несет ответственность не только собственным бюджетом, но и всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом, составляющим казну (т.е. исходя из содержания п.1 ст. 126, п.4 ст. 214 ГК РФ – имуществом, не закрепленным за созданными публично-правовым образованием юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

Публично-правовое образование (РФ, субъект РФ или муниципальное образование) является ответчиком в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, которые причинены в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Это требование рассматривается в порядке искового производства. Если гражданин или юридическое лицо предъявляет иск непосредственно к органу, который допустил нарушение, или к финансовому органу, это не является основанием для отказа в иске¹⁰.

Деликтное обязательство, предусмотренное ст. 1069 ГК РФ, в основе своей имеет правонарушение специального характера. Необходимым условием наступления ответственности органов публичной власти и их должностных лиц за причинение вреда является незаконность их действий (или бездействия). Современное законодательство решает вопрос о том, на ком лежит бремя доказывания при выяснении правомерности действий соответствующих органов и должностных лиц, в пользу гражданина (п. 1 ст. 249 ГПК РФ; п. 6 ст. 194, п. 5 ст. 200 АПК РФ). На случаи причинения вреда актами власти распространяется общая презумпция противоправности причинения вреда.

Известную специфику имеет и такое общее условие ответственности, как причинная связь, поскольку причиненный властными действиями вред зачастую является нераздельным результатом действий (бездействия) нескольких органов или должностных лиц.

Потерпевшими в рамках деликта, предусмотренного ст. 1069 ГК, могут быть как граждане, так и юридические лица. Вред может иметь как имущественный, так и неимущественный характер.

Таким образом, хотя состав условий ответственности за вред, причиненный в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, соответствуют общему составу условий деликтной ответственности, характер деликта определяет специфику этих условий. Выше были отражены особенности условий о вреде, противоправности, причинно-следственной связи. Четвертым условием возмещения вреда, причиненного актами власти, является вина. Для ст. 1069 ГК РФ характерно широкое понимание вины соответствующих лиц, поскольку об их вине в абсолютном большинстве случаев свидетельствует незаконность акта сама по себе.

Поскольку учреждения и органы уголовно-исполнительной системы согласно ч. 1 ст. 9 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» финансируются за счет федерального бюджета, в соответствии со ст. ст. 1069 и 1071 ГК РФ вред, причиненный данными органами и учреждениями и их должностными лицами, подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации.

Как показывает судебная практика, в рамках деятельности органов уголовно-исполнительной системы требование о возмещении вреда в порядке ст. 1069 ГК РФ чаще всего выдвигается в связи с нарушением прав лиц, содержащихся под стражей, и несоблюдением установленных законом условий их содержания. При этом речь идет о нарушении неимущественных прав граждан, и, следовательно, о компенсации морального вреда. Так, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что в период с 07.09.2011 по 06.12.2012 истец содержался в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Томской области в ненадлежащих условиях, в связи с чем претерпевал физические и нравственные страдания, связанные с несоблюдением санитарной площади камер на человека, а также наличием в камерах бетонных полов, факт наличия которых нашел свое частичное подтверждение в ходе судебного заседания. Ответчиком по делу было заявлено Министерство финансов РФ. В качестве критерия противоправности действий причинителя вреда судом использованы положения Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также «Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы», утвержденные Приказом Минюста РФ от 14 октября 2005 г. № 189¹¹. Суды, определяя наличие или отсутствие нравственных страданий потерпевшего, в своих решениях исходя из того, что соответствующие страдания и трудности должны быть связаны

не с самим фактом ограничения или лишения свободы, а с превышением неизбежного уровня страданий, присущего данному виду уголовных наказаний, и вызывать у истца чувства страдания и унижения его достоинства. По делам о возмещении морального вреда, причиненного в результате содержания под стражей в ненадлежащих условиях, судебная практика в целом характеризуется положительным уклоном¹².

В то же время заявляемые по аналогичным основаниям (содержание в условиях, не соответствующих требованиям закона) иски о компенсации вреда здоровью, в основном не находят поддержки у суда. Это объясняется сложностью в установлении причинной связи между противоправным деянием (нарушением условий содержания) и последствиями (вред здоровью). В тех случаях, когда речь идет о заболеваниях (туберкулез, гепатит и т.п.), установить факт наличия прямой связи практически невозможно, несмотря на то, что суды комплексно исследуют условия содержания заключенных, от соответствия учреждений УИС требованиям к планировке помещений до соблюдения санитарно-эпидемиологического законодательства¹³. Так, Алтайский краевой суд счел неубедительными доводы жалобы о том, что истец заболел туберкулезом повторно, находясь в исправительном учреждении, что говорит о наличии причинно-следственной связи между его заболеванием и неправомерными действиями работников исправительного учреждения. Согласно медицинским документам П. перенес заболевание до помещения в ФКУ ИК-9 УФСИН России по АК, нарушений норм Конституции Российской Федерации, Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, Порядка организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание, утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ Министерства юстиции № 640/190 от 17.10.2005 ответчиками в отношении П. не допущено, поэтому отсутствует причинно-следственная связь между рецидивом у истца заболевания туберкулезом и действиями (бездействием) сотрудников учреждений УИС, в которых он содержался¹⁴.

Несколько проще установить причинно-следственную связь в тех случаях, когда речь идет о травме, поскольку причина ее, как правило, конкретная и не носит комплексного характера. Так, в частности, С. обратился в суд с иском к ФКУ ИК-2 УФСИН России по Ярославской области, УФК по Ярославской области, Министерству финансов РФ о возмещении вреда, причиненного здоровью.

Требования мотивированы тем, что С. отбывает наказание в виде лишения свободы в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Ярославской области. ДД.ММ.ГГГГ, возвращаясь из столовой жилой зоны в отряд N, он поскользнулся и упал, получив травму левой руки. После случившегося он обратился в медсанчасть учреждения, где ему была оказана первая медицинская помощь. Врачами Организация 1, где он проходил лечение, поставлен диагноз: закрытый перелом шейки левой плечевой кости с допустимым смещением. Полагает, что вред ему причинен источником повышенной опасности, к которому относит территорию исправительного учреждения. Считает, что обувь, которую выдают осужденным, не предназначена для передвижения в местах лишения свободы во время гололеда или обледенения.

Принимая решение о частичном удовлетворении исковых требований С. к Министерству финансов РФ, суд исходил из того, что истец получил травму в результате ненадлежащего исполнения своих обязанностей ФКУ ИК-2 УФСИН России по Ярославской области, которое, не обеспечив в зимний период времени уборку территории учреждения в соответствии с утвержденными нормами, не приняло достаточных мер для предотвращения несчастных случаев и создания безопасных условий передвижения по территории жилой зоны исправительной колонии. Моральный вред, причиненный истцу вследствие получения травмы, подлежит возмещению за счет казны РФ на основании ст. 1069 ГК РФ. Из материалов дела, в частности, объяснений С. по факту получения травмы, следует, что в условиях гололеда при движении по территории жилой зоны учреждения истец поскользнулся и упал, ударившись рукой о лед. Указанное обстоятельство свидетельствует о необеспечении ФКУ ИК-2 УФСИН России по Ярославской области для С. безопасных условий отбывания наказания¹⁵.

Основания исков о компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов и учреждений УИС и их должностных лиц, не исчерпываются вышеперечисленными. Широкое распространение имеют также требования о возмещении вреда, причиненного незаконным использованием сотрудниками учреждений УИС спецсредств¹⁶, разглашением врачебной тайны¹⁷.

Достаточно часто встречаются иски о возмещении вреда, причиненного неправомерным применением мер взыскания (например, водворением в ШИЗО). Стоит отметить, что незаконность применения подобных мер должна быть установлена решением суда, и лишь в этом случае может являться основанием для возмещения вреда.

Постановлением начальника от 26 января 2011 года осужденная К.Е. признана злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания и подвергнута водворению в штрафной изолятор сроком на 5 суток за нарушение установленного порядка отбывания наказания. Вступившим в законную силу 11 апреля 2011 года решением Алатырского районного суда Чувашской Республики от 25 февраля 2011 года постановление начальника от 26 января 2011 года в отношении К.Е. о признании ее злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания и водворении ее в штрафной изолятор сроком на 5 суток признано незаконным. В силу ч. 2 ст. 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Учитывая то, обстоятельство, что истец незаконно была признана злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания и незаконно водворена в штрафной изолятор сроком на 5 суток, судебная коллегия приходит к выводу о том, что указанными незаконными действиями начальника ей был причинен моральный вред, выразившийся в претерпевании ею нравственных страданий, и, следовательно, она имела права на денежную компенсацию причиненного ей морального вреда. Поскольку действия, причинившие истцу моральный вред, были совершены должностным лицом – начальником, входящего в перечень учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы и составляющих единую уголовно-исполнительную систему, которые согласно ч. 1 ст. 9 Закона РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» финансируются за счет федерального бюджета, в соответствии со ст. ст. 1069 и 1071 ГК РФ указанный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации¹⁸.

Подводя итог изложенному, отметим, что все формы ответственности выполняют важную воспитательную функцию, поскольку они служат средством укрепления договорной дисциплины, обязывают к строгому соблюдению взаимных интересов участников обязательства.

Безусловно, в целях реализации своих вещных и обязательственных прав органы и учреждения УИС вправе использовать способы защиты гражданских прав, предусмотренные ст. 12 ГК РФ, в том числе меры гражданско-правовой ответственности. Вместе с тем за неисполнение либо ненадлежащее исполнение договорных обязательств, а также за причинение вреда имущественных и личных неимущественных интересам физических и юридических лиц сотрудники уголовно-исполнительной системы становятся субъектами гражданско-правовой ответственности, которая вызывает наступление в отношении их неблагоприятных последствий. Меры гражданско-правовой ответственности также применяются и в случаях компенсации ущерба, причиненного личности или имуществу гражданина, а также имуществу организации, правомерными действиями органами УИС и их должностными лицами.

¹О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 43, ст. 5544.

²Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4, ст. 445.

³Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

⁴Козацкая В.Э. Привлечение к гражданско-правовой ответственности как задача правового регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного преступлением // Российский судья. 2011. № 2. С. 11–16.

⁵Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1316.

⁶Волохова М.Б., Символоков О.А. Гражданско-правовая ответственность учреждений уголовно-исполнительной системы: Доклады участников круглых столов // Уголовно-исполнительная система Российской Федерации в условиях модернизации: современное состояние и перспективы развития: сборник докладов участников Международной научно-практической конференции (Рязань, 22-23 ноября 2012 г.): в 4 т.: Доклады участников круглых столов. Рязань: Акад. ФСИН России, 2013. Т. 2. С. 239–242.

⁷Постановление ФАС Уральского округа от 08.02.2006 по делу № Ф09-142/06-С6 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fasuo.arbitr.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

⁸Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.11.2010 по делу №А36-1027/2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://19aas.arbitr.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

⁹О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

¹⁰ О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

¹¹ Апелляционное определение Томского областного суда от 14.02.2014 по делу № 33-413/2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.tms.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹² Апелляционное определение Томского областного суда от 23.08.2013 по делу № 33-2459/2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.tms.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016); Апелляционное определение Верховного суда Чувашской Республики от 08.08.2012 по делу № 33-2579-12 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vs.chv.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹³ Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 17.10.2013 по делу № 33-1639/13 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vs.kalm.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁴ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 25.12.2013 по делу №33-9758/13. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kraevoy.alt.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁵ Апелляционное определение Ярославского областного суда от 29.04.2013 по делу № 33-2610/2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.jrs.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁶ Апелляционное определение Орловского областного суда от 08.05.2013 по делу № 33-816. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.orl.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁷ Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 20.06.2012 по делу № 33-5896/12. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.vol.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁸ Определение Верховного суда Чувашской Республики от 23.11.2011 по делу № 33-4242-11. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vs.chv.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.02.2016).

Ананьин П.А.,
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук

Гражданская правосубъектность осужденных к лишению свободы

***Аннотация.** Гражданско-правовой статус осужденного характеризуется абстрактностью и представляет собой совокупность юридических прав и обязанностей. Правовое положение осужденного характеризуется индивидуальностью и изменяется в зависимости от тех или иных юридических фактов. Осужденные, являясь самостоятельными субъектами права, пользуются гражданскими правами и свободами, но с ограничениями.*

***Ключевые слова:** осужденный, правоспособность, дееспособность, ограничение дееспособности осужденных.*

Гражданско-правовой статус, субъективные права и обязанности конкретных граждан, как участников гражданского оборота, определяются в соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ гражданским законодательством, которое закрепляет основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников таких отношений. Национальное законодательство России по вопросу регулирования правоотношений с участием осужденных базируется на общепризнанных принципах и положениях международного права.

Принято считать, что гражданско-правовой статус физического лица в общей матрице конструкций, категорий и институтов гражданского права не вызывает особых научно-практических проблем и затруднений. Физическое лицо – это, условно говоря, банальная, тривиальная, обыденная гражданско-правовая фигура. И этой «мелочью» науке гражданского права заниматься как-то не с руки¹. Отдельно возникает масса вопросов с категориями граждан, которые ограничиваются в правах публичными нормами права, а последствия ограничения сказываются и на частных правах и свободах. Примером является гражданско-правовой статус осужденных к лишению свободы. Данные субъекты могут выступать участниками различных гражданских правоотношений, и сюда следует относить, в первую очередь, отношения собственности, наследственные и обязательственные правоотношения, возникающих из договоров, а также в возникающих из деликтных правоотношений.

Эти лица могут иметь имущество на праве собственности; наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской деятельностью и любой иной, не запрещенной законом деятельностью; совершать некоторые сделки и участвовать в обязательствах; иметь права авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности, а также иметь иные имущественные и личные неимущественные права².

Присутствие лица в местах лишения свободы предполагает, что осужденный временно утрачивает гражданскую правоспособность и дееспособность, так как он исключается из нормальных, естественных условий реализации своих гражданских прав. Однако это далеко не так. Говоря о гражданской правосубъектности осужденных к лишению свободы, следует подчеркнуть лишь некую ее ограниченность. И связано это с конкретной индивидуализацией субъекта, а в нашем случае – осужденного. Ведь лишить человека, пусть даже и осужденного, таких неотъемлемых прав как право на жизнь, на достоинство личности, свободу совести и вероисповедания и ряд других прав никто не в праве.

Правоспособность осужденных проявляется как общая предпосылка для обладания правами и обязанностями. Она является предпосылкой и основой правообладания, так как предшествует конкретным субъективным правам. Общей же такая предпосылка считается в результате одинакового проявления правоспособности по отношению ко всем правам и обязанностям и является необходимой для их возникновения. Однако это не означает, что правоспособность отличается неконкретизированностью. Являясь возможностью иметь конкретные права и обязанности, установленные в законодательстве, правоспособность также выступает как конкретная способность лица, заключенного под стражу, к правообладанию³.

Существенным ограничением правоспособности осужденных является невозможность выбора ими места жительства, являющегося элементом содержания гражданской правоспособности. Осужденные лишены возможности изменить имя или фамилию, занимать определенные должности, заниматься определенной деятельностью, владеть имуществом, которое в силу закона запрещено к использованию в местах лишения свободы. К такому имуществу относятся деньги, изъятые ценные бумаги и иные ценности. Также сюда можно относить имущество, имеющееся у осужденных сверх установленного веса. Порядок использования перечисленными видами имущества регламентирован отдельными конкретными нормативно-правовыми актами, издаваемыми законодательством РФ.

Однако осужденные имеют право лично совершать гражданско-правовые сделки на территории исправительного учреждения для приобретения продуктов и предметов первой необходимости в магазине-ларьке. Остальные гражданско-правовые сделки осужденные осуществляют лишь через своих представителей, выдавая им доверенность. Лишение свободы не может прекращать право собственности осужденного на имущество, находящееся вне исправительного учреждения, в котором он отбывает наказание. Однако частично изменяется порядок реализации этого права: осужденный лишь временно не может реализовать правомочие владения и правомочие пользования. А правомочие распоряжения он реализует в полном объеме, т.е. он может, например, продать, подарить вещь, сдать ее внаем, но с помощью представителя (супруга, родителя, иного родственника, другого лица), которому выдается доверенность. Осужденный вправе через своего представителя осуществлять распорядительные акты, например сделки купли-продажи, сдачи имущества внаем и т.п., за пределами исправительного учреждения.

Осужденные могут участвовать в гражданско-правовых, семейных и жилищных отношениях, с ограничениями, предусмотренными федеральным законодательством. В этих отношениях они реализуют субъективные права. Следовательно, ограничением гражданских прав лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы следует понимать не ограничение права как такового, а ограничение реализации (осуществления) гражданских прав.

¹ Мыскин А.В. Два очерка из области цивилистики. М.: Статут, 2015. С. 72.

² Статья 18 Гражданского кодекса Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

³ Киртаев А.С. Гражданско-правовой статус лиц, заключенных под стражу в порядке меры пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 20.

Довгяло В.К.,
заведующий кафедрой правовых дисциплин
и методики преподавания права, ПГГПУ,
кандидат исторических наук, доцент

Частная собственность: историко-правовой аспект

Аннотация. В статье рассматриваются особенности развития института частной собственности с Древней Руси по современный период, формы ограничения этого права, правовое положение частной собственности и других форм собственности в разные периоды развития государства.

Ключевые слова: частная собственность, государственная собственность, ограничения частной собственности, формы собственности

Новая парадигма общественного развития в современной России потребовала коренного изменения сложившихся в советское время представлений о природе частной собственности. Однако происходившая ломка советских традиций зачастую осуществлялась также резко и грубо, как и в годы большевистских революционных преобразований. Порою не хватало продуманности, терпения, преемственности, исторического подхода к разрешению возникающих проблем. В этой связи историческое осмысление природы права частной собственности, как одного из естественно-востребованных конституционных прав человека, имеет первостепенное значение.

Частная собственность является детищем длительного исторического развития человечества. Чрезвычайно трудно складывался этот институт в России. Исторический процесс почти везде и всегда сопровождался войнами, социальными конфликтами, развитием политических, религиозных, идеологических противоречий, а также многими другими факторами, которые в итоге в большинстве своем сводились к борьбе за власть и за имущественные блага. Эти блага включают в себя не только физически осязаемые вещи, но и некоторые права, получившие еще в римском праве название «*res incorporates*» – «не телесные вещи».

Право собственности призвано урегулировать необъятную область отношений, простирающуюся по всему параметру правовой системы общества. Поэтому можно твердо сказать, что от отношения в обществе к институту права частной собственности полностью зависит сущность и содержание правовой системы общества. Право через воздействие на частную собственность может способствовать и может тормозить развитие всего общества. В этом отношении пример с историей России является уникальным.

Проблема «собственности» актуализируется тем, что рыночная экономика нуждается в надлежащем правовом обеспечении. Одной из проблем является необходимость установления одних и тех же «правил игры» при осуществлении экономической деятельности, особенно в отношениях по поводу собственности. Установление этих правил - насущная и вечная задача, которая никогда не может быть решенной окончательно, поскольку общество не стоит на месте, а постоянно находится в развитии.

Именно частная собственность дает уверенность человеку в завтрашнем дне, в том, что результаты его труда никто не отнимет. В этом случае он творит активно, с любовью, и его личный инстинкт уже служит не только ему, но и семье, и обществу.

Частная собственность не только благо человека, но и бремя, в котором кроются не только права, но и ограничения, которые воспитывают в личности гуманность, справедливость при распределении материальных благ. Именно такая широта последствий влияния частной собственности на право приводит к изменению сути и содержания всей правовой системы общества. Опыт России наглядно показал, что, отмена частной собственности в советском государстве привела к уничтожению рачительного собственника. Такое отношение к частной собственности явилось причиной формирования особой правовой общности – советского социалистического права. И, как показывает опыт, марксистско-ленинская идея о том, что там, где не будет частной собственности, судьба государства и права естественным образом обречена на отмирание, не нашла подтверждения на практике - собственность не уничтожаема.

Формирование отношений частной собственности, имеющих на современном этапе рыночную природу, настоятельно требует развития специальной экономико-правовой инфраструктуры, которая обеспечила бы ее эффективное функционирование. Конечно, такая эффективность не станет выше от наличия громоздкого и огромного числа поспешно принятых законов. Важнее создать нормативно-

правовые акты такого качества и ясности, чтобы их применение не затрудняло прогрессивное развитие общества во всех сферах, и особенно в сфере проявления института права частной собственности

По мнению русского философа С.Л. Франка, приобщение человека к собственности не дает ему впасть в «скотство», поскольку именно владение собственностью отличает человека от животного. Социализм, лишаящий человека собственности, «допускает в принципе существование человека, только как животного, или – что, то же самое – как голого человека, право личности не распространяется далее права на свое собственное тело»¹.

Исследователи проблемы делят историю развития права собственности в России на следующие периоды²: 1) право частной собственности в период образования государства и права Древней Руси (X–XIII век); 2) право частной собственности в период превращения Русского государства в централизованное (XIV–XVII век); 3) право частной собственности в период Российской империи (XVIII – начало XX века); 4) право частной собственности в советский период (1917 – 1991 годы); 5) право частной собственности в постсоветский период (с 1991 г.) При этом периоды часто невозможно четко разграничить, поскольку они плавно перетекают друг в друга, и одни и те же источники права охватывают в своем действии не один период.

Рассмотрение именно в историческом аспекте развития института собственности, анализ российского законодательства, начиная с его истоков, позволяет прийти к пониманию настоящего момента в России, вывести определенные правила, применяя их в будущем.

Вещные права родились с возникновением человеческого общежития. Всегда важное значение имело разделение вещей на движимые и недвижимые. Такое деление вещей принято всеми существующими правовыми системами. Именно отношение человека к движимым вещам и особенное трепетное отношение к земле, одновременно, как к предмету обогащения и символу власти, пронизывающее всю эпоху существования людского рода, всегда являлись вечным двигателем развития истории вообще и института частной собственности в частности.

Для отдаленных предков, пребывающих в первобытном кочевом состоянии, предметом частного обладания являлись, прежде всего, движимые вещи, легко отделяемые от прочих, ведь только при этом условии ими можно было владеть и пользоваться. Недаром дошедшее до нас слово «имение» в древнейших памятниках обозначало то, что можно взять в руки. Общий термин для обозначения имущества вообще (скот, например, обозначал и деньги, и другие предметы богатства, и зерновой хлеб) подтверждает, что все имущество человека начала первого периода состояло только из движимого.

По мнению Б.А. Тимошука, в славянских общинах VI–VII веков «были еще довольно прочными кровнородственные связи, которые скреплялись общей собственностью на землю...совместными формами материального производства, равным распределением общественного продукта... каждая патриархальная семья тогда еще не располагала необходимыми условиями для самостоятельного обособленного существования»³. При переходе к занятиям земледелием возникает потребность в устройстве оседлого жилища. При этом человек должен был быть уверен, что никто не посягнет на его обработанный кусок земли и он сам становится заинтересованным в возникновении и закреплении права на отдельный участок земли для хозяйственных целей.

Возникновение Древнерусского государства естественно сопровождалось формированием древнерусского феодального права. Первым его источником были правовые обычаи. А.Н. Тимонин отмечает особенности обычного права Руси IX–X вв.: его этногрупповой принцип и локальный характер, развитие от казуса к казусу, незрелость отношений и незрелость самого права⁴.

С момента образования государства и права Древнерусского государства в IX веке, несмотря на сложную социальную структуру того времени, вполне отчетливо вырисовывались основные черты феодальных отношений. Формировалась феодальная собственность на землю как экономическая основа феодализма, соответственно складывались основные классы феодального общества - феодалы и зависимые от них крестьяне. Главным правом и привилегией феодалов было право на землю и эксплуатацию крестьян. В редакциях Русской правды прослеживается последовательное развитие защиты прав феодалов и их собственности. Нормы гражданского права Киевской Руси четко не очерчивали права собственности в современном понимании, поскольку ни субъект, ни объект вещного права конкретно не был определен.

Псковская Судная грамота юридически закрепила сложную систему вещного права, на основе которой выстраивается не менее сложная система правоотношений собственности. Объем прав собственника по отношению к объекту данного вещного права мог зависеть от правового статуса самого субъекта, от правового статуса объекта и т.п. Совокупность норм Псковской Судной грамоты

о праве собственности представляется гораздо более разработанной и полной в сравнении с аналогичными нормами Русской Правды, что, несомненно, позволяет говорить о качественно новом этапе развития древнерусского права; с точки зрения объема прав по распоряжению земельным участком Псковская Судная грамота выделяет «водерень» и «кормлю»⁵. «Водерень» максимально приближено к современному пониманию частной собственности, представляя собой право пользования, распоряжения и отчуждения земли и является дальнейшим развитием института феодальной собственности на землю.

В период образования и развития Московского централизованного государства правовое положение субъектов собственности стало более четким. Все еще сохраняются великокняжеский (царский) домен, феодальные вотчины, но вассалитет сменился отношениями подданства царю, разнообразие владений в XVI в. сводится к двум основным формам - вотчине и поместью. Возникает тенденция ограничения церковного землевладения (особенно при Иване IV), иммунитетных прав собственников феодалов.

В Судебниках 1497 и 1550 гг. подробной регламентации права собственности не содержится. Судебная документация показывает очень щепетильное отношение властей к вопросам установления права собственности, и все же традиции юридического определения владения и собственности несколько утеряны. Судебник не знает установления права собственности через владение по давности, он просто фиксирует срок (три года) для принятия земельных исков. Статус вотчин подробно регламентируется только в Судебнике 1497г. Все это свидетельствует о некотором упадке теоретической юриспруденции, так как законодательство было смещено в область практического судопроизводства. При Иване IV стало характерным вторжение государства в частное право феодалов, которое сопровождало процесс образования поместного землевладения под условие службы.

Первая половина XVII века является периодом исторического формирования в России наиболее четких представлений о праве частной собственности. Возникновение большого количества частных собственников сопровождается усилением их интересов в общественной жизни России. Имеющаяся возможность распоряжаться семейным имуществом, приобретение существенных вещных прав по отношению к поместьям и вотчинам привели к тому, что права государства в этой области существенно оттеснились правами частного лица - собственника. Была достигнута достаточно четкая систематизация теории права, особенно в регулировании отношений частной собственности, принято большое количество правовых актов, развивалась юридическая техника. Частная собственность перестала быть привилегией, а стала общей правовой нормой.

До XVIII столетия в праве Российской империи понятия «владение» и «собственность» были тождественны. Только в XVIII в. данные правовые категории получили различия, а категория «собственность» получила еще и нормативное закрепление. Создаваемое законодательство занимается по преимуществу регулированием права собственности на недвижимое имущество, в первую очередь на землю. Вместе с тем правомочие владения продолжало существовать как самостоятельное вещное право. Окончательно понятие права собственности появилось в российском праве только в XIX в. и означало «право владения, пользования и распоряжения, соединяющееся с укреплением имущества в данном лице»⁶.

Анализ ограничения права собственности в XVIII в., позволяет выделить возрастание ограничительных тенденций в сфере регулирования отношений собственности на землю. Однако при последующей либерализации общественно-политической жизни это приводит к снятию ряда ограничений: собственники смогли беспрепятственно осуществлять свои правомочия. Ограничения права собственности в российском дореволюционном законодательстве имели публично-правовую природу и были основаны на приоритете интересов государства в данной области, при этом частные интересы собственников отодвигались на второй план.

Параллельно с возникновением новых элементов правового регулирования частной собственности в капиталистических странах с середины XIX в. в науках об обществе возникло и развивалось марксистско-энгельсовское, а затем ленинское направление. Представители этого направления утверждали, что изначально все социальное зло в обществе исходит от существования частной собственности. Ее необходимо законодательно запретить, потом ликвидировать, что и было осуществлено в советской России, а затем в СССР.

Принципы свободы и неприкосновенности частной собственности были поколеблены признанием впервые появившегося в советской России правового института исключительной государственной собственности. Под лозунгами ликвидации эксплуатации человека человеком и

всеобщего равенства частная собственность была законодательно запрещена и фактически упразднена в СССР.

В первой советской Конституции 1918г. говорилось об отмене частной собственности на землю и национализации других ключевых объектов экономики. В Конституции 1936 г. было сказано об «отмене частной собственности на орудия и средства производства, ликвидации капиталистической системы хозяйства и утверждении социалистической системы хозяйства и социалистической собственности» (ст. 4)⁷. Последняя Конституция СССР 1977 г. о частной собственности вообще не упоминала. Наряду с социалистической государственной собственностью, существовали кооперативно-колхозная собственность, личная собственность граждан.

Право собственности является регулятором экономических отношений и показателем личного благополучия граждан. Способами законодательного регулирования и юридической защиты этого важнейшего права во многом определяется характер общественных отношений.

Долгое время все общественные отношения собственности регулировались Гражданским кодексом РСФСР, принятым в 1964 году, который регулировал правоотношения по поводу государственной, колхозно-кооперативной и личной форм собственности вплоть до 1987 года. Затем был принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24.12.1990г. Этот документ опережал время, поскольку не был увязан с другими нормативными актами, но явился хорошим фундаментом для первой части Гражданского кодекса РФ (вступил в действие с 1 января 1995 года), где он во многом воспроизведен. Наконец, в декабре 1993 года была принята ныне действующая Конституция РФ, в статье 8 которой закреплено принципиально важное положение о том, что в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Это конституционное положение детализировано в ГК РФ (ст.212). Но в Конституции не только провозглашается право собственности, которое признаётся и охраняется государством, но и раскрывается его содержание: «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами» (ст.35).

Таким образом, анализ эволюции института собственности показывает, что исторически именно собственность (появившаяся в результате разделения труда и появления прибавочного продукта) стала одним из факторов образования государства. Принимаемые государством законы неизбежно оказывают влияние (положительное или отрицательное) на происходящие в стране экономические процессы. Развитие и совершенствование частной собственности влияет на форму организации общественной жизни, а соответственно и на состояние правовой системы. Представляется, что термин «частная собственность» появился для того, чтобы разграничить государственное имущество от всех других.

Первая половина XVII века является периодом исторического формирования в России наиболее четких представлений о праве частной собственности. Была достигнута достаточно четкая систематизация теории права, особенно в регулировании отношений частной собственности, принято большое количество правовых актов, развивалась юридическая техника. Частная собственность перестала быть привилегией, а стала общей правовой нормой.

Исторический опыт России показывает, что ограничение частной собственности принудительными государственными мерами сдерживает развитие экономических отношений. Для собственника важно иметь чувство хозяина, которое кардинально зависит от степени его экономической свободы.

¹ Чиркин В.Е. Социальная эволюция конституционного права частной собственности // Государство и право. № 12. 2014. С. 14–22.

² Чукаева Г.Х. Развитие института права частной собственности и особенности его реализации в российском праве (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 5–7.

³ Тимошук Б.А. Древности славян и Руси. М.: Наука, 1988. С. 98.

⁴ Тимонин А.Н. Проблемы генезиса Древнерусского государства: монография. Уфа: РИЦ БашГУ, 1997.

⁵ Гурьева О.Ю. Гражданское право по Псковской Судной грамоте: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 10–12.

⁶ Данилова Е.В., Чабанная Е.П. Ограничения права собственности на землю в законодательстве Российской империи XVIII века // История государства и права. 2006. № 12.

⁷ См.: Чиркин В.Е. Социальная эволюция конституционного права частной собственности // Государство и право. № 12. 2014. С. 14–22.

Пределы действия «разрешительного» принципа государственной регистрации прав на недвижимость при регистрации прав на основании сделок

***Аннотация.** Работа посвящена отдельному аспекту действия «разрешительного» принципа в механизме государственной регистрации прав на недвижимое имущество, касающегося пределов правовой экспертизы документов, представленных для регистрации права на основании сделки. Рассматривая «разрешительный» принцип в качестве меры, направленной на достижение достоверности Единого государственного реестра, автор приводит и анализирует подходы к разрешению вопроса о возможности регистрации прав на основании оспоримых сделок.*

***Ключевые слова:** государственная регистрация прав на недвижимое имущество; достоверность Единого государственного реестра; разрешительный принцип; легалитет; правовая экспертиза документов; ничтожные и оспоримые сделки.*

Действующее российское законодательство в качестве одной из особенностей правового режима недвижимости закрепляет необходимость государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество, ограничений таких прав, обременений имущества (далее – регистрация прав).

Регистрация прав является способом обеспечения публичности правового положения объектов недвижимости. Единый государственный реестр (далее – Реестр), выступающий организационной основой регистрации прав и представляющий собой структурированную согласно объектному принципу систему записей об элементах правового положения объектов недвижимости, доступный в своем содержании в установленном объеме неограниченному кругу лиц, является искусственным *внешним знаком (внешним проявлением)* правового положения недвижимости.

Внешний знак (знак, обладающий свойством распознаваемости со стороны неопределенного круга лиц), будь он естественным или искусственным, обеспечивает публичность правового положения объекта недвижимости только в том случае, если данные явления – внешний знак и правовое положение объекта недвижимости – находятся в соответствии друг с другом. Другими словами, правовое положение объекта недвижимости публично, если правовое положение объекта недвижимости, определяемое по внешнему знаку (формальное), идентично действительному правовому положению объекта недвижимости (материальному).

При идентичности формального и материального правового положения объекта недвижимости внешний знак приобретает качество *достоверности*. В связи с этим справедливо утверждение о том, что только достоверный внешний знак может рассматриваться в качестве средства обеспечения публичности правового положения объекта недвижимости.

Недостоверность внешнего знака, расхождение формального и материального правового положения объекта недвижимости – не только не позволяет достичь позитивных последствий публичности правового положения объектов недвижимости, но и, напротив, порождает негативные последствия, а именно, *направленное дезориентирование* третьих лиц, полагающихся на недостоверный внешний знак и вследствие этого формирующих к объекту недвижимости отношение, неадекватное его действительному правовому положению.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что преследуемая установлением системы регистрации прав цель придания правовому положению объектов недвижимости публичного характера также может быть достигнута только при условии надления Реестра качеством достоверности. Достоверность Реестра наряду с его гласностью¹ является обязательным условием действия механизма регистрации прав как способа обеспечения публичности правового положения объектов недвижимости.

Достоверность Реестра может быть обеспечена внесением *корректных* (т.е. соответствующих правооснованию) записей, синхронно отражающих динамику правового положения объекта недвижимости.

В свою очередь, внесение *корректных* записей и, соответственно, недопущение изначальной недостоверности Реестра может быть достигнуто посредством *организации (учреждения) системы предварительной проверки наличия соответствующего правооснования*.

Речь идет о реализации «разрешительного» принципа системы регистрации прав (как антипода «заявительного»), выражающегося в надлении определенных законом лиц полномочиями по

установлению (проверке наличия) фактов, являющихся основанием динамики правового положения объекта недвижимости, как необходимого условия внесения в Реестр соответствующей записи. Данный принцип в литературе называется по-разному («принцип легалитета»², «принцип (начало) легальности»³, «принцип законности (проверки законности»⁴), выделяется, как правило, всеми исследователями регистрационных систем и традиционно относится к формальному (процессуальному, процедурному) праву.

В настоящее время «разрешительный» принцип непосредственно закреплен в ГК РФ. Учитывая его значение в сфере достижения достоверности Реестра и, соответственно, целей регистрации прав на недвижимое имущество, указанный принцип, несмотря на свой процедурный характер, получил не только свое обозначение (в п. 1 ст. 8.1 ГК РФ указанный принцип определен как принцип проверки законности оснований регистрации), но и содержательное наполнение, выражающееся в конкретных полномочиях регистрирующего органа (п. 5 ст. 8.1. ГК РФ).

Более детальное представление о действии «разрешительного» принципа может быть получено на основе анализа принятых в соответствии с п. 6 ст. 131 ГК РФ процедурных законов – действующего в настоящее время Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации прав), а также вступающего с 1 января 2017 года Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости), который заменит собой в части регистрации прав на недвижимость действующий Закон о регистрации прав.

Обращаясь к указанным законам, следует отметить, что о действии «разрешительного» принципа, прежде всего, свидетельствует то, что указанными законами в качестве оснований для приостановления и (или) отказа в регистрации прав наряду с обстоятельствами формального характера, свидетельствующими о несоблюдении установленного порядка регистрации, также предусмотрены обстоятельства материального характера – обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии фактического состава, являющегося основанием для возникновения, наличия, перехода, прекращения или обременения (ограничения) прав на недвижимость, и в связи с этим препятствующие проведению регистрации (п. 1 ст. 20 Закона о регистрации прав, ч. 1 ст. 26, ст. 27 Закона о регистрации недвижимости).

В связи с этим, данными законами в рамках условной стадии рассмотрения документов, представленных для регистрации прав, определены в качестве обязательных такие действия регистрирующего органа, как *правовая экспертиза документов*, представленных на регистрацию (п. 1 ст. 13 Закона о регистрации прав, п. 3 ч. 1 ст. 29 Закона о регистрации недвижимости). Именно по результатам проведения правовой экспертизы документов регистрирующим органом решается вопрос о наличии (отсутствии) соответствующего правооснования и, соответственно, об отсутствии (наличии) материальных оснований для приостановления и (или) отказа в регистрации прав.

В юридической литературе является устоявшимся понимание правовой экспертизы документов как изучения документов, представленных для регистрации прав, с целью установления *бесспорного* юридического факта, являющегося основанием для возникновения, наличия, перехода, прекращения или обременения (ограничения) прав на недвижимость⁵. Указанное понимание правовой экспертизы документов полностью соответствует сущности регистрации прав как юридического акта признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения *бесспорных* прав на недвижимое имущество⁶.

Видится, что приведенный подход к пониманию правовой экспертизы документов, отражающий сущность данного явления как средства реализации «разрешительного» принципа, предполагает изучение регистрирующим органом представленных на регистрацию документов с точки зрения их *достаточности* для того, чтобы можно было сделать вывод о наличии какого-либо бесспорного правооснования. Другими словами, из совокупности представленных на регистрацию прав документов должно следовать, что: юридический факт, предусмотренный законодательством в качестве правооснования, имеет место быть, при этом отсутствуют обстоятельства, являющиеся в силу закона основанием для признания указанного юридического факта не влекущим правовых последствий.

Следуя указанной логике и основываясь на буквальном толковании легального обозначения «разрешительного» принципа, приведенного в п. 1 ст. 8.1 ГК РФ («принцип проверки законности оснований регистрации»), можно прийти к выводу, согласно которому *все* юридические факты, предусмотренные законодательством в качестве основания возникновения, наличия, перехода, прекращения или обременения (ограничения) права на недвижимое имущество, должны проверяться регистрирующим органом на предмет их способности влечь соответствующие правовые последствия.

Другими словами, применительно к любому потенциальному правооснованию регистрирующий орган должен устанавливать отсутствие каких-либо обстоятельств, негативно влияющих или (так как речь идет об установлении бесспорного правооснования) *впоследствии могущих негативно повлиять* на способность юридического факта влечь соответствующие правовые последствия.

Однако указанный вывод не может быть столь однозначным. В частности, вызывает сомнения право регистрирующего органа выявлять (и на основании этого приостанавливать и (или) отказывать в регистрации прав) негативные обстоятельства перспективной и вероятностной направленности, то есть обстоятельства, влияние которых на способность юридического факта влечь правовые последствия может проявиться в будущем и только с определенной степенью вероятности.

Обозначенный вопрос о пределах правовой экспертизы документов в частности возникает при регистрации прав, возникающих на основании сделок.

Исходя из изложенного выше понимания правовой экспертизы документов, правовая экспертиза документов, выражающих содержание сделки с недвижимым имуществом, также должна предполагать оценку регистрирующим органом способности сделки с недвижимым имуществом влечь соответствующие правовые последствия.

Согласно действующему законодательству основанием для признания сделки не влекущей правовых последствий является ее *недействительность* (п. 1 ст. 167 ГК РФ). В силу этого правовая экспертиза документов, выражающих содержание сделки с недвижимым имуществом, должна предполагать оценку регистрирующим органом *действительности* сделки.

Принимая во внимание существующее деление недействительных сделок на ничтожные и оспоримые и следующее из этого различие в порядке приобретения указанными сделками статуса недействительности (ч. 1 ст. 166 ГК РФ), при регистрации прав, возникающих на основании сделок, встает вопрос о праве регистрирующего органа выявлять (и на основании этого приостанавливать и (или) отказывать в регистрации прав) обстоятельства (юридические пороки сделки), являющиеся основанием квалифицировать сделку как оспоримую, то есть обстоятельства, влияние которых на способность сделки влечь правовые последствия может проявиться в будущем, с определенной степенью вероятности при реализации указанным в законе лицом права на обращение в суд с иском о признании оспоримой сделки недействительной.

Действующее правовое регулирование пределов правовой экспертизы документов, выражающих содержание сделки с недвижимым имуществом, в большей степени ориентирует на проверку регистрирующим органом «законности» сделки, факта совершения сделки «в соответствии с законодательством» (п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 17 Закона о регистрации прав).

Буквальное толкование указанных положений Закона о регистрации прав позволяло ряду авторов делать вывод о том, что правовая экспертиза документов, выражающих содержание сделки в отношении недвижимого имущества, предполагает обязательное установление регистрирующим органом отсутствия *любых нарушений законодательства* при совершении сделки, причем, вне зависимости от того, влекут ли указанные нарушения ничтожность сделки или только ее оспоримость либо вообще не влияют на действительность сделки. Если сделка не соответствует требованиям законодательства, регистрирующий орган должен отказать в регистрации права как в случае ничтожности, так и в случае оспоримости сделки⁷. При этом указывалось, что правовая экспертиза при регистрации должна предотвращать споры в отношении прав на недвижимость, а не увеличивать их количество⁸.

Другими авторами изложенная выше позиция о возможности отказа в регистрации права в связи с установлением регистрирующим органом оснований оспоримости сделки, признается несостоятельной как противоречащая положениям ГК РФ, а именно, положениям п. 1 ст. 166 ГК РФ. Авторами отмечается, что оспоримая сделка может быть признана недействительной только судом и только по иску определенных в законе лиц. В отсутствие соответствующего иска даже суд не вправе признавать оспоримую сделку недействительной⁹. Таким образом, оспоримая сделка до признания ее судом недействительной считается действительной, в связи с чем регистрирующий орган не вправе отказывать в регистрации права в связи с оспоримостью сделки. Данный подход к пониманию компетенции регистрирующего органа как ограниченной в указанном случае вытекает из сущности оспоримой сделки и целей существования презумпции действительности оспоримой сделки.

Также указывается, что оспоримой сделке свойственны определенные несоответствия требованиям закона, но не с позиций публичного интереса и правопорядка (как в ничтожных сделках), а только лишь с позиций частного интереса, который требует признания сделки недействительной со стороны суда¹⁰. Презумпция действительности оспоримой сделки, которая может быть опровергнута только решением суда, существует для того, чтобы обеспечивать

стабильность гражданского оборота, оставляя вопрос о предъявлении исковых требований на усмотрение сторон¹¹. Если суд не вправе давать оценку оспоримой сделке при отсутствии искового заявления заинтересованного лица, регистрирующий орган тем более не вправе вмешиваться в отношения сторон по сделке, ссылаться на ее недействительность и отказывать в государственной регистрации права¹².

Анализ судебной практики по данному вопросу позволяет прийти к выводу о том, что суды в большей степени тяготеют ко второму подходу (о недопустимости отказа в регистрации права в связи с установлением регистрирующим органом оснований оспоримости сделки). Суды, основываясь на изложенных выше доводах, указывают, что в компетенцию регистрирующего органа входит проверка законности сделок только с точки зрения того, не является ли сделка ничтожной; основанием для отказа в регистрации права может служить только ничтожность сделки; до признания судом оспоримой сделки недействительной регистрирующий орган не может установить отсутствие юридической силы такой сделки, а, значит, не вправе требовать от заявителя документы, которые имеют правовое значение исключительно для установления обстоятельств, связанных с недействительностью оспоримой сделки. В частности, имеется судебная практика признания незаконными отказов в регистрации прав, обоснованных регистрирующим органом тем, что при совершении сделки были нарушены требования корпоративного законодательства к совершению сделок, в совершении которых имеется заинтересованность¹³, крупных сделок¹⁴, правила проведения торгов, по результатам которых заключались договоры¹⁵.

Следует заметить, что факт существования вышеприведенной судебной практики, также свидетельствует о том, что регистрирующему органу в указанных случаях свойственна обратная позиция (что следует из приводимых в описательных частях судебных актов доводов регистрирующего органа в поддержку законности таких отказов).

Однако говорить об абсолютном единообразии судебной практики не приходится. Ярким подтверждением данного тезиса является судебная практика по делам, связанным с отказами регистрирующего органа в регистрации прав на основании сделок, совершенных одним из супругов в отсутствие нотариально удостоверенного согласия другого супруга¹⁶.

Обращаясь к Закону о регистрации недвижимости, можно сделать вывод о том, что с 1 января 2017 года вопрос о возможности приостановления и (или) отказа в регистрации прав в силу оспоримости сделки законодательно будет разрешен принципиальным образом.

В частности, в пунктах 12, 13, 15 ч. 1 ст. 26 указанного закона применительно к сделкам с недвижимостью закреплены следующие основания для приостановления регистрации прав: сделка, являющаяся основанием для регистрации права, *признана недействительной в судебном порядке*; сделка, подлежащая регистрации или являющаяся основанием для регистрации права, ограничения права или обременения объекта недвижимости, является *ничтожной*; в представленных документах отсутствует подтверждение наличия в случаях, предусмотренных федеральным законом, согласия на совершение сделки, подлежащей регистрации или являющейся основанием для регистрации права, ограничения или обременения права, третьего лица, органа юридического лица, государственного органа или органа местного самоуправления, если из федерального закона следует, что такая сделка *ничтожна*.

Из приведенных положений следует, что само по себе наличие у сделки, представленной в качестве основания проведения регистрации права, пороков, влекущих иные, отличные от ничтожности, последствия (в частности оспоримость сделки), в отсутствие судебного акта о признании сделки недействительной не является основанием для приостановления и, соответственно, отказа в регистрации права.

Таким образом, можно говорить о том, что в Законе о регистрации недвижимости нашел отражение подход, согласно которому регистрирующий орган не вправе в рамках правовой экспертизы документов устанавливать отсутствие негативных обстоятельств, впоследствии могущих негативно повлиять на способность юридического факта влечь соответствующие правовые последствия, и на основании этого приостанавливать и (или) отказывать в регистрации прав.

Однако можно говорить и о том, что Законом о регистрации недвижимости закреплен подход о возможности регистрации *заведомо спорного права* (права, которое с определенной степенью вероятности может быть оспорено впоследствии).

Правовая экспертиза документов, являясь непосредственным выражением «разрешительного» принципа, в первую очередь направлена на достижение изначальной достоверности Реестра прав путем обеспечения корректности вносимых в него сведений. Формально, запись о праве, внесенная в Реестр на основании оспоримой сделки, не признанной судом недействительной, является

корректной (так как сделка на момент внесения записи в Реестр является действительной). Однако в отличие от записей, внесенных в Реестр на основании «юридически чистых» сделок, запись, внесенная на основании оспоримой сделки, одновременно несет в себе свойство *потенциальной ретроспективной* некорректности, что в определенных случаях возможно негативным образом может сказаться на правах третьих лиц, полагающихся на недостоверный Реестр и вследствие этого формирующих к объекту недвижимости отношение, неадекватное его действительному правовому положению.

Выходом из сложившейся ситуации, способствовавшим достижению баланса интересов¹⁷ сторон оспоримой сделки и третьих лиц, ориентирующихся на Реестр, могло бы стать внесение в Реестр сведений об обстоятельствах, свидетельствующих об оспоримости сделки и, соответственно, о потенциальной спорности зарегистрированного права. Следует отметить, что данная идея частично реализована Законом о регистрации недвижимости применительно к одному виду оспоримых сделок. В частности, п. 4 ч. 3 ст. 9 указанного закона предусмотрена возможность внесения в Реестр сведений об осуществлении регистрации сделки или регистрации прав на основании сделки, совершенных без необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления в случаях, если такие сделки в силу закона не являются ничтожными.

Однако достаточность данной меры в масштабе всей проблемы потенциально некорректных записей в Реестре вызывает вопрос, в том числе в связи с состоявшимся в результате реформы изменением подхода к квалификации сделок, нарушающих требования закона и иных правовых актов (закрепление презумпции оспоримости указанных сделок), принципиальным образом повлиявшим на соотношение оспоримых и ничтожных сделок, попадающих в сферу регистрации прав.

¹ Гласность Реестра, выражающаяся в доступности его содержания неограниченному кругу лиц, является качеством, позволяющим рассматривать Реестр как «внешний знак» – знак, распознаваемый всеми третьими лицами.

² Бевзенко Р.С. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество: проблемы и пути решения // Вестник гражданского права. 2011. №№ 5, 6. 2012. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Скворцов О.Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 146.

³ Фрейтаг-Лоринговен А.Л. Материальное право проекта вотчинного устава. Том 1. Юрьевъ, 1914. С. 85.

⁴ Васьковский Е.В. Учебник гражданского права. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/24/page_28.html#48 (дата обращения: 15.02.2016); Практический комментарий к первому и второму блокам изменений в ГК РФ. Самые значимые поправки. М.: Акцион-Медиа, 2014. С. 26.

⁵ См., напр.: Гришаев С.П. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (постатейный). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: постатейный комментарий / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2007. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Так, М.Г. Пискунова указывает: «За защитой нарушенного или оспариваемого права юридические и физические лица обращаются в суд, а в Росрегистрацию обращаются за подтверждением бесспорного права на недвижимость. Цель правовой экспертизы заключается в определении возможности совершения юридического акта признания бесспорного права, внесения записей в ЕГРП» (Киндеева Е.А., Пискунова М.Г. Недвижимость: права и сделки. Новые правила оформления. Государственная регистрация. Образцы документов. М.: Юрайт-Издат, 2005. С. 72).

⁷ См., напр.: Басалова И.В. Правовая экспертиза документов и проверка законности сделок при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Юстиция. 2007. № 3. С. 68; Гришаев С.П. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: постатейный комментарий / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Арзуманян А.В. Этапы государственной регистрации прав собственности на землю и их особенности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Киндеева Е.А., Пискунова М.Г. Указ. соч. 2005. С. 75.

⁹ В подтверждение указанной позиции авторы ссылались на п. 21 Постановления Пленума ВАС РФ от 25.02.1998 № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», утратившего на сегодняшний день силу. В настоящее время аналогичный подход закреплен в п. 71 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О

применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

¹⁰ Петрова С.М. Споры о регистрации прав на недвижимость // ЭЖ-Юрист. 2005. № 20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Алексеев В.А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 256.

¹² Козлов М.А. Полномочия органов госрегистрации прав на недвижимое имущество // Арбитражная практика. 2006. № 12. С. 24.

¹³ См., напр.: постановления Пятого арбитражного апелляционного суда от 27.04.2015 № 05АП-2150/2015, Десятого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2014 по делу № А35-5949/2013.

¹⁴ См., напр.: постановления Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2015 № 11АП-8973/2015, Десятого арбитражного апелляционного суда от 26.03.2015 № 10АП-354/2015, Шестого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 № 06АП-6772/2013, ФАС Северо-Западного округа от 28.08.2013 по делу № А13-11721/2012, Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.11.2012 № 09АП-26435/2012-АК, Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16.05.2012 по делу № А58-4623/2011, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.06.2012 № 15АП-6434/2012.

¹⁵ См., напр.: постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 22.10.2015 № Ф06-1707/2015, Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2015 № 09АП-9303/2015.

¹⁶ См., напр.: постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2010 № 18АП-10545/2010, ФАС Уральского округа от 23.07.2012 № Ф09-5600/12 по делу № А76-17696/2011, решение Лазовского районного суда Приморского края от 15.06.2015 по делу № 2-145/2015.

¹⁷ Подробнее о балансе интересов см.: Пьянкова А.Ф. Концепция баланса интересов и ее место в гражданском праве России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 117–130.

Карзенкова А.В.,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ (филиал в г. Перми)»,
кандидат биологических наук, доцент

Развитие законодательства о самовольной застройке

***Аннотация.** Статья посвящена аспектам признания права на самовольную застройку. Рассмотрены проблемы легализации самовольных построек, незаконного сноса объектов исторического наследия, разграничения движимого и недвижимого имущества. Обозначены проблемы неразрешенного использования земельного участка, а также применение последствий признания постройки самовольной.*

***Ключевые слова:** самовольная застройка, недвижимое имущество, виды разрешенного использования.*

Речь идет о проблеме правового режима самовольной постройки и определения правовой природы данного объекта. В настоящее время данная тема приобрела особую актуальность в свете множества проблем теоретического и практического характера, связанных с приобретением права собственности на самовольную застройку.

Так, в последние годы проблема легализации самовольных построек становится всё более острой. Особенно для жителей микрорайонов г. Перми, таких как «Январский» «Архирейка», «Запруд», «Заостровка» и других.

В Перми выявлено 28,4 тысячи гаражных боксов (из 47,2 тысяч имеющихся), документы на которые не оформлены надлежащим образом. Плюс к тому 3,2 тысячи боксов – самовольные, установленные в том числе и на стратегических земельных участках. Всего насчитывается около 53,3 тысячи незарегистрированных строений.

Самовольное строительство приобрело масштабы в центре города. Так, по адресу: улица Сибирская, 19-б практически возведено очередное капитальное самовольное строение. Двухэтажное здание, покрытое чёрными стеклянными панелями, установлено в охранной зоне памятника и непосредственно пристроено к объекту культурного наследия: дому купца 2-й гильдии Алина. Облик комплекса исторических построек полностью нарушен. В самовольно построенном объекте готовится к открытию ночной клуб «Бегемот». На строительство не выдано разрешения,

строительная документация не прошла государственной экспертизы. Надзорным органам, городской администрации и полиции не удаётся остановить самовольную стройку.

Несколько лет назад предприниматель Сергей Мамонов незаконно снёс особняк купца Шадрина на углу улиц Екатерининской и Попова и воздвиг на его месте очередной стеклянный аквариум - многоэтажный торговый центр «Моби Дик». Здание почти завершено, а у бизнесмена до сих пор от городской администрации нет разрешения на строительство. Зато есть документы, что работа выполнялась с грубыми нарушениями градостроительных норм и правил, а государственный строительный надзор за объектом не велся. Стройка не соответствует ни требованиям пожарной и промышленной безопасности, ни санитарно-эпидемиологическим и экологическим требованиям. Другой предприниматель снёс на ул. Попова, 46а, исторический дом купца Ширинкина и самовольно построил на этом месте административное здание¹.

О значимости данной темы говорит тот факт, что потребовались специальные разъяснения по этому вопросу высших судебных инстанций: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 N 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации»² (далее информационное письмо № 143) и Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»³. Также тему самовольной постройки затрагивает Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации⁴. И, наконец, в 2015 г. вступила в силу новая редакция ст. 222 ГК РФ.

Согласно п. 1 ст. 222 Гражданского Кодекса РФ⁵ (далее ГК РФ) Самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

При квалификации самовольной постройки необходимо установить, что объект, служащий предметом спора, является недвижимым имуществом. Это подчеркивается и в судебной практике: требование о сносе самовольной постройки может быть заявлено только в отношении объекта недвижимости⁶.

Следует признать, что существует проблема квалификации рукотворных объектов, как объектов недвижимости, принцип тесной связи с землей применить на практике бывает затруднительно. Практика идет по пути установления дополнительных критериев. Определяя критерии отнесения имущества к объектам недвижимости, по мнению Гонгалю Б.М. и Петрова Е.Ю.,⁷ необходимо применять следующие правила:

- недвижимой вещью является земельный участок;
- строение есть приращение земельного участка;
- в исключительных случаях, когда постройка возведена субъектом вещного права (иногда арендатором) на чужом земельном участке, строение признается самостоятельным имуществом.

Следует признать, что четких, однозначных критериев, отнесения имущества к недвижимому, в настоящее время в действующем законодательстве не существует, нет также единства по данной проблеме в научной среде, и, как следствие, нет однозначного понимания что такое «самовольная постройка». Можно сделать вывод, что сформулировать исчерпывающий перечень объектов самовольной постройки невозможно. Закон его не содержит. Анализируя доктринальное толкование и судебную практику в качестве объекта самовольной постройки можно выделить:

- жилой дом, то есть жилое строение, которое отвечает требованиям, предъявляемым к жилью, и может служить для постоянного проживания;
- строение и сооружение, которые не предназначены для проживания (административное здание, кафе, бытовка, баня, гараж, скважина водоснабжения и т.п.);
- иное недвижимое имущество.

При расширительном толковании, которым и руководствуется большинство правоприменителей, действие статьи 222 ГК РФ распространяется также на:

- пристройку части жилого дома;
- самовольно реконструированный объект;
- объекты незавершенного строительства;
- в некоторых случаях недвижимостью признаются различного рода замощения земельного участка.

Традиционно в российской цивилистике здания и сооружения обозначались термином «строение». При этом под строением понималась и понимается постройка, прочно юридически связанная с земельным участком. В советском же законодательстве этот термин носил иное значение и использовался для обозначения отдельно стоящей постройки капитального или некапитального типа. Понятие «строение» определено в Инструкции о проведении учета жилищного фонда в РФ, утвержденной приказом Министерства РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 04.08.98 № 37⁸. «Строение» – отдельно построенное здание, дом, состоящее из одной или нескольких частей, как одно целое, а также служебные строения.

«Сооружение» – результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов⁹.

Актуальным является вопрос о самовольно реконструированных объектах недвижимости, так как значительная часть судебных дел о признании права собственности на основании ст. 222 ГК РФ касается именно случаев самовольной реконструкции.

Под реконструкцией Градостроительный кодекс РФ (ст. 1) понимает изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (количества помещений, высоты, количества этажей, площади) и качества инженерно-технического обеспечения, а не создание новых строений и сооружений¹⁰.

В совместном постановлении (п.28) сделан вывод: положения статьи 222 ГК РФ распространяются на самовольную реконструкцию недвижимого имущества, в результате которой возник новый объект. Например, Постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.11.2007 г. N Ф04-7406/2007(39499-А45-39) решение оставлено без изменения, в виду того, что суд первой инстанции обосновано отказал в признании права собственности на самовольную постройку, поскольку отсутствует факт создания нового объекта, а имеет место реконструкция существовавшего ранее объекта недвижимости. Как следует из материалов дела, истец просит признать за ним право собственности на самовольную постройку двухэтажное здание оптово-розничного магазина, созданное в результате реконструкции здания. При этом, в материалах дела отсутствуют какие-либо доказательства осуществления истцом действий, направленных на получение необходимых разрешений и согласований для строительства спорного объекта. Истец также не представил суду доказательств, что эксплуатация созданного им объекта недвижимости безопасна, отвечает нормам пожарной и экологической безопасности. Суд мотивировал свое решение тем, что отсутствует факт создания нового объекта, а имеет место реконструкция существовавшего ранее объекта недвижимости, что не может являться самовольной постройкой. Суд указал, что самовольная реконструкция объекта недвижимого имущества не порождает создание (строительство) самовольной постройки, в связи, с чем отсутствуют основания для применения ст. 222 ГК РФ. В качестве второго основания для отказа в иске суд указал то обстоятельство, что ответчик не оспаривает право собственности истца на объект недвижимости¹¹.

Анализ данного судебного решения свидетельствует о том, что, несмотря на иные допущенные нарушения, связанные с самовольной реконструкцией, основополагающим является непризнание реконструированного объекта недвижимости самовольной постройкой.

Суд обязывает лицо к сносу самовольно реконструированного недвижимого имущества лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведен в состояние, существовавшее до проведения таких работ¹².

Градостроительный кодекс РФ уточняет порядок определения границ земельного участка и установления их на местности.

Так, ГрК РФ вводит новый тип документа - градостроительный план земельного участка, который входит в проект межевания территории (либо разрабатывается в виде отдельного документа) и является основанием для определения границ участка и подготовки необходимой землеустроительной документации, архитектурно-строительного проектирования и получения разрешения на строительство. В составе градостроительного плана указывается информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению на нем объекта капитального строительства.

Земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок

проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Порядок проведения зонирования территорий определяется Градостроительным Кодексом РФ¹³. Статья 30 ГрК устанавливает, что правила землепользования и застройки включают в себя карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон (ст.35 ГрК РФ). Для каждой такой зоны устанавливается градостроительный регламент, определяющий правовой режим земельных участков. Для каждой из территориальных зон могут устанавливаться основные виды разрешенного использования, условно разрешенные виды использования, вспомогательные виды разрешенного использования (ст.37 ГрК РФ).

Использование земли не в соответствии с ее целевым назначением, может иметь различные неблагоприятные последствия вплоть до изъятия земельного участка. В частности строительство на земельном участке, не отведенном для этих целей ведет к признанию постройки самовольной. Для иллюстрации можно привести решение Пермского краевого суда¹⁴.

Администрация Свердловского района города Перми предъявила иск Ф. о признании постройки по адресу: <...> самовольной и возложении обязанности снести эту постройку, ссылаясь на то, что ответчик по договору купли-продажи приобрел земельный участок и незаконченный строительством индивидуальный жилой дом, фактически без отвода земельного участка под строительство многоэтажного дома и без получения необходимых разрешений он построил капитальный многоэтажный жилой дом, квартиры в котором продал.

Как установлено судом и следует из материалов дела, по договору купли-продажи от 13 ноября 2007 года Ф. приобрел у У. земельный участок под индивидуальный жилой дом и незавершенный строительством жилой дом по адресу <...>. (л.д. 29) 30 ноября 2007 года зарегистрировал право собственности за земельный участок и незавершенный строительством объект. 13 января 2009 года Ф. зарегистрировал право собственности на трехэтажный жилой дом по <...>. Актом осмотра земельного участка от 24 июня 2009 года установлено, что на земельном участке по улице <...> находится трехэтажный жилой дом, построенный без получения разрешения на строительство, квартиры в котором Ф. продаются. Разрешая спор по существу, суд руководствовался положениями статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и исходил из того, что поскольку ответчиком возведен многоквартирный жилой дом на земельном участке, не отведенном для этой цели, без получения необходимых разрешений, эта постройка является самовольной.

Гражданское законодательство предусматривает наступление следующих неблагоприятных последствий для лица, осуществившего самовольную постройку:

- обязанность застройщика осуществить ее снос;
- невозможность распоряжаться самовольно возведенным строением.

На сегодняшний день, в соответствии с п. 2 ст. 222 ГК РФ, если за лицом не признано право собственности на самовольную постройку, она подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет. Понятие лица, осуществившего самовольную постройку, законодательством не определено. Однако из смысла гражданского оборота под данными лицами можно понимать застройщика либо подрядчика, т.е. то лицо, которое осуществляло возведение постройки непосредственно своими силами.

В качестве примера можно привести Постановление ФАС Дальневосточного округа от 04.04.2006 № Ф03-А04/06-1/117¹⁵. В соответствии с материалами указанного дела индивидуальный предприниматель осуществил самовольную постройку (пристройку к зданию, занимаемому на законных основаниях отделом охраны УВД города). В признании права собственности на эту пристройку ему отказано вступившим в законную силу решением арбитражного суда. Пристройка занята властным органом, использующим основное здание, его права на эту пристройку в установленном порядке не признаны. Предприниматель намеревался произвести снос строения с

целью использования строительных материалов в других целях, о чем проинформировал пользователя спорного здания. Однако просьба осталась без удовлетворения, что послужило основанием для обращения в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий отдела охраны по созданию препятствий в сносе самовольной постройки. Суд кассационной инстанции указал на то, что снос самовольной постройки невозможен лишь в случае признания на нее права собственности за лицом, обладающим земельным участком, на котором расположено соответствующее строение. Требования индивидуального предпринимателя были удовлетворены.

Важная проблема, возникающая при разрешении споров о сносе самовольной постройки, заключается в определении ответчика по делу.

Наиболее очевидным является предположение, что ответчиком по иску о сносе постройки является лицо, возведшее самовольную постройку. Данный вывод может быть обоснован указанием ст. 222 ГК РФ на то, что постройка подлежит сносу возведшим ее лицом. Однако практика судов свидетельствует о том, что существует весьма значительное количество обстоятельств, которые усложняют ответ на этот вопрос.

Во-первых, возможна ситуация, когда самовольная постройка перешла от застройщика к другому лицу (по сделке либо посредством универсального правопреемства).

Во-вторых, возможна ситуация, когда постройку возвело одно лицо, а фактически владело и владеет ею другое лицо (например, инвестор строительства).

В-третьих, возможна ситуация, когда возведение самовольной постройки еще не завершено, но объектом фактически владеет не заказчик строительства, а подрядчик (или подрядчики).

Обращает на себя внимание категоричность формулировки п. 2 ст. 222 ГК РФ: он устанавливает, что самовольная постройка подлежит сносу. Из этого можно сделать вывод, что ликвидация самовольной постройки должна быть полной. Однако срок для такой ликвидации не установлен.

Административные органы для реализации полномочий по сносу незаконно возведенных строений создают уполномоченные комиссии, на которые возлагаются разработка и осуществление комплексных мер, обеспечивающих профилактику и пресечение самовольного строительства в муниципальных образованиях, а также принятие решений и определение порядка их исполнения в отношении объектов самовольного строительства.

В перечне вопросов, вынесенных для обсуждения в докладе о применении законодательства о самовольных постройках 14 мая 2008 г., и в тезисах этого доклада по вопросу "Вправе ли органы местного самоуправления принять решение о сносе самовольно построенного объекта?" были высказаны две точки зрения. Решение о сносе самовольной постройки может приниматься судом или государственным органом, уполномоченным принимать решения о сносе незаконно возведенных строений¹⁶.

При этом нужно согласиться с позицией многих юристов: независимо от решения вопроса о допустимости административного порядка сноса самовольных построек очевидно, что при поступлении в суд иска о сносе такой постройки он подлежит рассмотрению по существу. При этом следует полагать, что при поступлении искового заявления в суд о признании права собственности на самовольную постройку, то административный снос должен быть приостановлен до вынесения решения суда.

В соответствии с п. 4 ст. 222 ГК РФ с 2015 г. возникает право органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) принять решение о сносе самовольной постройки. Более того, решение о сносе должно содержать срок сноса, законом также установлен предельный максимальный срок – 12 месяцев. Также установлен порядок действий органа местного самоуправления в случае, если лицо, осуществившее самовольную постройку не установлено.

Таким образом, в соответствии со ст. 222 ГК РФ базовыми условиями признания права собственности на самовольно возведенный объект должны выступать:

наличие у истца предусмотренных п. 3 ст. 222 ГК РФ вещных прав на земельный участок (права собственности, бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение);

соответствие функционального назначения постройки целевому назначению и разрешенному использованию земельного участка.

¹ Мокрушина Е. Смогут ли справиться в Перми с самовольными застройщиками? // АиФ-Прикамье. 2013. № 3. С. 2.

² Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 N 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской

Федерации» (ред. от 23.06.2015) // Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.

³ О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 // Российская газета. 2010. № 109.

⁴ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. №32, ст. 3301.

⁶ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.04.2011 № 16АП-325/11(1) по делу № А15-1700/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Гонгало Б.М., Петров Е.Ю. Бетонированные площадки, асфальтовые замощения и иные подобные «объекты недвижимости» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 6. С. 74

⁸ Об утверждении Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации: приказ Минземстроя РФ от 04.08.1998 № 37 (ред. от 04.09.2000) (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2008) // Строительная газета. 1999. № 28–32.

⁹ Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ // Российская газета. 2009. № 255.

¹⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ // Российская газета. 2004. № 290.

¹¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.11.2007 № Ф04-7406/2007(39499-А45-39). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹² См. п. 28 Совместного постановления № 10/22.

¹³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ // Российская газета. 2004. № 290.

¹⁴ Определение Пермского краевого суда от 13.04.2011 по делу N 33-2935. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁵ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 04.04.2006 № Ф03-А04/06-1/117. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁶ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11. С. 17.

Баринов А.В.,

начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент

Ращупкина Л.В.,

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук

Вещные права казенных учреждений уголовно-исполнительной системы

***Аннотация.** В статье рассмотрены особенности регулирования имущественных отношений с участием казенных учреждений ФСИН России. Рассмотрены пределы и содержание вещных прав.*

***Ключевые слова:** ФСИН России, имущество, вещные права.*

Правовое положение казенных учреждений ФСИН России имеет свою специфику и обусловлено межотраслевым регулированием.

Казенное учреждение является юридическим лицом, то есть ему свойственны все те признаки, которые ГК РФ определяет для данных субъектов права. Согласно ст. 48 ГК РФ, юридическое лицо - организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Таким образом, все юридические лица обладают правами на имущество. Чтобы определить режим имущественных прав, необходимо учитывать пределы правоспособности учреждений ФСИН России. Специальная (целевая) правоспособность казенного учреждения, в статусе которых

выступают в гражданском обороте учреждения УИС, находит отражение и в имущественном положении этого юридического лица.

Ст. 123.21 ГК РФ закрепила новую легальную дефиницию учреждения, определив его как унитарную некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Казенным же учреждением выступает государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ).

Имущество органов и учреждений УИС находится в федеральной собственности. Гражданское законодательство закрепило, что учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ (ст. 123.21 ГК РФ).

Полномочия собственника - право владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом от имени государства в соответствии с абз.2 ст.11 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» предоставлено федеральному органу уголовно-исполнительной системы, который должен принимать все необходимые меры по сохранению и рациональному использованию этого имущества¹.

В соответствии с п.7 Указа Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, предприятиям учреждений, исполняющих наказания, а также иным предприятиям, учреждениям и организациям, специально созданным для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, в соответствии с законодательством Российской Федерации, возложены на ФСИН России².

В свою очередь ФСИН России как представитель собственника в отношении имущества УИС, вместе с передачей имущества органам и учреждениям УИС делегировало им и часть правомочий по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом носящий ограниченный характер, правовой режим которого определяется гражданским³ и земельным законодательством⁴.

В соответствии со ст. 296 ГК РФ имущество за казенными учреждениями, закреплено на ограниченном вещном праве - праве оперативного управления, а земельные участки - на праве постоянного(бессрочного) пользования ст. 39.9 ЗК РФ.

Однако, в абз.4 ст.11 Закона об учреждениях и органах указано: «Учреждения, исполняющие наказания, и территориальные органы уголовно-исполнительной системы имеют право использовать имущество, принадлежащее им на праве хозяйственного ведения, для осуществления любой предпринимательской деятельности, не запрещенной законом, в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний», – что прямо противоречит ст.296 ГК РФ, где для любых учреждений указано только право оперативного управления. Оперативное управление как основное вещное право казенных учреждений закреплено так же в иных положениях ГК РФ. Например, «На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ» (ст. 123.21 ГК РФ).

Право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования означает, что учреждения УИС владеют, пользуются и распоряжаются имуществом лишь в той мере, в какой это установлено федеральными законами и, как указано в судебной практике, не может быть изменено соглашением между юридическим лицом и собственником его имущества⁵.

Право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования на имущество собственника возникает у учреждения УИС с момента фактической передачи этого имущества, если иное не установлено законом, другими правовыми актами или решением собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ, п.3 ст. 39.9 ЗК РФ).

Правомочия владения, пользования, входящие в право оперативного управления имуществом и право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком имеют определенные пределы, в которых проявляется ограниченный характер этого вещного права. В отличие от собственника,

владельца и пользующегося принадлежащим ему имуществом по своему усмотрению, учреждение реализует права владения и пользования только в строгом соответствии с целями деятельности и назначением имущества. Владение и пользование имуществом, находящимся в оперативном управлении органов и учреждений УИС, согласно абз. 1 ст.11 Закона об учреждениях и органах осуществляется с целью решения поставленных перед уголовно-исполнительной системой задач. Этими задачами определяется и назначение имущества переданного органам и учреждениям УИС. В абз.6 ст.11 Закона об учреждениях и органах установлена особенность приобретения права оперативного управления на здания и сооружения, находящиеся на территориях учреждений УИС. Так, в соответствии с указанной нормой здания и сооружения всех видов собственности, расположенные на территориях учреждений, исполняющих наказания, используются для выполнения задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой. Исходя из этого, если здания и сооружения принадлежат частному лицу, то его право собственности становится ограниченным, так как он может использовать такое имущество только для целей уголовно-исполнительной системы. Более того, если такие собственники не желают использовать указанные объекты в этих целях, они должны быть переданы учреждениям, исполняющим наказания. Причем, если эти объекты находятся в федеральной собственности, то они передаются учреждениям УИС безвозмездно, а если они относятся к другим видам собственности (частной, субъектов РФ, муниципальной), то с компенсацией их остаточной стоимости (абз.6 ст.11 Закона об учреждениях и органах).

Нормы Закона об учреждениях и органах расширяют возможности учреждений УИС по пользованию, закрепленным имуществом. В соответствии с абз.6 ст.11 Закона об учреждениях и органах, учреждения, исполняющие наказания, и территориальные органы уголовно-исполнительной системы имеют право использовать имущество, закрепленное за ними на праве полного хозяйственного ведения, для осуществления любой предпринимательской деятельности, не запрещенной законом, в порядке, устанавливаемом Министерством юстиции РФ. Однако, в соответствии с изменениями в 2010 году, внесенными Законом о совершенствовании правового положения учреждений в ст.298 ГК РФ, она была дополнена п.4, где в абз.4 установлено, что казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами, доходы от нее должны поступать в федеральный бюджет.

Таким образом, ограничение права владения и пользования имуществом казенного учреждения УИС устанавливается законом, в соответствии с целями деятельности учреждения, а также назначением этого имущества. Данные ограничения устанавливаются гражданским, бюджетным и земельным законодательством, а также Законом об учреждениях и органах. Проведенный анализ правомочия распоряжения казенными учреждениями имуществом, закрепленным за ними, показывает, что его отчуждение и иное распоряжение возможно только с согласия собственника

¹ Ведомости Съезда нар. депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 33, ст.1316.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4109.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 3, ст. 3301.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.

⁵ См.: О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 1996. № 9.

Красильщиков А.В.,
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук
Солоухина С.В.,
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России

Сделка и договор: сущность понятий (лексический анализ)

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы сущности договора и сделки, а также разграничения понятий, используемых для их обозначения. Представлена систематизация уже имеющихся научных взглядов советских и российских цивилистов и дан анализ лексической нагрузки*

избранных наименований «договор» и «сделка». Посредством исследования научной литературы раскрывается многопонятийное представление о природе договора.

Ключевые слова: договор, сделка, многопонятийное представление, цель, основание, регулирование гражданских отношений, воля контрагентов, публичное право.

В теории гражданского права вопросы сущности сделки и договора оказались тесно переплетены с этимологией данных терминов, используемых для их обозначения. Нельзя сказать, что в правовой теории такое положение встречается редко. Как отмечает О.А. Поротикова, традиционно феномены в праве рассматривались в первую очередь через призму языковых и текстовых особенностей. Существует определенная зависимость между лексическим значением названия и содержанием явления¹. Понятие сделки и договора является ключевыми в теории гражданского права. Соотношению данных правовых понятий посвящено множество научных исследований как российских (советских), так и зарубежных авторов. С этой точки зрения проблематика в указанной предметной области представляется глубоко проработанной. Таким образом, целью нашего научного исследования будет систематизация уже имеющихся научных взглядов и анализ лексической нагрузки наименований «договор» и «сделка».

Как уже отмечалось, вопрос о разграничении договоров и сделок не нов. Можно согласиться с А. Корецким в том, что сделка и договор соотносятся как общее и частное, как родовое и индивидуальное понятие, и если сделка – институт гражданского права, то договор – субинститут².

Вместе с тем различия между сделкой и договором гораздо глубже. Договор – одна из наиболее древних правовых конструкций. Его рассматривали как основание соглашения в виде определенной цели (causa), как соглашение (convention, consensus), как форму соответствующего соглашения.

Несмотря на то, что термины «causa» и «цель» в цивилистической литературе давно используются как синонимы, некоторые ученые обращали внимание на их нетождественность. Например, Ф. Хейфец пишет: «Цель и основание вряд ли понятия тождественные. Цель в сделке – это то, к чему стремятся участники сделки. Основание – это то главное, на чем зиждется сделка, то, что составляет ядро сделки». Однако далее он делает совершенно неожиданный вывод: «Хотя «цель» и «основание» – понятия не тождественные, в сделке они означают одно и то же»³. Схожая позиция о неравнозначности понятий «цель» и «основание» сделки высказана М. Кротовым⁴.

А.П. Сергеев и Ю.К. Толстой считают, что «договор» и «сделка» – понятия, хотя и тесно взаимосвязанные, но в то же время неидентичные, значит, и основания (causa) у них также не совпадают.

В российской цивилистике под causa (основанием) сделки и договора, понимают, как правило, одно и то же – цель, на достижение которой они направлены⁵. Под основанием (causa) данные авторы предлагают понимать совокупность юридически значимых обстоятельств (юридических фактов), которые явились побудительным началом к заключению договора или совершению сделки и определили их условия. Побудительные начала есть и в договорах, и в сделках, но в их роли выступают разные обстоятельства.

Например, у добровольной передачи автомобиля гражданином А. гражданину Б. неоспоримо есть свое основание (побудительное начало «causa»). Но в роли этого основания будут выступать либо договор (мены, купли-продажи, аренды), либо внедоговорное обязательство (неосновательное обогащение, исполнение решения суда).

Именно основание (побудительное начало) позволяет квалифицировать совершенное действие как правоотношение (сделку), определить юридические нормы, которые следует применять для его регулирования, определить его содержание и видовые особенности. Предложенное понимание «основания» позволяет отграничить его от «цели». Если «основание» (causa) отвечает на вопрос, почему она (сделка) совершается, то «цель» – на вопрос, для чего она совершается. Данную позицию можно проиллюстрировать на примере имущественного страхования. Цель его ясна: возмещения ущерба при наступлении определенных событий, являющихся страховым случаем. Основание сделки – это сам договор.

Необходимо отметить, что от основания сделки следует отличать ее мотив. Хотя они отвечают на один и тот же вопрос: «Почему совершается сделка?», мотив характеризует внутреннее побуждение субъекта сделки к действиям. Например, если основанием сделки доверительного управления имуществом может быть только договор, то мотивы ее совершения могут быть многообразны (отсутствие у учредителя необходимых знаний, навыков или умений; плохое состояние здоровья и т.д.). Мотив является по общему правилу юридически незначимым побудительным основанием, изменение которого никак не повлияет на судьбу самой сделки.

Таким образом, различие между понятиями сделки и договора по основанию заключается в том, что целью сделки является **осуществление обязательства**, лежащего в ее основе (например, договора); основанием же сделки будет сам **договор** или нормативные предписания, породившие это обязательство.

Обращаясь к советскому праву, можем увидеть, что основная масса договоров связывала между собой главных участников экономического оборота – государственные, кооперативные и иные общественные организации, которые заключали их для исполнения планов. Воля контрагентов в таких договорах напрямую зависела от государственных указаний. Ограничению воли контрагентов также способствовало то, что почти все действующие нормы носили императивный характер. В этой связи Ф. Фельдбрюгге справедливо отмечает: «Развитие социалистической экономики на основе административных предписаний оставляло на долю обязательственного права, не имеющего важного значения, задачи регулирования мелких сделок между гражданами»⁶.

Однако после перестройки экономической системы в нашей стране наметилась тенденция к повышению роли договора. Новый ГК РФ не только провозгласил принцип «свободы договора», но и создал необходимые гарантии для его осуществления. Признание возросшей значимости договоров нашло свое формальное отражение в том, что только во второй части данного кодифицированного акта из общего числа статей, регулирующих отдельные виды обязательств, около 85% посвящено отдельным видам договоров⁷.

И, несмотря на системные различия, существовавшие при регулировании гражданских отношений, как советская, так и российская научная литература также отражает многопонятийное представление о природе договора.

Многозначное понятие договора представлено не только в ГК РФ, но и в гражданских кодексах других стран. Так Единообразный Торговый кодекс США определяет договором «правовое обязательство в целом, вытекающего из соглашения сторон...», здесь же приводится понятие «соглашения»: «фактически совершенная сделка сторон, наличие которой вытекает из их заявлений и иных обстоятельств» (ст. 1-201)⁸. Гражданский кодекс Нидерландов признает, что договором является «многосторонняя сделка, в которой одна или несколько сторон принимают на себя обязательства по отношению одной или нескольких других сторон» (ст. 213 Книги 6)⁹. Что касается Германии, то, анализируя содержание ее гражданского законодательства, можно сделать вывод о том, что договорами признаются двух- и многосторонние сделки¹⁰.

О.С. Йоффе не сводит понимание договора к сделке, утверждая, что он является соглашением двух или нескольких лиц о возникновении, изменении или прекращении гражданских правоотношений, вместе с тем отмечает: «Иногда под договором понимается само обязательство, возникающее из такого соглашения, а в некоторых случаях этот термин обозначает документ, фиксирующий акт возникновения обязательства по воле всех его участников»¹¹. Аналогичную позицию занимает Н.Д. Егоров, он подчеркивает, что под договором понимают и юридический факт, лежащий в основе обязательства и документ, в котором закреплен факт установления обязательственного правоотношения¹².

Р.О. Халфина же выступала против устоявшегося утверждения, что договор – это согласие сторон, направленное на возникновение, изменение или прекращение гражданского правоотношения. Она полагала, что, помимо согласования воли двух или нескольких лиц, должны быть включены их взаимные гражданские права и обязанности¹³.

Необходимо отметить, что сама идея сочетания в договоре прав и обязанностей не вызывает у нас возражений. Однако это, скорее, относится не к договору-сделке, а к договору-правоотношению. При этом в любом правоотношении (в договорном или внедоговорном), независимо от того, какой факт послужил основанием для его возникновения, права и обязанности должны корреспондировать друг с другом.

Выступавший противником многопонятийного представления о договоре Красавчиков О. А. полагал, что в гражданском законодательстве, равно как и в науке, при употреблении понятия «договор» смешиваются два разных аспекта: договора как юридического факта и как формы существования правоотношения¹⁴. Развивая это положение, он сделал вывод о том, что различие одного и того же термина может привести к различным недоразумениям теоретического и практического порядка. Но все же автор не показал, о какого рода «трудностях» идет речь.

Договор в первом значении (основания возникновения прав и обязанностей) составляет ступень в классификации юридических фактов. Следовательно, он должен отвечать основополагающим признакам последних – порождать права и обязанности. А значит, с этой точки зрения договор относится к тем разновидностям юридических фактов, которые именуются сделками и представляют

собой действия граждан, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Именно так закреплено в п. 1 ст. 153 ГК РФ. А в п.3 указанной статьи указывается, что договором признается двух- или многосторонняя сделка, что вполне логично. С.С. Алексеев также определяет договор как сделку, порождающую правовые последствия в результате согласованной воли двух либо трех и более сторон¹⁵. А.Ю. Кабалкин, раскрывая понятие договора также через «сделку», пишет о том, что следует различать понятия «договор» и «обязательство». Будучи двух- и многосторонней сделкой, договор – это юридический факт, обязательство же – это разновидность гражданского правоотношения, которое может возникнуть не только из договора, но и по другим основаниям¹⁶.

В последнее время отраслями публичного регулирования происходит массовое заимствование правовых категорий частного права, таких как: «субъективное право», «обязательство», «договор». Однако осуществляется это не для решения гражданско-правовых проблем при помощи публично-правовых разработок. Перед исследователями, заимствующими цивилистические конструкции, как пишет Поротикова О.А., стоит задача обобщить отраслевые проблемы, вывести их на более общий уровень познания, придать универсальность терминам и категориям¹⁷.

По нашему мнению, это можно оценить как с положительной, так и с негативной точек зрения. Возможно, взгляд на какую-либо сложную гражданско-правовую дилемму с принципиально других позиций позволил бы найти неожиданный и эффективный путь для ее решения. Однако мы можем наблюдать, как более десяти лет в области административного права ученые пытаются разработать конструкцию административного договора, сущность которой противоречит субординации как главному признаку отношений, регулируемых административным правом. Таким образом, модель договора не приживается и не может прижиться на почве публичных правоотношений. Полагаем, что время революционных преобразований в отрасли правоведения закончилось. Сейчас необходимо заботиться о совместимости заимствований с природой регулируемых отношений, с особенностями метода правового воздействия, который является типичным, к примеру, для публичного права.

¹ Поротикова О.А. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М.: ВолтерсКлувер, 2008. С. 82.

² См.: А. Корецкий. Различия между институтами сделки и договора по основанию и целям // Законность. 2005. №12.

³ Хейфец Ф.С. Недействительность сделок по российскому гражданскому праву. М., 1999. С. 18.

⁴ См.: Кротов М.В. Гражданское право: учебник. В 3 т. Т. 1. 6-е изд., перераб. и доп. / Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 287.

⁵ См.: Гражданское право/ под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. СПб., 2006. С. 428.

⁶ Feldbrugge F.J. M. Russian Law: The End of Soviet System and the Role of Law. Dordrecht (Boston); London, 1993. P. 278.

⁷ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: общие положения. М.: Статут, 2007. С. 10–11.

⁸ См.: Мозолин В.П., Фарнсворт Е.А. Договорное право в США и СССР. История и общие концепции. М.: Наука, 1988. С. 5.

⁹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: общие положения. М.: Статут, 2007. С. 15.

¹⁰ См.: Пятин С.Ю. Гражданское и торговое право зарубежных стран. М., 2009. С. 108–109.

¹¹ Иоффе О.С. Обязательственное право. М.: Госюриздат, 1975. С. 26.

¹² См.: Гражданское право/ под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. СПб., 2006. С. 428.

¹³ Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М.: Изд-во АН СССР, 1952. С. 50.

¹⁴ Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1950. С. 117.

¹⁵ См.: Гражданское право/ под ред. С.С. Алексеева. М.: Проспект, 2009. С. 73.

¹⁶ См.: Комментарий к гражданскому кодексу РФ части первой / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина М.: Юрайт, 2006. С. 971.

¹⁷ Поротикова О.А. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М.: ВолтерсКлувер, 2008. С. 90.

Основные тенденции развития банковского регулирования в современных экономических условиях

***Аннотация.** В статье рассматриваются основные тенденции развития банковского регулирования в условиях современной экономической ситуации на примере регулирования процентных ставок в договоре банковского вклада и кредитном договоре. Делается вывод об ограничении принципа свободы договора при регулировании отношений по вопросам совершения банковских операций и защиты прав и законных интересов физических лиц, укрепления доверия к банковской системе, устранения причин недобросовестной конкуренции при осуществлении банковской деятельности.*

***Ключевые слова:** банковский вклад, кредитный договор, процентная ставка, полная стоимость кредита, среднерыночная ставка по вкладу, свобода договора, банковское регулирование.*

Регулирование гражданско-правовых отношений с участием кредитных организаций во многом отражает современное состояние экономики государства и тенденции ее развития. Высокая степень динамичности регулирования банковской деятельности наиболее ярко проявляется в период глобальных экономических кризисов. Это явление объясняется тем, что кредитно-финансовая деятельность представляет собой наиболее уязвимую отрасль экономики, эффективность которой во многом зависит от платежеспособности населения, его предпочтений, от стратегии ведения домашнего хозяйства. В настоящее время, в период существенного сокращения деловой активности, имеет место тенденция сокращения потребления и увеличения накоплений, что неизбежно приводит к сокращению объемов кредитования и увеличению сумм вкладов. Снижение деловой активности бизнеса также приводит к уменьшению объемов выручки кредитных организаций. Все указанные явления, вместе взятые, требуют более четкого, детального и пристального внимания со стороны регулятора.

Банковские операции, осуществляемые кредитными организациями, регулируются диспозитивными нормами ГК РФ. Гражданско-правовое регулирование базируется на принципе свободы договора. В то же время, в условиях нестабильной экономики государство вынуждено ужесточать регулирование данных правоотношений, устанавливая императивные нормы, прямые запреты, а также создавая механизмы, косвенно ограничивающие свободу договора.

Другой массив норм, регулирующих банковскую деятельность, связан с нормотворческой деятельностью Банка России¹. Будучи регулятором банковской деятельности, ЦБ РФ принимает правовые акты, направленные на укрепление банковской системы, снижение рисков при осуществлении банковской деятельности, обеспечение прав и законных интересов кредиторов кредитных организаций (в первую очередь вкладчиков), снижение нагрузки на Агентство по страхованию вкладов. Акты ЦБ РФ не изменяют действующие гражданско-правовые нормы, но дополняют их, устанавливая дополнительные требования к кредитным организациям при осуществлении ими банковских операций.

В соответствии со ст. 809 ГК РФ² размер процентов по кредитному договору определяется по соглашению сторон. В отношении потребительских кредитов данное регулирование прямо ограничено положениями ст. 6 Федерального закона РФ «О потребительском кредите (займе)», в соответствии с которыми Банк России должен ежеквартально рассчитывать и публиковать среднерыночные значения полной стоимости потребительского кредита не позднее сорока пяти календарных дней до начала квартала, в котором эти ставки следует применять³. Порядок определения категорий потребительских кредитов, порядок расчета среднерыночного значения полной ставки установлен Указанием Банка России от 29.04.2014 г. № 3249-У⁴. ЦБ РФ выделяет такие виды потребительских кредитов как автокредиты, кредитные карты, кредиты наличными и POS-кредиты. Для расчета принимаются ставки ста крупнейших кредиторов, исходя из которых, Банк России определяет среднерыночную величину. В соответствии с п. 11 ст. 6 указанного Закона любая кредитная организация не должна на момент заключения договора потребительского кредита превышать среднерыночную ставку более чем на одну треть.

Таким образом, регулятор, несмотря на свободу договора и установление размера платы за кредит в соответствии с соглашением сторон, определяет предельные размеры процентных ставок по

потребительским кредитам. Думается, что в условиях «закредитованности» населения, низкого уровня экономической и правовой грамотности физических лиц такое регулирование следует признать надлежащим и своевременным. Наряду с этим, у Банка России имеется возможность отказаться от данного ограничения в случае существенного изменения рыночных условий, которые могут повлиять на полную стоимость кредита. Данное положение, содержащееся в упомянутом Законе, позволяет достичь баланса интересов заемщиков и кредиторов, поскольку для отказа от применения предельного размера полной стоимости кредита достаточно принятия нормативного акта Банком России.

Договор банковского вклада также регулируется нормами ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 838 ГК РФ банк выплачивает вкладчику проценты в размере, определяемом договором банковского вклада, то есть по соглашению сторон. В случае отсутствия в договоре банковского вклада условия об их размере они определяются по правилам п. 1 ст. 809 ГК РФ. В условиях сокращения ликвидности кредитных организаций, волатильности рынка банковских услуг, консервативной стратегии одних банков и крайне рискованной деятельности других, величина процентных ставок, предлагаемых разными банками, может весьма существенно отличаться. Естественно, что вкладчики – физические лица предпочтут банк с более высокими процентными ставками, не обращая внимания на его репутацию, финансовые показатели его деятельности и другие факторы, влияющие на выбор кредитной организации, тем более что вклады физических лиц в банках, вошедших в систему страхования вкладов, застрахованы на сумму до 1 400 000 рублей⁵.

Вклады в банках, предлагающих максимальные процентные ставки, подвержены максимальному риску, создают не конкурентные условия при осуществлении банковской деятельности и дополнительную нагрузку на Агентство по страхованию вкладов. Многочисленные примеры практики доказывают, что агрессивная реклама банковских вкладов на фоне высоких процентных ставок приводит к наступлению страхового случая для этих банков. Федеральный закон РФ от 22.12.2014 г. № 432-ФЗ⁶ создал предпосылки для ограничения процентных ставок по вкладам физических лиц в банках, вошедших в систему страхования вкладов.

Следует заметить, что с 1 июля 2015 г. банки, привлекающие вклады физических лиц по ставкам, превышающим базовый уровень доходности вкладов, должны уплачивать дополнительную или повышенную дополнительную ставку страховых взносов в Агентство по страхованию вкладов. Дополнительная ставка устанавливается в размере до 50-ти процентов базовой ставки в случае, если банк привлек хотя бы один вклад на условиях доходности, превышающей более чем на два, но не более чем на три пункта годовых базовый уровень доходности вкладов. Повышенная дополнительная ставка устанавливается в размере до 500-та процентов базовой ставки, если банк привлек хотя бы один вклад по ставке, превышающей базовый уровень доходности вкладов более чем на три процента годовых. Базовый уровень доходности вкладов ежемесячно определяется Банком России, отдельно по вкладам, привлеченным в валюте РФ и иностранной валюте, путем расчета средней ставки из раскрываемых неограниченному кругу лиц максимальных процентных ставок по вкладам в банках, привлечших в совокупности две трети общего объема вкладов населения⁷.

Так, например, базовый уровень доходности по вкладам в рублях в феврале 2016 г. составил по вкладам до востребования – 6,196 процентов годовых, по вкладам до 90 дней – 9,442 процента годовых, по вкладам свыше 1 года – 11,510 процентов годовых⁸. Таким образом, не устанавливая непосредственных запретов на не конкурентно высокие процентные ставки по вкладам, законодатель разработал механизм их ограничения посредством экономического стимулирования кредитных организаций.

Проведенный анализ некоторых аспектов, связанных с вмешательством государства в регулирование процентных ставок по договорам банковского вклада и кредитному договору, заключаемых с физическими лицами, позволяет сделать вывод об ужесточении регулирования банковской деятельности в России, вмешательстве государства в сугубо гражданско-правовую сферу отношений, основанную на свободе договора.

Свобода договора не является абсолютно неограниченной. В соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 1 ГК РФ гражданские права, в том числе и свобода договора, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Несмотря на то, что согласно п. 4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, законодатель предусмотрел возможность определить содержание соответствующего условия законом или иным правовым актом.

В этой связи установленные законодателем ограничения процентных ставок следует признать не противоречащими принципу свободы договора, поскольку данное регулирование направлено на защиту прав и законных интересов граждан, а также на укрепление российской банковской системы.

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 28.11.2015 г. № 333-ФЗ) // Российская газета. 2002. 13 июля.

² Гражданский кодекс РФ (часть первая). Принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 21.10.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 31.01.2016 г. № 7-ФЗ) // Российская газета. 1994. 8 декабря.

³ О потребительском кредите (займе): федеральный закон РФ от 21.12.2013 № 353-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 21.07.2014 г. № 353-ФЗ) // Российская газета. 2013. 23 декабря.

⁴ О порядке определения Банком России категорий потребительских кредитов (займов) и о порядке ежеквартального расчета и опубликования среднерыночного значения полной стоимости потребительского кредита (займа): Указание Банка России от 29.04.2014 № 3249-У // Вестник Банка России. 2014. № 63.

⁵ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федеральный закон РФ от 23.12.2003 № 177-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 13.07.2015 г. № 229-ФЗ) // Российская газета. 2003. 27 декабря.

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: федеральный закон РФ от 22.12.2014 № 432-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 29.06.2015 г. № 186-ФЗ) // Российская газета. 2014. 26 декабря.

⁷ Об определении базового уровня доходности вкладов: Указание Банка России от 23.03.2015 № 3607-У // Вестник Банка России. 2015. № 34.

⁸ Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения: 18.02.2016).

Сыропятова Н.В.,

аспирант кафедры предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса ПГНИУ

Новые виды банковских счетов в Гражданском кодексе Российской Федерации¹

Аннотация. В статье анализируются изменения, произошедшие в правовом регулировании банковских счетов. Гражданский кодекс РФ был дополнен нормами, посвященными новым видам договоров банковских счетов. Впервые в ГК РФ появился договор номинального счета, договор счета эскроу, залоговый счет. В статье также говорится о необходимости дальнейшего реформирования правового регулирования банковских счетов и их видов.

Ключевые слова: банковский счет, договор банковского счета, виды банковских счетов, виды договоров банковских счетов, договор счета эскроу, залоговый счет, договор номинального счета.

Осуществляемое в последние годы реформирование гражданского законодательства не обошло стороной и институт банковского счета. Существенно было изменено правовое регулирование видов банковских счетов (договоров банковских счетов).

Согласно ст.848 Гражданского кодекса Российской Федерации² банк обязан совершать для клиента операции, предусмотренные для счетов данного вида законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота, если договором банковского счета не предусмотрено иное. Из данной статьи можно сделать вывод, что от вида счета зависит объем операций, совершаемых по нему. Их конкретный перечень может быть предусмотрен законом, банковскими правилами и обычаями делового оборота, применяемыми в банковской практике. При этом договором банковского счета может быть предусмотрено иное. Возникает вопрос, какие именно виды счетов существуют в российском гражданском праве. ГК РФ не дает на него однозначного ответа.

Глава 45 ГК РФ не содержит перечень видов банковских счетов. В основном используется общий термин «банковские счета», которые открываются клиенту в связи с заключением договора банковского счета. Также есть статьи, посвященные лишь отдельным видам счетов.

Долгое время регулирование конкретных видов банковских счетов, в основном, осуществлялось нормативными правовыми актами Центрального банка России и иными подзаконными актами. Так, Инструкция ЦБ РФ № 28-И от 14 сентября 2006 г. «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов покладам (депозитам)»³ устанавливала следующие виды банковских счетов: текущий счет, расчетный счет, бюджетный счет, корреспондентский счет, корреспондентский субсчет, счет доверительного управления, специальный банковский счет, депозитный счет суда, подразделения службы судебных приставов, правоохранительных органов, нотариуса. Указанные виды счетов открывались клиенту на основании договора банковского счета.

Проект ФЗ № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ»⁴ (далее – Проект изменений ГК РФ) предложил иную классификацию банковских счетов: собственно банковские счета, на регулирование которых распространяются общие нормы о банковском счете (например, текущий счет, расчетный счет) и отдельные виды банковских счетов (совместный счет, номинальный счет, накопительный счет создаваемого юридического лица, публичный депозитный счет, корреспондентский счет, карточный счет), которые регулируются самостоятельными нормами ГК РФ (общие положения о банковском счете также предполагалось применять к отдельным видам банковских счетов, если иное не предусмотрено правилами об этих видах). В научной литературе неоднозначно оценивалась предложенная классификация.

Перечень видов счетов, содержащийся в ст.860 Проекта изменений ГК РФ, являлся исчерпывающим. Однако параграф 4 Проекта ГК РФ предусматривал еще один вид банковского счета – счет эскроу, который не был указан в ст.860 Проекта изменений ГК РФ. Можно предположить, что это была лишь техническая ошибка, так как правовому регулированию счета эскроу посвящался отдельный параграф.

Изменения, внесенные в часть вторую ГК РФ ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, дополнили Главу 45 рядом статей, посвященных отдельным видам договоров банковских счетов (договору счета эскроу, договору номинального счета). Стоит отметить, что на сегодняшний день не все виды счетов, содержащиеся в Проекте изменений ГК РФ, включены в ГК РФ. Например, так и не были введены совместные счета, накопительные счета создаваемого юридического лица. Изменения, внесенные в часть вторую ГК РФ 01.07.2014, отличаются от редакции, предложенной Проектом изменений ГК РФ. Исчерпывающий перечень видов банковских счетов так и не закреплен.

Виды банковских счетов, в основном, содержатся в Инструкции Банка России от 30.05.2014 № 153-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов покладам (депозитам), депозитных счетов»⁶, которая вступила в силу 01.07.2014 и заменила Инструкцию ЦБ РФ № 28-И от 14.09.2006. Согласно п.2.1. Инструкции № 153-И банки открывают в валюте РФ и иностранных валютах: текущие счета; расчетные счета; бюджетные счета; корреспондентские счета; корреспондентские субсчета; счета доверительного управления; специальные банковские счета; депозитные счета судов, подразделений службы судебных приставов, правоохранительных органов, нотариусов; счета покладам (депозитам). К специальным банковским счетам п.2.8. Инструкции относятся специальные банковские счета банковского платежного агента, банковского платежного субагента, платежного агента, поставщика, торговый банковский счет, клиринговый банковский счет, счет гарантийного фонда платежной системы, номинальный счет, счет эскроу, заложенный счет, специальный банковский счет должника. С точки зрения юридической техники, перечень видов банковских счетов является закрытым. Однако, ни в одном нормативном акте не установлено, что виды банковских счетов исчерпываются Инструкцией ЦБ РФ от 30.05.2014 № 153-И. Из ст. 848 ГК РФ следует, что виды банковских счетов могут устанавливаться законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота.

Как уже было отмечено, в ГК РФ включены лишь отдельные виды банковских счетов, большая их часть содержится в Инструкции ЦБ РФ № 153-И. В связи с этим возникает вопрос, чем обусловлено закрепление в ГК РФ лишь некоторых видов.

Представляется обоснованным включить в ГК РФ исчерпывающий перечень видов банковских счетов, разделив главу 45 ГК РФ на две части, как предлагалось Проектом изменений ГК РФ. Первая будет посвящена общим положениям о банковском счете, вторая – отдельным видам договоров банковского счета.

Включение перечня видов банковских счетов в ГК РФ соответствует также ст.848 ГК РФ, согласно которой конкретный объем операций, совершаемых банком для клиента, в рамках определенного вида банковского счета, предусматривается законом и установленными в

соответствии с ним банковскими правилами. Обоснованным было бы вид счета и совершаемые по нему операции закрепить в законе (ГК РФ), а более детальное регулирование осуществлять актами Банка России.

С 01 июля 2014 года глава 45 ГК РФ была дополнена рядом статей, посвященных банковским счетам (договорам банковских счетов), которые ранее не были закреплены в ГК РФ. Речь идет о договоре счета эскроу, договоре номинального счета.

Согласно ст. 860.7 ГК РФ по договору счета эскроу банк (эскроу-агент) открывает специальный счет эскроу для учета и блокирования денежных средств, полученных им от владельца счета (депонента) в целях их передачи другому лицу (бенефициару) при возникновении оснований, предусмотренных договором между банком, депонентом и бенефициаром.

Появление в законодательстве данного вида счета существенного изменило представления о банковском счете, так как договор счета эскроу ограничивает право владельца счета свободно распоряжаться денежными средствами на счете, в любое время закрывать банковский счет, а также предоставляет сторонам договора возможность своим соглашением изменять очередность списания денежных средств со счета (в пределах, установленных законом). По мнению Л. Ефимовой юридической целью любого договора банковского счета всегда должна быть обеспеченная владельцу счета возможность совершать расчетные и кассовые операции. Поэтому когда такая возможность для депонента – владельца счета эскроу даже не предполагается, обоснован вывод, что счет эскроу не является банковским счетом⁷.

Институт счета эскроу заимствован из англо-саксонской системы права. Однако ГК РФ существенно ограничил применение счета эскроу, по сравнению с мировой практикой. Так, например, в зарубежных странах эскроу-агентом может быть как банк, так и иные субъекты. Проект изменений ГК РФ также предусматривал в качестве эскроу-агента нотариусов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховые организации и иных лиц. Согласно действующей редакции ГК РФ эскроу-агентом может быть только банк. Представляется обоснованным ограничение круга эскроу-агентов, так как для России договор счета эскроу является новым, правовой статус эскроу-агентов регламентирован недостаточно, в связи с чем могли бы возникнуть проблемы с надежностью, добросовестностью лиц, выступающих эскроу-агентами. Проект изменений ГК РФ не предусматривал четких требований к эскроу-агентам, в том числе не было предусмотрено лицензирование, которое существует во многих зарубежных странах с целью обеспечения надежности и добросовестности деятельности эскроу-агента.

В зарубежной практике также в качестве объекта депонирования могут выступать вещи (включая наличные деньги, документарные ценные бумаги и документы), безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги. В ГК РФ речь идет лишь о денежных средствах. Связано это также с тем, что счет эскроу тесно связан с договором условного депонирования (эскроу), который предлагалось внести в ГК РФ согласно Проекту.

Изменения, внесенные в Главу 45 ГК РФ, носят существенный характер. В связи с тем, что в России долгое время отсутствовало правовое регулирование договоров эскроу счетов, на практике их подменяли схожими правовыми конструкциями. Судебная практика неоднозначно складывалась по поводу договорных конструкций, направленных на обеспечение исполнения обязательств, и их действительности. Появилось долгожданное правовое регулирование договора счета эскроу.

Счета эскроу имеют важное значение для современного гражданского оборота, так как, помимо расчетной, им присуща также обеспечительная функция.

Еще одним новым видом договоров банковских счетов, отсутствующим ранее в ГК РФ, является договор номинального счета. Согласно ст. 860.1 ГК РФ номинальный счет может открываться владельцу счета для совершения операций с денежными средствами, права на которые принадлежат другому лицу – бенефициару.

Владельцем такого счета может быть, например, опекун. Договор номинального счета предполагает открытие такого счета, на котором учитываются денежные средства, не принадлежащие владельцу счета.

Несмотря на то, что в главе 45 ГК РФ ничего не говорится о залоговых счетах, необходимо обратиться на данный вид банковских счетов особое внимание.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 367-ФЗ⁸ были внесены изменения в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации.⁹ В частности, параграф 3 главы 23 ГК РФ стал состоять из двух подпараграфов, один из которых посвящен отдельным видам залога. В нем содержатся нормы, регулирующие (помимо существующих ранее видов залога) залог обязательственных прав, а также залог прав по договору банковского счета. Статьей 358.1 ГК РФ

предусмотрено, что предметом залога могут быть имущественные права (требования), которые вытекают из обязательства залогодателя. Залогодателем права может быть лицо, являющееся кредитором в обязательстве, из которого вытекает закладываемое право (правообладатель). Согласно п.1 ст.358.9 ГК РФ предметом залога могут быть права по договору банковского счета при условии открытия банком клиенту залогового счета. Таким образом, в российском гражданском праве появился новый институт залоговых счетов.

В зарубежной практике залог прав по договору банковского счета активно применяется. Для России – это новшество. Его включение в ГК РФ предполагает изменение сложившейся позиции, изложенной, в частности, в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 15.01.1998 № 26 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением арбитражными судами норм Гражданского кодекса РФ о залоге»¹⁰. Согласно п.3 Информационного письма предмет залога не может быть определен как «денежные средства, находящиеся на банковском счете». Однако на практике хозяйствующие субъекты обходили данный запрет, пытаясь использовать схожие правовые конструкции для обеспечения исполнения обязательств. Это происходило в связи с тем, что в ряде случаев залог прав по договору банковского счета является достаточно эффективным способом обеспечения, он гарантирует преимущественное удовлетворение требований залогодержателя перед иными кредиторами за счет безналичных денежных средств, находящихся на залоговом счете.

Подводя итог, стоит отметить, что ФЗ от 21.12.2013 № 379-ФЗ внес существенные изменения в правовое регулирование банковских счетов, в том числе путем дополнения главы 45 ГК РФ новыми видами договоров банковских счетов – договором номинального счета и договором счета эскроу.

Также в ГК РФ впервые появился залоговый счет, существенно изменивший традиционные представления о банковском счете и его функциях.

Совершенствование платежной системы России, повышение ее эффективности и безопасности, развитие и усложнение социально-экономических и правовых отношений влечет за собой необходимость реформирования законодательства, регулирующего договоры банковских счетов и их виды, а также увеличение количества видов счетов, с целью удовлетворения требований современного гражданского оборота

Рассмотренные выше изменения являются значимыми. Однако, предполагается необходимым дальнейшее реформирование главы 45 ГК РФ. В частности, стоит дополнить ее нормами, регулирующими и другие виды счетов, классифицировав их при этом определенным образом. Вполне обоснованным является деление главы 45 ГК РФ на две части, как это предлагалось в Проекте изменений ГК РФ. Однако предложенная редакция также требует доработки.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, грант № 16-03-00741 «Система правовых механизмов стимулирования должника к надлежащему исполнению обязательств и гарантирования интересов кредитора в российском гражданском праве».

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5, ст. 410.

³ Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам): инструкция Банка России от 14.09.2006 № 28-И (Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.10.2006 № 8388) // Вестник Банка России. 2006. № 57 (Инструкцией Банка России от 30.05.2014 № 153-И признана утратившей силу с 01.07.2014).

⁴ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ: проект федерального закона № 47538-6 (принят ГД в первом чтении Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 27.04.2012 № 314-6 ГД «О проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ») // Собрание законодательства РФ. 2012. №19, ст. 2314.

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: федеральный закон от 21.12.2013 № 379-ФЗ // Российская газета. 2013. № 291.

⁶ Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов: инструкция Банка России от 30.05.2014 № 153-И (Зарегистрировано в Минюсте России 19.06.2014 № 32813) // Вестник Банка России. 2014. № 60.

⁷ Ефимова Л. Проблемы правового регулирования безналичных расчетов и электронных расчетов в Положении Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» // Хозяйство и право. 2012. № 12(431). С. 34.

⁸ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: федеральный закон от 21.12.2013 № 367-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 51, ст. 6687.

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст.3301.

¹⁰ Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением арбитражными судами норм Гражданского кодекса РФ о залоге: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 15.01.1998 № 26 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 3.

Пьянкова А.Ф.,
старший преподаватель кафедры гражданского права ПГНИУ,
кандидат юридических наук

Правовая природа отношений, возникающих в связи с так называемыми совместными закупками физическими лицами товаров

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию правовой природы такого явления, как совместные закупки физическими лицами товаров, получившими распространение в сети Интернет. Проанализированы три возможные модели таких отношений: договор розничной купли-продажи, агентский договор и договор о совместной деятельности. Сделан вывод о том, что существо отношений в наибольшей степени соответствует модель договора розничной купли-продажи, однако суд вправе отказать такому покупателю в защите прав потребителя на основании ст. 10 ГК РФ.*

***Ключевые слова:** совместные закупки, договор розничной купли-продажи, агентский договор, договор о совместной деятельности, злоупотребление правом.*

В наши дни большое распространение получили так называемые совместные закупки. Суть отношений в следующем: организатор закупки, как правило, через интернет набирает заказ товаров к определенному поставщику, закупает продукцию и затем перепродает с некоторой наценкой. Выгода очевидна: можно покупать товары в розницу практически по оптовым ценам, так как благодаря объединению нескольких розничных заказов получается возможность собрать оптовый заказ.

Разумеется, ни законодательством, ни какими бы то ни было подзаконными актами (за исключением одного письма ФНС России) эта ситуация не урегулирована. Судебной практики по этому поводу нам также не удалось обнаружить. Отсутствуют и известные нам правовые исследования данной тематики. Между тем спорные ситуации нередко возникают. Попробуем разобраться в правовой природе возникающих отношений.

С точки зрения налогового права ситуация достаточно прозрачна. Организатор закупки систематически извлекает прибыль, заключающуюся в наценке на оптовую цену товаров, поэтому должен зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя и уплачивать налоги по избранной им системе налогообложения. Как справедливо разъясняет ФНС России, «при осуществлении "совместной покупки" и дальнейшей реализации товаров конечным покупателям у организатора формируется налогооблагаемая база, с которой должны быть удержаны и уплачены налоги в бюджет». Данная статья будет посвящена гражданско-правовому аспекту отношений.

В правилах совместных закупок даются следующие их определения:

«Совместная покупка – это организованная, добровольная покупка товара по оптовым ценам непосредственно от производителя или поставщика строго под заказ «клиента»¹; «совместные покупки – это добровольное желание и совместные усилия Участников форума по приобретению необходимых им товаров непосредственно у поставщиков или производителей данного товара по оптовым ценам, а также из интернет-магазина»². Совместные покупки – продажа товаров частным лицам по оптовым ценам»³.

В письме ФНС России от 07.06.2013 приводится следующая дефиниция: «Совместная покупка заключается в покупке физическим лицом – организатором «совместной покупки» ... партии товара по оптовой цене у одного оптового продавца с последующей реализацией данного товара нескольким конечным покупателям, которые дали предварительное согласие на покупку такого товара у организатора, с определенной наценкой к оптовой цене товара, которую устанавливает организатор»⁴.

При этом правила закупок зачастую информируют покупателей о том, что организаторы не несут ответственности за брак и пересорт, за несоответствие размера; организатор не является

продавцом и не несет ни за что ответственности. Специалисты также дают иногда весьма странные разъяснения с еще более удивительными обоснованиями: «Если вещь все-таки вам не подошла, вернуть вы ее не сможете – никаких документов об оплате, чеков и пр. покупатель не получает»⁵. Соответствуют ли такие правила закупок закону?

Представляется, что правовое регулирование совместных закупок может осуществляться по трем моделям. Рассмотрим каждую из них:

1. Договор купли-продажи.

Организатор совместной закупки заключает с поставщиком договор поставки и затем перепродает приобретенную под заказ продукцию конечным покупателям по договорам розничной купли-продажи.

Как уже было сказано, если организатор закупки осуществляет деятельность систематически, он обязан зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя. Поэтому в этом случае конечные покупатели будут являться потребителями по смыслу Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁶, со всеми вытекающими из этого статуса правами и льготами⁷. Организатор закупки несет ответственность и за брак, и за несоответствие ассортимента. Этот вариант, разумеется, наиболее выгоден покупателям и наименее удобен для организаторов закупки.

В принципе эта схема в полной мере учитывает существо складывающихся отношений, однако не вполне, на наш взгляд, соответствует балансу интересов сторон и неадекватно распределяет риски между сторонами.

С одной стороны, организатор закупки, безусловно, получает прибыль от своей деятельности. Однако размер этой прибыли намного ниже, чем получает обычный продавец в розницу. Поэтому представляется, что распределение рисков должно быть иным, по аналогии с базисами поставки Инкотермс, где различные базисы предусматривают разный объем ответственности поставщика, в зависимости от чего устанавливается и цена договора. Иными словами, покупатель имеет возможность обратиться к обычному розничному продавцу, с наделением его всеми правами потребителя или к организатору совместной закупки, экономя на цене товара, но неся при этом определенные риски.

2. Агентский договор.

В такой ситуации группа физических лиц поручает другому лицу заключить договор поставки. По такому договору организатор может принять на себя следующие обязанности: заключить договор с поставщиком, оплатить товар в соответствии с условиями договора, заключить договор с перевозчиком, если это не входит в обязанности поставщика, получить товар от перевозчика и передать его участнику⁸.

Согласно ст. 1011 ГК РФ к отношениям, вытекающим из агентского договора, соответственно применяются правила о договорах поручения или комиссии в зависимости от того, действует агент по условиям этого договора от имени принципала или от своего имени. Поскольку организатор закупки действует явно от своего имени, возможно применение лишь правил о договоре комиссии.

В силу п. 1, 2 ст. 993 ГК РФ комиссионер не отвечает перед комитентом за неисполнение третьим лицом сделки, заключенной с ним за счет комитента, кроме случаев, когда комиссионер не проявил необходимой осмотрительности в выборе этого лица либо принял на себя ручательство за исполнение сделки (делькредере). В случае неисполнения третьим лицом сделки, заключенной с ним комиссионером, комиссионер обязан немедленно сообщить об этом комитенту, собрать необходимые доказательства, а также по требованию комитента передать ему права по такой сделке с соблюдением правил об уступке требования.

Обратимся к положениям ГК РФ о договоре поставки. В силу ст. 512 ГК РФ поставщик по договору поставки отвечает за «пересорт» (то есть несоответствие товара ассортименту), а согласно п. 2 ст. 518 ГК РФ покупатель (получатель), осуществляющий продажу поставленных ему товаров в розницу, вправе требовать замены в разумный срок товара ненадлежащего качества, возвращенного потребителем, если иное не предусмотрено договором поставки. Даже если такое право заблокировано договором (что весьма вероятно, учитывая, что поставщик, скорее всего, обладает более сильными переговорными возможностями и предоставляет проект договора), права, предусмотренные ст. 475 ГК РФ, в любом случае остаются за организатором закупки.

Однако возникает вопрос: у обычного физического лица нет права заключить договор поставки: данный договор может быть заключен только между профессиональными участниками рынка, товары передаются для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием (ст. 506 ГК РФ). Соответственно сомнительна законность уступки прав по договору поставки физическому лицу, не

имеющему статуса индивидуального предпринимателя. Согласно п. 1 ст. 388 ГК РФ уступка требования кредитором (цедентом) другому лицу (цессионарию) допускается, если она не противоречит закону. Представляется, что в данном случае имеет место противоречие закону и существу отношений (ст. 506 ГК РФ).

Кроме того, ряд норм об агентском договоре также с трудом укладываются в рамки отношений между покупателями и организаторами совместной закупки. Так, ни в одних правилах совместных закупок мы не нашли упоминаний об отчете агента (ст. 999, 1008 ГК РФ).

Исходя из изложенного, считаем, что, как бы ни была эта модель правового регулирования отношений привлекательна для организаторов закупки, она неадекватна складывающимся отношениям.

3. Договор простого товарищества (договор о совместной деятельности).

Специалисты, консультирующие участников и организаторов совместных закупок в Интернете, указывают лишь на две указанные выше модели отношений⁹. Попробуем помыслить какие-либо иные модели.

Согласно п. 1, 2 ст. 1041 ГК РФ по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели. Сторонами договора простого товарищества, заключаемого для осуществления предпринимательской деятельности, могут быть только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации.

Представляется, что модель простого товарищества применима лишь тогда, когда круг участников совместной закупки заранее известен (например, родственники или несколько друзей) и при этом ни один из участников не извлекает из этой деятельности доход. Такая модель отношений допустима, но является скорее исключением, чем общим правилом.

Сконструировать некий непоименованный договор о совместной деятельности также вряд ли возможно, как раз в связи с тем, что круг участников совместной закупки заранее неизвестен. Договор с открытым составом его участников трудно представить в рамках российского гражданского права.

Таким образом, и модель договора о совместной деятельности не подходит для регулирования отношений по совместным закупкам.

Изложенное приводит нас к следующим выводам.

Первая из описанных моделей правового регулирования отношений по совместным закупкам – договор розничной купли-продажи – наиболее адекватна складывающимся фактическим отношениям. Между тем она не отражает баланс интересов сторон. По сути отношения по совместным закупкам направлены на обход императивных требований ГК РФ к правовому статусу покупателя по договору поставки, а также требований поставщика по объему закупки. Поэтому представляется, что суд вправе отказать в защите прав потребителя участнику совместной закупки на основании ст. 10 ГК РФ, в силу которой обход закона трактуется как злоупотребление правом. Суд может также сослаться на п. 4 ст. 23 ГК РФ, согласно которому суд может применить к таким сделкам правила ГК РФ об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

¹ URL: http://vk.com/topic-52670592_33564614 (дата обращения: 03.02.2016).

² URL: <http://mikai.org/forum/viewtopic.php?f=88&t=571#p1813> (дата обращения: 03.02.2016).

³ Петрова Е. Непаханая налоговая целина // Московский бухгалтер. 2013. № 12.

⁴ Письмо ФНС России от 07.06.2013 № АС-3-2/2057 «О совместных покупках». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Петрова Е. Указ. соч.

⁶ Российская газета. 1996. № 8.

⁷ Подробнее см., напр.: Шершень Т.В. Гражданско-правовые средства защиты прав и интересов потребителей // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 3. С. 122–128.

⁸ URL: <http://osp-v-zakone.ru/articles/page/1> (дата обращения: 03.02.2016).

⁹ См.: Там же.

Деятельность недобросовестных участников закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд и меры по ее предупреждению

***Аннотация.** В данной статье сделана попытка определить термин «недобросовестный участник закупки», перечислены основные способы мошенничества при проведении закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, проанализирована попытка законодателя свести к минимуму случаи недобросовестной конкуренции.*

***Ключевые слова:** государственные (муниципальные) закупки, недобросовестный участник, электронный аукцион, государственный заказчик, демпинг, реестр недобросовестных поставщиков, антидемпинговые меры.*

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) под участником закупки понимается любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Основной функцией участников закупок является участие в закупочных процедурах с целью заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов или иных гражданско-правовых договоров.

Легальное понятие «недобросовестный участник» в современном российском законодательстве отсутствует, однако, анализируя нормы Постановления Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211² можно прийти к выводу, что под недобросовестным участником понимается участник закупки, уклонившийся от заключения договора, в том числе не предоставивший заказчику в срок, предусмотренный документацией о закупке, подписанный договор или не предоставивший обеспечение исполнения договора в случае, если заказчиком было установлено требование обеспечения договора до его заключения, а также о поставщик (исполнитель, подрядчик), с которым договор по решению суда расторгнут в связи с существенным нарушением им договора. Таким образом, в случае, если участник закупок принимает участие в закупках без цели исполнения контракта, он является недобросовестным поставщиком, а возможно и так называемым конкурсным рейдером³.

В современных условиях функционирования российской экономики, в рамках осуществления государственных (муниципальных) закупок часто встречаются случаи сговора заказчика и участника для присвоения бюджетных средств. Способов обойти действующее законодательство и присвоить бюджетные деньги довольно много.

Одним из таких способов является искусственное завышение начальной цены контракта с целью привлечения «своих» участников и последующего разделения разницы между ценой, заявленной на торгах и реальной рыночной ценой на поставляемые товары (выполняемые работы, оказываемые услуги).

Другим способом мошенничества при проведении закупок является маскировка информации от потенциальных добросовестных участников закупок. В соответствии с принципом открытости и прозрачности закупок, объявленным Законом №-44 ФЗ, вся информация о проведении торгов должна размещаться в единой информационной системе (в настоящее время на сайте zakupki.gov.ru). Однако заказчик, желая скрыть данную информацию, намеренно искажает объявление о закупке, в результате чего добросовестные участники не могут его найти. Наиболее частыми способами искажения информации является допущение орфографических ошибок (например вместо: «закупка программного обеспечения» указывают: «закупка праграмного обеспеченья») или замена части шрифта с кириллицы на латиницу. В результате такой маскировки информацию о закупке может найти только участник, которому заранее известны эти ошибки.

Кроме того, заказчики могут сообщать «своим» участникам информацию о ценовых предложениях других участников, для того, чтобы они могли предложить цену ниже на несколько рублей или даже копеек, и тем самым победить в запросе котировок.

Одним из самых популярных способов мошенничества на торгах является демпинг. Демпинг (от англ. dumping – сбрасывание) продажа товаров на внешнем и внутреннем рынках по искусственно заниженным ценам, меньшим средних розничных цен, а иногда и более низким, чем себестоимость (издержки производства и обращения)⁴.

Ни для кого не секрет, что контракты с искусственно заниженными ценами в большинстве своем – мошенничество. Демпингующий участник закупок получает аванс (при его наличии), а работа остается невыполненной. Помимо этого демпинг способствует общему падению уровня работ (оказываемых услуг) и качества поставляемой продукции.

Наиболее популярной схемой демпинга у недобросовестных участников является сговор при проведении электронного аукциона. Как правило, в сговоре участвует три организации. Первый участник, который должен победить в аукционе, делает первый шаг с незначительным снижением цены (0,5–1% от начальной цены). Затем в игру вступают два других участника, которые максимально быстро сбивают начальную цену контракта до тех пор, пока подача ценовых предложений другими участниками не становится бессмысленной. Затем, при рассмотрении вторых частей заявок, заявки этих участников отклоняются как несоответствующие требованиям. И победителем признается участник, который успел сделать ценовое предложение с минимальным шагом.

В законе № 44-ФЗ существуют определенные антидемпинговые механизмы, благодаря которым попытки мошенничества сокращаются.

Согласно ч. 1 ст. 37 закона № 44-ФЗ, если при проведении конкурса или аукциона начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) составляет более чем 15 млн. рублей и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25% и более ниже НМЦК, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса).

Таким образом, если НМЦК более 15 млн руб., участник закупки при подписании контракта обязан предоставить полуторакратное обеспечение исполнения контракта.

Согласно ч. 2 ст. 37 закона № 44-ФЗ, если при проведении конкурса или аукциона НМЦК составляет 15 млн. рублей и менее и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25% и более ниже НМЦК, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки.

Таким образом, если НМЦК до 15 млн руб., участник закупки при подписании контракта может предоставить на выбор:

- или полуторакратное обеспечение исполнения контракта;
- или документы, подтверждающие добросовестность такого участника.

Многие участники закупок ошибочно полагают, что антидемпинговые меры применяются абсолютно ко всем закупочным процедурам, в том числе к запросам котировок и запросам предложений. Согласно ст. 37 закона № 44-ФЗ антидемпинговые меры применяются только к конкурсам и аукционам.

Свою добросовестность участник закупки может подтвердить, предоставив информацию об исполненных контрактах за определенный период времени до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе.

При проведении конкурса указанная информация должна быть представлена в составе заявки (ч. 4 ст. 37 закона № 44-ФЗ), а в случае проведения аукциона – предоставлена заказчику вместе с подписанным контрактом (ч. 5 ст. 37 закона № 44-ФЗ).

Выявление недостоверности представленной информации в случае с конкурсом влечет к отклонению заявки, а в случае проведения аукциона приводит к признанию участника уклонившимся от подписания контракта.

В то же время стоит отметить, что лишь совокупность факторов, таких как: обеспечение заявки, антидемпинговые меры, обеспечение исполнения контракта, штрафы и пени, а также отсутствие аванса могут отсеять от закупок нерадивых поставщиков, т.е. антидемпинговые инструменты работоспособны только в комплексе выше перечисленных мер, и не дают должного эффекта при использовании по отдельности.

Действенной мерой, препятствующей распространению практики уклонения участника размещения заказа от выполнения обязательств, возникающих в связи с заключением контракта, является включение недобросовестных поставщиков в единый Реестр недобросовестных поставщиков.

В настоящее время реестр недобросовестных поставщиков насчитывает несколько тысяч актуальных записей о поставщиках, при этом около 20 процентов из них – сведения о поставщиках, контракты с которыми расторгнуты, и 80 процентов – информация о поставщиках, уклонившихся от заключения контрактов.

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

² О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Правилами направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков», «Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков», «Требованиями к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков»): постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 49, ст. 6859.

³ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012. 260 с.

⁴ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.

Захаркина А.В.,

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса
АНО ВО «Пермский институт экономики и финансов»

Секундарное право должника на замену основного исполнения как квалифицирующий признак факультативного обязательства по российскому гражданскому праву

Аннотация. С 1 июня 2015 г. вступили в силу изменения в ГК РФ, которыми впервые в отечественной истории факультативные обязательства были закреплены в общей части обязательственного права (ст. ст. 308.2, 320.1 ГК РФ). Длительное отсутствие правового регулирования факультативных обязательств в российском законодательстве не способствовало становлению теоретической определенности в обосновании их правовой сущности. Данная научная статья посвящена научному осмыслению одного из квалифицирующих признаков факультативного обязательства – секундарному праву должника заменить основное исполнение факультативным.

Ключевые слова: факультативное обязательство; секундарное право; односторонняя сделка; вспомогательная сделка.

До 8 марта 2015 г., даты принятия Федерального закона № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»¹, ни российское гражданское законодательство в целом, ни ранее действовавший Гражданский кодекс РСФСР в частности не содержали общих положений, регулирующих факультативные обязательства².

В соответствии со ст. 308.2 ГК РФ факультативным признается обязательство, по которому должнику предоставляется право заменить основное исполнение другим (факультативным) исполнением, предусмотренным условиями обязательства. В случае если должник осуществляет свое право на замену исполнения, предусмотренного условиями обязательства, кредитор обязан принять от должника соответствующее исполнение по обязательству.

Важно также отметить, что конструкция факультативных обязательств известна гражданскому праву зарубежных стран. Так, ст. 1552 Гражданского кодекса Квебека (далее – ГК Квебека), посвященная факультативному обязательству, дословно гласит: «Факультативным обязательством является обязательство, предметом которого является только одно основное предоставление, от которого должник, однако, вправе освободиться, осуществив иное

предоставление. Должник освобождается при условии невозможности осуществления основного предоставления, наступившей без его вины»³.

Примечательно, что термин «факультативное обязательство» указан в Словаре юридической терминологии для государств-участников Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ⁴. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что договаривающиеся страны (ими выступили: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркмения, Украина) стремятся к унификации терминологического аппарата.

По вопросу правовой природы исследуемого гражданско-правового явления современные ученые придерживаются разнообразных точек зрения. Большая часть исследователей полагает, что родовым понятием исследуемого явления следует считать «обязательство»⁵, и есть предложение рассматривать факультативные обязательства как обязательственное правоотношение⁶. Согласно другой точке зрения, факультативное обязательство есть «конструкция»⁷; существуют также суждения о том, что факультативные обязательства представляют собой институт⁸; научную категорию⁹; «особый вид односторонней сделки»¹⁰.

В соответствии со ст. 307 ГК РФ в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия. А кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности. Наличие легального определения обязательства не позволяет не учитывать его при определении факультативного обязательства.

Выявление видовых признаков факультативных обязательств является ключевым этапом исследования этих обязательств.

Факультативное обязательство осложнено вторичным правом должника на замену основного исполнения факультативным исполнением. Отметим, что все ученые, исследовавшие факультативные обязательства, выделяют такой его обязательный признак, как наличие права должника на замену основного исполнения.

К примеру, Б. Виндшейд отмечал, что «должник, будучи обязан к действию, имеет право заменить оное другим действием. Здесь второе действие не есть никоим образом *in obligatone*, а лишь *solution*»¹¹.

Вслед за ним В. Голевинский пояснял, что такой выбор принадлежит исключительно должнику¹².

П.П. Цитович прямо писал: «...должник может, если желает, заменить предмет обязательства чем другим»¹³.

По этому вопросу В.Ф. Маслов высказал мнение о том, что должнику принадлежит «не право выбора, а право замены основного исполнения»¹⁴.

Аналогичную позицию занимают и некоторые современные ученые-цивилисты. Так, В.В. Витрянский справедливо заметил: «...если должник своим правом воспользуется, то кредитор обязан принять это предложенное должником исполнение в качестве надлежащего исполнения факультативного обязательства»¹⁵.

Е. Богданова высказала мнение о том, что следует предусмотреть в ГК РФ правило следующего содержания: «...должник факультативного обязательства вправе заменить основное предоставление другим заранее определенным договором или законом предоставлением»¹⁶.

Вслед за ней, О.Ю. Шиловост обращает внимание на то, что основной особенностью факультативного обязательства выступает право должника прекратить первоначальное обязательство иным исполнением¹⁷.

Справедливым будет отметить, что есть и иные мнения по вопросу об особенностях правового статуса должника и кредитора в факультативном обязательстве. Так, В.А. Белов выделяет три вида факультативных обязательств: факультативные обязательства, осложненные дебиторской *facultas alternativa*, т.е. такие обязательства, в которых право предоставления замены принадлежит исключительно должнику; факультативные обязательства, осложненные кредиторской *facultas alternativa*, т.е. такие обязательства, в которых «у кредитора возникает, наряду со стандартными требованиями (об исполнении обязательства в натуре, о возмещении убытков, уплате неустойки и т.п.), также и особое (нестандартное) требование – о предоставлении замены исполнения»¹⁸; факультативные обязательства, осложненные смешанной *facultas alternativa*, т.е. такие обязательства, в которых как кредитор вправе требовать замены исполнения, так и должник уполномочен предоставить замену исполнения.

На наш взгляд, отсутствуют достаточные аргументы в признании указанных типов факультативности.

Во-первых, очевидно, что факультативное обязательство представляет собой правоотношение, содержание которого заключается в корреспондирующих правах и обязанностях сторон. Так, праву должника предоставить дополнительное исполнение соответствует обязанность кредитора принять такое исполнение в качестве надлежащего.

В факультативном обязательстве, как и в любом ином правоотношении, правовой статус сторон изначально известен, установлен условиями обязательства. В факультативном обязательстве с кредиторской *facultas alternativa* возникает ничем не обусловленная трансформация права должника на замену основного исполнения в его обязанность. Аналогичная ситуация происходит и в случае с факультативными обязательствами, осложненными смешанной *facultas alternativa*.

С.В. Третьяков небезосновательно заметил: «...дозволение обеспечивается не наличием обязанности (запрета) у другой стороны, а отсутствием у нее права аналогичного содержания»¹⁹. Как справедливо отмечает Д.Е. Богданов, для достижения баланса интересов сторон договорного отношения права и обязанности одного субъекта должны гармонично коррелировать с правами и обязанностями другого субъекта²⁰.

Полагаем, что признание рассмотренных типов факультативности на законодательном уровне может привести к серьезным правоприменительным трудностям, связанным с неопределенностью правового статуса сторон обязательства, и, как следствие, к многочисленным спорам в судебной практике.

Во-вторых, возникает очевидный вопрос: чем принципиально отличается альтернативное обязательство, в котором кредитор вправе требовать от должника одного из двух или более предметов исполнения, от факультативного обязательства с кредиторской *facultas alternativa*, в котором кредитор также вправе потребовать как основного исполнения, так и факультативного? Возможность признания замены исполнения объектом не только дебиторского права, но и дебиторской обязанности противоречит природе факультативного обязательства. По этому вопросу В.С. Петров справедливо отмечает: «...для факультативного обязательства не характерна возможность сформулировать такую конфигурацию, в которой должник мог бы быть принужден к совершению замены предмета исполнения»²¹.

Считаем, что допущение факультативных обязательств с кредиторской и смешанной *facultas alternativa* приводит к смешению факультативных обязательств как самостоятельной гражданско-правовой конструкции со смежными явлениями.

В-третьих, в пользу существования факультативных обязательств, осложненных только дебиторской *facultas alternativa*, свидетельствует и содержание легального определения и правового режима факультативного обязательства, предусмотренные ГК РФ. В соответствии со ст. 308.2 ГК РФ факультативным признается обязательство, по которому должнику предоставляется **право заменить** (выделено нами – *A.B.*) основное исполнение другим (факультативным) исполнением, предусмотренным условиями обязательства. В случае если должник осуществляет **свое право** (выделено нами – *A.B.*) на замену исполнения, предусмотренного условиями обязательства, кредитор обязан принять от должника соответствующее исполнение по обязательству. Таким образом, следует констатировать, что, используя терминологию В.А. Белова, факультативным обязательством является только факультативное обязательство, осложненное дебиторской *facultas alternativa*.

Неоднозначно решаемым является вопрос о том, когда у должника в факультативном обязательстве появляется право на предоставление факультативного исполнения. Общепризнанным является подход, согласно которому право должника на замену основного исполнения возникает одновременно с возникновением факультативного обязательства.

Однако цивилистической науке известен и иной подход, согласно которому право на замену основного исполнения факультативным возникает у должника факультативного обязательства только в случае невозможности предоставления основного исполнения. Так, А.Н. Танага отмечает: «...замена предмета исполнения допускается лишь при доказанности невозможности исполнения в отношении «первоначального» предмета исполнения»²². Аналогичную позицию занимает и Дж. Франчози, который пишет о наличии в факультативном обязательстве принципа «одна вещь фигурирует в обязательстве, две вещи – при невозможности его исполнения»²³.

Нетрудно заметить, что сторонниками этого подхода к решению вопроса о моменте возникновения права должника на замену являются представители охранительной концепции факультативных обязательств, что и, как представляется, обуславливает их позицию по рассматриваемому нами вопросу.

Приводя аналогичные аргументы тем, что были рассмотрены применительно к дискуссии о существовании трех типов факультативности (правовая природа факультативного обязательства; отграничение данного обязательства от смежных гражданско-правовых явлений; его законодательная дефиниция в ГК РФ и т.д.), считаем обоснованным полагать, что правовой режим факультативного обязательства предполагает, что право должника на замену основного исполнения факультативным появляется в силу самого факультативного обязательства и не зависит от невозможности предоставления основного исполнения.

Представляется важным вопрос и о правовой природе права должника факультативного обязательства на замену основного исполнения факультативным. Следует заметить, что в юридической литературе не уделено специального внимания освещению данного вопроса. В то же время некоторые ученые – специалисты в области обязательственного права выразили свою позицию относительно правовой природы выбора предмета исполнения, имеющего место в альтернативном обязательстве.

Так, В.С. Петров²⁴, а вслед за ним и В.В. Кулаков²⁵ квалифицируют право замены основного исполнения факультативным секундарным правом.

Ранее эту мысль в теории гражданского права высказал С.С. Алексеев: «...секундарные правомочия – это правомочия, относящиеся к действию, к изменению и прекращению существующих обязательств»²⁶.

Отметим, что феномен секундарных прав относится к числу малоисследованных и дискуссионных проблем гражданского права²⁷. В советской юриспруденции существовали как сторонники, так и противники данной гражданско-правовой категории.

Так, С.Н. Братусь не признавал самостоятельности секундарных прав и считал, что секундарное право является субъективным правом²⁸.

А.Г. Певзнер, напротив, выступил с обоснованием юридической самостоятельности категории секундарного права²⁹. Как верно отметил А.Б. Бабаев, секундарное право, будучи субъективным, призвано реализовывать интересы управомоченного субъекта, предоставляя тем самым последнему определенные преимущества³⁰.

А.О. Рыбалов называет секундарные права «потестативными» и отмечает, что они носят односторонний характер³¹.

Рассуждая о секундарных правах, С.С. Алексеев верно замечает, что эти права являются относительными в силу того, что связывают конкретных участников гражданского оборота³². При этом важно отметить, что секундарным правам противостоит не обязанность, а связанность пассивной стороны, которая заключается в претерпевании правовых последствий.

В.А. Белов полагает, что секундарное право является возможностью приобрести, иметь или осуществлять конкретное субъективное право, а также распоряжаться им³³.

Полагаем, что правомочие должника факультативного обязательства предоставить кредитору не основное исполнение, а факультативное, обоснованно считать секундарным. Осуществление данного правомочия приводит не к возникновению правоотношения, а к его изменению.

Секундарное право должника в факультативном обязательстве является «вторичным» правовым образованием, правоизменяющим юридическим фактом. В результате осуществления такого секундарного права должник факультативного обязательства совершает одностороннюю сделку.

По справедливому замечанию Е.А. Флейшиц, большинство односторонних сделок относятся к числу вспомогательных³⁴, т.е. таких, которые совершаются для реализации уже существующего между сторонами правоотношения.

Нельзя не согласиться с Е.В. Вавилиным, который замечает: «...существенным признаком вспомогательных сделок является то, что они не приводят к достижению конечных экономических целей сторон»³⁵.

Считаем обоснованным полагать, что, реализуя свое право на замену основного исполнения факультативным, должник совершает именно вспомогательную сделку, которая не имеет самостоятельного юридического значения. Такая вспомогательная сделка направлена на надлежащее исполнение обязательства в рамках уже существующих правоотношений между кредитором и должником. Эта сделка влечет изменение правоотношений, однако в тех пределах, которые были заранее оговорены условиями соглашения.

Таким образом, обязательственное правоотношение, возникающее из факультативного обязательства, осложнено секундарным правом должника совершить одностороннюю вспомогательную правоизменяющую сделку.

Резюмируем изложенное. Под факультативными обязательствами следует понимать однопредметное сложное обязательство с множественностью в объекте исполнения, в силу которого должник обязуется совершить в пользу кредитора основное исполнение, как то: передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, однако вправе заменить его факультативным исполнением, предусмотренным условиями обязательства, а кредитор обязан принять как основное, так и факультативное исполнение.

К числу квалифицирующих признаков факультативного обязательства следует отнести: а) однопредметность; б) множественность в объекте исполнения; в) сложность обязательства, проявляющаяся в секундарном праве должника на замену основного исполнения факультативным; г) реализация должником секундарного права на замену основного исполнения порождает одностороннюю правоизменяющую вспомогательную сделку; д) кредитор факультативного обязательства вправе потребовать только основное исполнение.

¹ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2015).

² Гражданский кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г. (ред. от 26.11.2001) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 407; Свод законов РСФСР. Т. 2. с. 7.

³ Гражданский кодекс Квебека. М.: Статут, 1999. С. 242.

⁴ О Словаре юридической терминологии для государств-участников МПА СНГ: Постановление № 38–23 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Принято в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств, 2013. № 57 (часть 2). С. 198–287.

⁵ Алехина Е.Л. Гражданско-правовое регулирование возникновения и исполнения альтернативного обязательства в Российской Федерации. С. 64; Бычков А. В чем различия между альтернативным и факультативным обязательствами. Судебная практика спорных вопросов // Финансовая газета. 2013. № 43. С. 8; Витрянский В.В. Некоторые основные положения Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации об обязательствах // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 13; Кулаков В.В. Сложные обязательства в гражданском праве. С. 271 и др.

⁶ Петров В.С. Альтернативное обязательство по российскому гражданскому праву. М., 2006. С. 49.

⁷ Егорова М.А. Правовые механизмы предоставления отступного // Российская юстиция, 2012. № 6. С. 7.

⁸ Шилохвост О.Ю. В последний раз про отступное. Необоснованные надежды или нереализованные возможности? // Гражданское право современной России / сост. О.М. Козырь и А.Л. Маковский. М.: Статут, 2008. С. 205.

⁹ Белов В.А. Факультативные обязательства // Вестник гражданского права. 2011. № 3. С. 45.

¹⁰ Егорова М.А. Особенности односторонних правопрекращающих сделок // Юрист. 2013. № 20. С. 6.

¹¹ Виндшейд Б. Обязательства по римскому праву / пер. с нем. А.Б. Думашевского. СПб.: Тип. А. Думашевского, 1875. С. 12.

¹² Голевинский В. О происхождении и делении обязательств. Варшава: Тип. Осипа Бергера, 1872. С. 204.

¹³ Цитович П.П. Обязательства по русскому гражданскому праву: конспект лекций. Киев: тип. И.И. Чоколова, 1894. С. 17.

¹⁴ Маслов В.Ф. Субъекты и предмет исполнения // Советское гражданское право: учебник: В 2 ч. / под общ. ред. В.Ф. Маслова, А.А. Пушкина. Киев: Вища школа, 1983. Ч. 1. С. 422.

¹⁵ Витрянский В.В. Некоторые основные положения Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации об обязательствах // Журнал российского права, 2010. № 1. С. 16.

¹⁶ Богданова Е. Защита прав и интересов сторон при исполнении альтернативных и факультативных обязательств // Хозяйство и право, 2004. № 6. С. 61.

¹⁷ Шилохвост О.Ю. В последний раз про отступное. Необоснованные надежды или нереализованные возможности? // Гражданское право современной России / сост. О.М. Козырь и А.Л. Маковский. М.: Статут, 2008. С. 214.

¹⁸ Белов В.А. Факультативные обязательства. С. 48.

¹⁹ Третьяков С.В. Некоторые аспекты формирования основных теоретических моделей структуры субъективного частного права // Вестник гражданского права, 2007. № 3. С. 257.

²⁰ Богданов Д.Е. Справедливость как начало и принцип гражданского права // Законодательство и экономика, 2013. № 12. С. 22.

²¹ Петров В.С. Альтернативное обязательство по российскому гражданскому праву. С. 51.

²² Танага А.Н. Предмет исполнения // Гражданское право: учебник: В 2 ч. / под. ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. М.: Эксмо, 2009. Ч. 1. С. 602.

²³ Франчози Дж. Институционный курс римского права / пер. с итал.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. М.: Статут, 2004. С. 361.

- ²⁴ Петров В.С. Альтернативное обязательство по российскому гражданскому праву. С. 49.
- ²⁵ Кулаков В.В. Сложные обязательства в гражданском праве. С. 265.
- ²⁶ Алексеев С.С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сб. ст. М.: Статут, 2001. С. 66.
- ²⁷ См.: Васнев В.В. Природа условного обязательства до разрешения отлагательного условия // Вестник ВАС РФ, 2012. № 12. С. 23–58; Дождев Д.В. Вещный момент в залоговом праве: отечественная доктрина и исторические уроки // Гражданское право, 2015. № 2. С. 6–11; Зеккель Э. Секундарные права в гражданском праве / пер. с нем. Е.Ю. Самойлова, Е.А. Леонтьева, В.П. Леонтьева // Вестник гражданского права, 2007. № 2. С. 205–252; Костин П.Ю. Имущественный и неимущественный характер секундарных прав // Юрист, 2014. № 11. С. 37–41 и др.
- ²⁸ Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. С. 10.
- ²⁹ Певзнер А.Г. Понятие гражданского правоотношения и некоторые вопросы теории субъективных гражданских прав // Ученые записки ВЮЗИ, 1958. Вып. V. С. 16.
- ³⁰ Бабаев А.Б. Проблема секундарных прав в российской цивилистике: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 5.
- ³¹ Рыбалов А.О. Потестативные права // Закон, 2008. № 7. С. 131.
- ³² Алексеев С.С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Собр. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права. С. 471, 472.
- ³³ Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. М.: Юрайт, 2011. С. 331.
- ³⁴ Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М.: Госюриздат, 1961. С. 216–217.
- ³⁵ Вавилин Е.В. Вспомогательные сделки и секундарные права: функциональное значение // Научные воззрения профессора Г.Ф. Шершеневича в современных условиях конвергенции частного и публичного права (к 150-летию со дня рождения): сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (г. Казань, 1–2 марта 2013 г.) / под ред. Д.Х. Валеева, К. Рончки, З.Ф. Сафина, М.Ю. Чельшева. М.: Статут, 2014. С. 264.

Матвеев А.Г.,
доцент кафедры гражданского права ПГНИУ,
кандидат юридических наук

Срок действия исключительного авторского права¹

***Аннотация.** Статья посвящена проблеме определения справедливого срока действия исключительного авторского права. Определяются основные законодательные модели исчисления этого срока. Рассматривается вопрос увеличения срока авторского права на 20 лет в Европейском Союзе и США. В США так называемый «Закон Сонни Боно», продливший сроки действия авторских прав, вызвал в обществе массу критики и был оспорен в суде. Освещаются основные положения дела «Элдред против Эшкрофта», дошедшего до Верховного Суда США. В заключение статьи анализируется регламентация срока действия исключительного авторского права в России.*

***Ключевые слова:** авторское право, исключительное авторское право, срок действия, законодательная модель, Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений, Верховный Суд США, Гражданский кодекс РФ.*

Ключевой характеристикой исключительных авторских прав является их ограниченность по сроку действия. Эта черта отражает одну из фундаментальных идей авторского права – идею компромисса между интересами авторов и общества. Однако у значительной части общества уверенности в наличии такого компромисса нет, так как сроки действия авторских прав постоянно увеличиваются. В Европе и США с каждым годом публикуется все больше и больше исследований, в которых утверждается, что существующие сроки не имеют эмпирического обоснования и что они наносят вред развитию культуры, науки и образования.

Проблема определения справедливого срока действия исключительных авторских прав связана с выбором модели исчисления такого срока. Последняя, в свою очередь, не может быть выбрана произвольно, так как обусловлена рядом факторов и гармонично вплетена в систему права. Немаловажную роль в решении указанной проблемы играет также понимание тенденций регулирования сроков действия авторского права. Такое понимание позволяет увидеть реальные и условные обоснования политико-правовых процессов, происходящих в данной сфере.

В настоящее время в мире нет страны, где бы исключительные авторские права действовали вечно. Такие случаи встречались в истории, правда, их можно пересчитать по пальцам одной руки. В XIX в. бессрочный характер авторских прав был установлен в законах Гватемалы, Колумбии, Мексики, Португалии. Кроме того, о неограниченном сроке действия права литературной собственности можно говорить, имея в виду английское общее право XVI – XVIII вв., вплоть до 1774 г., когда этот срок был отменен Палатой лордов, выступившей в качестве высшей судебной инстанции по знаковому для англо-американского авторского права делу «Дональдсон против Беккета» (Donaldson v. Beckett).

Среди достаточно пестрой картины порядков исчисления ограниченных сроков действия авторских прав, которую можно наблюдать в прошлом, выделяются две основные модели. Первая сформировалась в англо-американском авторском праве, где срок действия исключительного права исчислялся с момента опубликования или регистрации произведения. «Статут королевы Анны» (1710 г.) устанавливал четырнадцатилетний срок действия исключительного права. Федеральный закон об авторском праве, принятый в США в 1790 г., заимствовал английскую традицию исчисления срока действия исключительного права. Вторая модель сложилась в романо-германском авторском праве, где рассматриваемый срок изначально был связан с жизнью автора и продолжался еще некоторое число лет после смерти последнего. Так, в двух французских революционных декретах 1791 и 1793 гг., являющихся отправной точкой для континентального авторского права и провозгласивших право на исполнение и право на воспроизведение произведения, срок действия этих прав после смерти автора составлял соответственно 5 и 10 лет.

Различие между двумя моделями срока исчисления авторских прав фундировано различными философско-правовыми традициями англо-американского и романо-германского авторского права. В континентальной Европе на становление этого института оказали влияние идеи юснатурализма, в Англии и США – большую роль сыграли позитивистские учения. Следствием такого влияния стало то, что континентальное авторское право получило личностную ориентацию, тогда как англо-американское – коммерческую. Логично, что восприятие авторского права как естественного права личности повлекло установление его срока действия на период всей жизни автора. С другой стороны, понимание авторских прав как созданного законодателем инструмента, обеспечивающего развитие общества, связывает срок действия исключительных прав с периодом использования произведения публикой. Правда, и здесь личность автора изначально уже имела некоторое значение для определения срока действия исключительных прав. Значение это выражалось в том, что по тому же «Статуту королевы Анны» при окончании четырнадцатилетнего срока автор, если он к этому моменту был жив, мог продлить действие своего права еще на такой же срок.

В ходе двухвековой эволюции континентального и англо-американского авторского права эти две системы существенно сблизились. Конвергенции подверглись и модели исчисления сроков действия авторских прав. В подавляющем большинстве стран мира сегодня доминирует континентальная модель, что обусловлено влиянием на национальные законы Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г.² – важнейшего акта международного авторского права. В п. 1 ст. 7 Конвенции, отразившей в большей степени традиции континентального права, устанавливается общее правило, согласно которому срок действия авторского права составляет все время жизни автора и 50 лет после его смерти. Нельзя сказать, что англо-американская модель вообще перестала играть сколько-нибудь заметную роль. Напротив, сроки действия авторских прав на отдельные виды произведений (кинофильмы, фотографии, служебные произведения) во многих странах исчисляются с момента опубликования либо создания произведения.

Продолжительность сроков действия авторских прав за последние 200 лет постоянно увеличивалась. История авторского права практически не знает примеров обратного. В качестве исключения можно отметить переход упомянутых выше стран, устанавливавших вечный срок, на общемировой стандарт ограниченного срока. Кроме того, не следует забывать про уникальный опыт Советской России, где была осуществлена достаточно успешная попытка создания принципиально другого (небуржуазного) авторского права. Согласно дореволюционному Положению об авторском праве от 20 марта 1911 г. срок действия исключительного права автора составлял период его жизни и 50 лет после смерти. Декрет СНК РСФСР от 26 ноября 1918 г. «О признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием» установил право автора на его произведение и отрицательно решил вопрос перехода авторского права по наследству. Вся дальнейшая эволюция советского авторского права сопровождалась, однако, увеличением срока действия авторских прав. В «Основах авторского права» от 30 января 1925 г. было установлено, что

срок действия авторского права составляет 25 лет со времени выхода произведения в свет. К наследникам авторское право могло переходить на время, оставшееся до истечения указанного срока, но не более чем на 15 лет. В новой редакции Основ от 16 мая 1928 г. уже говорилось о том, что авторское право действует в течение всей жизни автора и переходит к наследникам на 15 лет. Такой пятнадцатилетний срок сохранился и при кодификации гражданского законодательства в 1960-е гг. В 1973 г. Советский Союз присоединился к Всемирной конвенции об авторском праве, соответственно срок действия авторских прав был продлен до двадцати пяти лет после смерти автора. В Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 31 мая 1991 г., применявшихся на территории Российской Федерации с 3 августа 1992 г. по 3 августа 1993 г., устанавливался уже пятидесятилетний срок действия авторских прав после смерти автора. Этот же срок был закреплен в Законе РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 г. Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 72-ФЗ в указанный Закон были внесены изменения. Срок действия авторских прав был увеличен до семидесяти лет после смерти автора.

В процессе постоянного увеличения срока действия авторских прав огромную роль сыграло международное право. Упомянутая выше Бернская конвенция и Соглашение ТРИПС³, принятое в рамках Всемирной торговой организации, не просто отразили состояние национальных законов, а стали ориентиром для многих стран, желающих вступить в международные союзы по охране интеллектуальной собственности и обязанных увеличивать эти сроки. Период жизни автора и 50 лет после его смерти – это в настоящее время минимальная продолжительность срока действия авторских прав более чем для 170 стран мира.

Казалось бы, пятидесятилетний срок действия авторских прав после смерти автора в достаточной степени защищает интересы авторов, их наследников и правообладателей и является слишком длинным для того, чтобы способствовать развитию науки, культуры, образования. Однако в последние два десятилетия этот срок был еще увеличен на 20 лет в Европейском Союзе и США, которые стали примером для других стран, в том числе и для России. Директива ЕС от 29 октября 1993 г. «О согласовании сроков защиты авторских и смежных прав» содержит официальное обоснование увеличения срока действия авторских прав. В преамбуле этого акта сказано, что минимальный срок действия охраны, установленный Бернской конвенцией, предусматривался для защиты автора и двух первых поколений его наследников. Увеличение средней продолжительности жизни в ЕС таково, что указанная продолжительность становится теперь недостаточной для охвата двух поколений. Также в Директиве сказано, что уровень охраны авторского права и смежных прав должен быть высок, поскольку эти права являются фундаментальными для интеллектуального творчества. Их охрана обеспечивает поддержку и развитие творческой деятельности в интересах авторов, культурной индустрии, потребителей и всего общества в целом. Приведенные аргументы вызвали целую волну критики в обществе, суть которой заключается в том, что эмпирически не доказан факт благоприятного влияния увеличения сроков действия авторских прав на творческую деятельность авторов и тем более на общество. Ссылка на увеличившуюся продолжительность жизни выглядит сомнительно, поскольку основана на сомнительном постулате об обеспечении авторским правом двух поколений наследников и поскольку подавляющим большинством авторских прав умерших авторов обладают не их наследники, а компании творческой индустрии.

В США последнее продление сроков действия авторских прав состоялось в 1998 г., когда был принят так называемый «Закон Сонни Боно», неофициально поименованный так в память о певце и конгрессмене Сонни Боно, который активно выступал за принятие этого акта и умер до его принятия. Этот Закон, продливший сроки действия авторских прав до 70 лет после смерти автора, а на служебные произведения до 120 лет с момента их создания либо до 95 лет с момента публикации, вызвал в американском обществе массу критики и был оспорен в суде. Дело «Элдред против Эшкрофта» (Eldred v. Ashcroft) дошло до Верховного Суда Соединенных Штатов и было рассмотрено им 9 октября 2002 г. Конституционно-правовой подоплекой дела стало положение п. 8 разд. 8 ст. 1 Конституции США, согласно которому Конгресс вправе поощрять развитие наук и полезных искусств, обеспечивая на определенный срок авторам и изобретателям исключительное право на их произведения и открытия. Противники «Закона Сони Боно» утверждали, что этот акт ввел практически вечный копирайт, что прямо противоречит Конституции. Их интересы в Верховном Суде представлял известный профессор Л. Лессиг, который подробно описал ход дела в своей книге⁴. Верховный Суд США Решением от 15 января 2003 г. большинством голосов, семь против двух, отклонил иск и признал конституционность оспариваемого Закона⁵. Суд указал, что Конгресс действовал в рамках своих полномочий и не нарушил конституционных ограничений, а также отметил, что истец не доказал отрицательного влияния удлинения сроков авторского права на

прогресс общества. Ключевой стала ссылка Верховного Суда на Директиву ЕС 1993 г., удлинившую сроки действия авторских прав на 20 лет, которая стала примером для Конгресса.

Решение Верховного Суда США по делу «Элдред против Эшкрофта» стало прецедентом, влияние которого будет иметь далеко идущие последствия для авторского права всего мира. Редакция газеты «New York Times» 16 января 2003 г. опубликовала статью, в которой утверждается, что решение по делу «Элдред» делает вероятным то, что мы видим начало конца общественного достояния и рождение вечного авторского права⁶.

Итак, явной отсылки Конституции США к целям предоставления авторских прав и к заведомой ограниченности последних во времени оказалось недостаточно для сдерживания интересов правообладателей. Политически сегодня нет такой силы, которая могла бы повернуть процесс увеличения сроков авторского права в обратную сторону, поэтому критика авторского права может иметь в настоящее время только доктринальное значение.

Важно понимать, что возврат к англо-американской модели исчисления сроков действия авторских прав повлечет переход к принципу возникновения этих прав с момента их регистрации. Без системы обязательной регистрации авторских прав определение сроков их действия с момента создания либо опубликования произведения вызовет хаос в творческой индустрии.

Теоретически более реальным выглядит вариант сохранения континентальной модели сроков исчисления авторских прав с исключениями, предусмотренными для некоторых произведений. В рамках этой модели сроки действия авторских прав после смерти автора следовало бы принципиально сокращать как минимум до 25 лет. Устанавливать срок копирайта, который был бы равен только продолжительности жизни автора, никак нельзя, так как такое решение повлечет огромные практические неудобства для творческой индустрии и, в конечном счете, негативно скажется на положении самих авторов. Аргумент, подтверждающий данный тезис, хорошо был сформулирован еще А. А. Пиленко в его студенческой работе: «Пожизненное авторское право повредит интересам, прежде всего, самого автора, ибо ни один издатель не согласится дать сколько-нибудь значительной суммы за сочинение, если он не будет знать, что этими деньгами он покупает право исключительного воспроизведения этого сочинения на сколько-нибудь продолжительный срок. Между тем, кто поручится за то, что автор произведения, дав сегодня свой труд, не умрет завтра, уничтожая таким образом все только что проданные им права»⁷.

В Гражданском кодексе РФ отношения в сфере сроков действия исключительного авторского права урегулированы в ст. 1281–1283. Общее правило гласит, что исключительное право на произведение действует в течение всей жизни автора и семидесяти лет, считая с 1 января года, следующего за годом смерти автора. Это правило не следует буквально понимать в двух аспектах. Во-первых, авторское право действует не в течение всей жизни автора, а с момента выражения произведения в объективной форме. Во-вторых, в период со дня смерти автора до конца года смерти автора авторское право также действует, хотя это явно не следует из неудачной формулировки абз. 1 п. 1 ст. 1281 ГК РФ. Исключительное право на произведение, созданное в соавторстве, действует в течение всей жизни автора, пережившего других соавторов, и семидесяти лет, считая с 1 января года, следующего за годом его смерти (абз. 2 п. 1 ст. 1281).

Особое правило исчисления семидесятилетнего срока действия авторского права установлено в ст. 6 Федерального закона от 18 декабря 2006 г. «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁸. Срок охраны исключительного авторского права, предусмотренный п. 1 ст. 1281 ГК РФ, применяется в случаях, когда пятидесятилетний срок действия авторского права не истек к 1 января 1993 г. В п. 3 Постановления Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 26 марта 2009 г. № 5/29⁹ разъяснено, что, если пятидесятилетний срок действия авторского права на произведение истек после 31 декабря 1992 г., но до вступления в силу Федерального закона от 20 июля 2004 г. № 72-ФЗ, установившего семидесятилетний срок действия авторского права, и произведение перешло в общественное достояние, с 1 января 2008 г. действие исключительного права на это произведение возобновляется и его срок исчисляется по правилам, предусмотренным ст. 1281 ГК РФ. Также в Постановлении сказано, что действия лиц, использовавших до введения в действие ч. 4 ГК РФ произведения, которые находились до 1 января 2008 г. в общественном достоянии, и соблюдавших положения ст. 28 Закона об авторском праве, несмотря на возобновление действия исключительного права на произведение, не могут считаться нарушением. Вместе с тем дальнейшее использование произведения может осуществляться только с соблюдением положений ч. 4 ГК РФ.

На произведение, обнародованное анонимно или под псевдонимом, срок действия исключительного права истекает через семьдесят лет, считая с 1 января года, следующего за годом

его правомерного обнародования. Если в течение указанного срока автор произведения, обнародованного анонимно или под псевдонимом, раскроет свою личность или его личность не будет далее оставлять сомнений, исключительное право будет действовать в течение срока, установленного п. 1 ст. 1281 ГК РФ. Исключительное право на произведение, обнародованное после смерти автора, действует в течение семидесяти лет после обнародования произведения, считая с 1 января года, следующего за годом его обнародования, при условии, что произведение было обнародовано в течение семидесяти лет после смерти автора (п. 3 ст. 1281 ГК РФ).

В п. 4 и 5 ст. 1281 ГК РФ установлены особые условия исчисления срока действия исключительного авторского права для отдельных категорий авторов. Так, если автор произведения был репрессирован и посмертно реабилитирован, срок действия исключительного права считается продленным и семьдесят лет исчисляются с 1 января года, следующего за годом реабилитации автора произведения. Например, Осип Манделштам был репрессирован и умер 27 декабря 1938 г. Он был реабилитирован в 1956 и 1987 гг. Соответственно исключительное авторское право на его произведения действует по 31 декабря 2057 г.

Если автор работал во время Великой Отечественной войны или участвовал в ней, срок действия исключительного права увеличивается на четыре года (п. 5 ст. 1281 ГК РФ). Применение этой нормы права вызвало определенные трудности в российской судебной практике. Дело между двумя крупными издательствами по поводу авторских прав на произведения Александра Беляева дошло до Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ. И даже в этой инстанции была допущена досадная ошибка с исчислением срока действия исключительного авторского права.

Судам нужно было установить, возобновляется ли с 1 января 2008 г. действие исключительных авторских прав на произведения А. Р. Беляева, умершего 6 января 1942 г. Суды первой и апелляционной инстанций ответили на этот вопрос утвердительно, тогда как суд кассационной инстанции – отрицательно. Президиум ВАС РФ, отменяя Постановлением от 4 октября 2011 г.¹⁰ принятые по делу акты, отметил, в частности, следующее. А. Р. Беляев являлся сотрудником газеты «Большевистское слово» в городе Пушкине Ленинградской области, его последняя статья опубликована 26.06.1941 в номере 76 (502) указанной газеты, и продолжал работать в этой газете до трагической гибели (06.01.1942) на оккупированной территории. Таким образом, срок действия авторского права А. Р. Беляева подлежит исчислению с 1 января 1943 г. и истекает 31 декабря 1997 г., поскольку подлежит исчислению не по общему правилу, а с учетом исключения из него, предусматривающего увеличение общего срока на четыре года, так как писатель работал в годы Великой Отечественной войны. Срок действия авторского права А. Р. Беляева истек после 31 декабря 1992 г., но до 28 июля 2004 г. (даты вступления в силу ФЗ от 20 июля 2004 г.), поэтому с 1 января 2008 г. действие исключительного права на произведения писателя возобновляется. Следовательно, выводы судов первой и апелляционной инстанций о наличии у истца исключительных прав на названные произведения и о нарушении указанных прав ответчиком являются обоснованными, а суд кассационной инстанции принял обжалуемое постановление без учета особого порядка исчисления срока действия авторского права А. Р. Беляева.

Президиум ВАС РФ ошибся в том, что посчитал пятидесятилетний срок действия авторского права А. Р. Беляева с учетом дополнительных четырех лет истекшим 31 декабря 1997 г. На самом деле такой срок истек 31 декабря 1996 г. Таким образом, возобновленное исключительное авторское право писателя закончит действовать 31 декабря 2016 г.

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант № 15-03-00456.

² Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.

³ Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) от 15 апреля 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

⁴ Лессиг Л. Свободная культура. М.: Прагматика культуры, 2007. С. 196–223.

⁵ Supreme Court of the United States. *Eldred v. Ashcroft* (01-618) 537 U.S. 186 (2003) 239 F.3d 372, affirmed. URL: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/01-618.ZS.html> (дата обращения: 20.09.2013).

⁶ *Modernism and Copyright* / ed. by Paul K. Saint-Amour. New York: Oxford University Press, 2011. P. 4.

⁷ Пиленко А.А. Международные литературные конвенции. СПб.: Тип. Морского министерства и Главного адмиралтейства, 1894. С. 331–332.

⁸ О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ // Парламентская газета. 2006. 21 декабря.

⁹ О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 марта 2009 г. № 5/29 // Российская газета. 2009. 22 апреля.

¹⁰ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 4453/11. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

Геворгян М.А.,
аспирант кафедры гражданского права ПГНИУ

Применение гражданско-правовых способов защиты к семейным правоотношениям

***Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению возможности применения гражданско-правовых способов защиты к семейным правоотношениям. Рассмотрен перечень способов, поименованных в ст. 12 ГК РФ. Особое внимание уделено изменениям в Гражданский кодекс РФ, а также изменениям, внесенным федеральным законом от 30.12.2015 № 457-ФЗ в Семейный кодекс РФ.*

***Ключевые слова:** гражданско-правовые способы защиты, способ защиты семейных прав, перечень способов защиты.*

По справедливому мнению исследователей, проблема обеспечения надлежащей защиты прав и законных интересов участников правоотношений всегда была одной из важнейших проблем науки, в том числе гражданского и семейного права¹.

В ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) перечислены основные способы защиты субъективных гражданских прав: признание права, признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, присуждение к исполнению обязанности в натуре, возмещение убытков, взыскание неустойки и др. Поэтому участники гражданских правоотношений вправе защищать свои права, опираясь на указанную норму.

Большинство отдельных способов защиты гражданских прав, специально предусмотренных законом и подлежащих применению в тех или иных правоотношениях, представляет собой частные случаи способов, предусмотренных ст. 12 ГК РФ.

При этом авторами справедливо указывается, что перечисление в ст. 12 ГК РФ наиболее часто встречающихся на практике способов защиты прав позволяет лицам, чьи права нарушены или оспариваются, сориентироваться в выборе возможностей по защите своих прав.

В п. 1.3 раздела II Концепции совершенствования общих положений ГК РФ по этому поводу указывается, что, подобный перечень ориентирует участников оборота на выбор наиболее оптимального для них способа защиты прав; и что перечень препятствует в использовании защитных конструкций, не только ошибочных, но и противоречащих гражданскому законодательству, его общим началам и смыслу².

При этом следует подчеркнуть, что установленный в указанной статье перечень способов защиты не является исчерпывающим: иные способы защиты допустимо использовать, если они предусмотрены иными нормами.

Способ защиты гражданских прав, не упомянутый действующим законодательством (даже если, по мнению лица, права которого нарушены или оспариваются, такой способ является эффективным), применяться не может. Это положение поясняется в п. 1.3 раздела II Концепции совершенствования общих положений ГК РФ: «Судебная практика нередко прибегала к расширению указанного перечня, в частности, допустив возможность предъявления иска о признании ничтожной сделки недействительной или иска о признании договора незаключенным. Положения ст. 12 ГК РФ обеспечивают возможность защиты всяких гражданских прав при всем их многообразии. Следовательно, ограничение, введенное указанием на допустимость использования только тех способов защиты прав, которые установлены законом, является в настоящее время оправданным и необходимым».

Среди самих цивилистов нет единого мнения относительно содержания ст. 12 ГК РФ. Рядом авторов, указанный перечень критикуется и называется не обоснованным, в связи с тем, что некоторые из указанных в нем способов защиты взаимно перекрывают друг друга, а самозащита,

которая, по мнению авторов, является формой защиты, в ГК названа одним из ее способов³. По мнению других ученых, ст. 12 ГК РФ содержит достаточно полный, хотя и неисчерпывающий перечень⁴, т.к. законодателем указано, что в качестве способов защиты могут использоваться иные способы, предусмотренными законом.

Среди двенадцати способов ст. 12 ГК РФ, семь содержались в ранее действовавшем гражданском законодательстве и лишь пять не были поименованы в ст. 6 Основ гражданского законодательства СССР⁵. Это: признание оспоримой сделки недействительной, признание недействительным решения собрания, самозащита права, компенсация морального вреда, неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления. Из указанных пяти к действительно новым способам, неизвестным Гражданскому кодексу РСФСР 1964 года и Основам законодательства СССР, относятся только три (самозащита права, признание недействительным решения собрания и неприменение акта). Некоторые из имевшихся способов, в силу объективных причин, связанных с общественным строем государства, практически не применялись в советский период (признание недействительным не соответствующего законодательству ненормативного акта органа государственного управления или местного органа государственной власти), некоторые из них, в действующей редакции, обладают существенными новеллами (например, возмещение убытков).

В действующем семейном законодательстве РФ отсутствует детальное и четкое нормативное регулирование способов защиты семейных прав. Так, в главе второй Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) нет их перечня, а в п. 2 ст. 8 содержится лишь указание на то, что защита семейных прав осуществляется способами, предусмотренными соответствующими статьями настоящего кодекса.

Федеральным законом от 30.12.2015 № 457-ФЗ, п. 2 ст. 8 СК РФ дополнен словами «, а также иными способами, предусмотренными законом». Такое дополнение прекратило научную дискуссию о закрытости перечня в п. 2 ст. 8 СК РФ. До указанного дополнения, авторами указывалось, что перечень способов защиты, предусмотренных СК РФ, является исчерпывающим⁶ и формулировка п. 2 предусматривает закрытый перечень способов защиты семейных прав, потому что допустимые способы защиты могут быть установлены только нормами СК РФ.

Укажем, что, по-нашему мнению, рассматриваемое дополнение представляется «запоздавшим реагированием», в достаточной степени не продумано и не может быть признано достаточным в современных условиях развития правоприменительной практики. Попытки принятия частных изменений в СК РФ не принесут желаемого результата, потому что требуется концептуальные изменения семейного законодательства.

Следовательно, перечень, содержащийся в ст. 12 ГК РФ служит основой при выборе участниками семейных правоотношений наиболее оптимального способа защиты их прав, потому что в СК РФ отсутствует конкретная статья, в которой перечислены все способы защиты нарушенных семейных прав или поименованы основные из них.

Семейное право, с одной стороны, является самостоятельной отраслью права, а, с другой, – отраслью, по характеру регулирования близкой гражданскому праву. Этот факт следует из совокупности норм ст. 2 ГК РФ и ст.ст. 4, 5 СК РФ позволяющей нам утверждать, что гражданское законодательство может применяться к семейным отношениям как к отношениям, регулируемым другой отраслью права, т.е. в порядке субсидиарного применения. Ранее, в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года⁷ указывалось, что семейные отношения регулируются только семейным законодательством. Это означало, что гражданское законодательство могло применяться к семейным отношениям лишь в случаях, прямо указанных в законе (например, ст. 11 КоБС РСФСР содержала отсылку к нормам Гражданского кодекса, регулирующим исковую давность).

В ст. 4 действующего СК РФ прямо установлена допустимость субсидиарного применения норм гражданского права к семейным отношениям, если они в какой-то части не урегулированы семейным законодательством, и если такое применение не противоречит их существу⁸. Главное, что должно учитываться при использовании норм гражданского права в рамках субсидиарного применения, это личный характер семейно-правовых связей и эта специфика будет являться тем ограничением, которое при использовании норм гражданского права не позволит трансформировать семейные отношения в отношения, аналогичные гражданско-правовым.

Например, взыскание морального вреда конкретизировано в единственной норме СК РФ (он указан только в ч. 4 ст. 30 СК РФ) и возможно в случае признания брака недействительным. В то же время, представляется, что область возможного применения этого способа защиты к семейным правоотношениям, намного шире. Например, возможно предъявление требований о взыскании

морального вреда в рамках семейных правоотношений при неправомерном лишении, ограничении родительских прав (ст.ст. 69, 73 СК РФ). Таким способом можно защитить права супруга на равенство в семье, указанное в ст. 31 СК РФ, и нарушаемое другим супругом. Его можно применять также при защите прав отдельно проживающего родителя на общение с ребенком и на получение информации о ребенке (ст. 66 СК РФ), с его помощью можно защитить права кровных родственников на общение с ребенком, нарушаемые родителями или одним из них (ст. 67 СК РФ). Утверждать, что эти случаи не могут быть защищены в рамках семейного права путем требования о компенсации морального вреда, на наш взгляд, не верно.

В силу положения ст. 4, п. 2 ст. 8 (в редакции Федерального закона от 30.12.2015 № 457-ФЗ) СК РФ для защиты семейных прав могут применяться способы защиты, предписанные не только семейным, но и гражданским законодательством.

Среди цивилистов нет единого мнения относительно полноты и достаточности перечня, содержащегося в ст. 12 ГК РФ. Указанный перечень критикуется и называется не обоснованным, в связи с тем, что некоторые из указанных в нем способов защиты взаимно перекрывают друг друга, а самозащита, которая по мнению авторов является формой защиты, в ГК названа одним из ее способов⁹. По мнению В.Ф. Яковлева, перечень ст. 12 ГК достаточно полный, хотя и неисчерпывающий¹⁰.

По нашему мнению, несмотря на имеющиеся направления для дальнейшего совершенствования ст. 12 ГК РФ, факт наличия перечня имеет положительное значение, т.к. вносимое им упорядочивание позволяет субъектам правоотношений выбрать нужный инструмент для защиты прав.

Большинство специалистов в области семейного права высказывают мнения о необходимости введения в СК РФ перечня способов защиты семейных прав. Однако содержание такой нормы является предметом острой научной дискуссии. Отсутствие перечня способов защиты семейных прав в СК РФ по аналогии со ст. 12 ГК РФ, скорее указывает на недостатки правового регулирования, чем на их особый и исключительный характер¹¹. Мы солидаризируемся с предложениями авторов о целесообразности установить возможность защиты как имущественных, так и личных неимущественных семейных прав граждан (не только супругов) способами, предусмотренными законодательством в целом и не противоречащими существу семейных отношений¹².

¹ Худояров Б.Т. О некоторых вопросах применения норм материального и процессуального права в семейно-правовых отношениях // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 1.

² URL: http://www.privlaw.ru/files/concep_11_2009.pdf.

³ Гражданское право. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М.: ТК Велби, 2009. С. 545.

⁴ Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд. Избранные труды. Гражданское право: история и современность. Том II. Книга первая. М.: Статут, 2012. С. 43.

⁵ Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (утв. Верховным Советом СССР 31.05.1991 № 2211-1, в ред. от 26.11.2001) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 26, ст. 734.

⁶ Гришаев С.П. Постатейный комментарий к Семейному кодексу РФ. М. 2011. С. 278.

⁷ Гражданский кодекс РСФСР (утв. Верховным Советом РСФСР 11.06.1964, в ред. от 26.11.2001). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. М.: Манускрипт, 1996. С. 230.

⁹ Гражданское право. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М.: ТК Велби, 2009. С. 545.

¹⁰ Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд. Избранные труды. Гражданское право: история и современность. Том II. Книга первая. М.: Статут, 2012. С. 43.

¹¹ Король И.Г. Личные неимущественные права ребенка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 170.

¹² Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. О.Н. Низамиевой. М.: Проспект, 2010. С. 128.

О некоторых проблемах правового режима общей собственности супругов

***Аннотация.** Статья посвящена анализу договоров о приобретении супругами недвижимого имущества в долевую собственность с точки зрения их соответствия действующему гражданскому и семейному законодательству. Автор приходит к выводу, что сложившаяся правоприменительная практика признания данных сделок основана на неправильной квалификации брачных договоров и соглашений о разделе имущества супругов.*

***Ключевые слова:** супруги, брачный договор, соглашение о разделе имущества, долевая собственность, законный режим имущества.*

В последнее время в научной литературе можно наблюдать обусловленную противоречивостью судебной практики и законодательного регулирования дискуссию об особенностях изменения законного режима имущества супругов, нажитого ими во время брака. В первую очередь это связано с тем, что в последние несколько лет сложилась достаточно «порочная» практика заключения супругами различных договоров в отношении недвижимого имущества, в соответствии с которыми они приобретают данное имущество в долевую собственность, то есть с определением доли каждого из супругов. Регистрирующие же органы, в свою очередь, на основании данных договоров признавали за супругами долевую собственность на недвижимое имущество, о чем выдавали соответствующий правоподтверждающий документ (свидетельство). Среди цивилистов сложилась неоднозначная оценка данных договоров и практики выдачи подобных свидетельств. Обусловлено это рядом причин.

В том числе, споры вызывает сама природа договоров, заключаемых супругами и содержащих условие о приобретении имущества в их долевую собственность. По своей сущности данный договор является юридическим фактом, изменяющим правовой режим собственности супругов. Так, по общему правилу, сформулированному в ч.1 ст.33 Семейного кодекса РФ¹ (далее – СК РФ) и в ч.1 ст.256 Гражданского кодекса РФ² (далее – ГК РФ), имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью. Такой правовой режим имущества супругов именуется *законным*. И в соответствии с его содержанием любое имущество, приобретаемое супругами во время брака, поступает в их совместную собственность. С учетом сказанного мы можем сделать вывод, что приобретение имущества в долевую собственность на основании гражданско-правового договора и регистрация права долевой собственности супругов является по своей сути изменением законного правового режима их имущества.

Однако, в соответствии с ч.1 ст.33 и ч.1 ст.42 СК РФ изменить законный режим имущества супругов можно только на основании заключенного между ними брачного договора. Буквальное толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что изменить законный режим имущества супругов на основании иных договоров нельзя. То есть для того, чтобы приобретаемое на основании гражданско-правового договора недвижимое имущество поступило в долевую собственность супругов, необходимо, чтобы между ними в обязательном порядке был заключен брачный договор.

На практике же мы видим обратную ситуацию, когда органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимость и сделок с нею, на основании договора купли-продажи (мены и пр.), в которых содержится условие об определении долей супругов на приобретаемое недвижимое имущество, регистрируют право долевой собственности, тем самым подтверждая изменение законного режима имущества супругов. Суды, в свою очередь, в большинстве случаев признавали такую практику правомерной.³ Необходимо отметить, что, на взгляд автора, такая позиция не соответствует действующему законодательству и во многом обусловлена неправильным пониманием сущности брачного договора и смежного с ним соглашения о разделе имущества.

Итак, в первую очередь необходимо повториться, что в соответствии с ч.1 ст.33 и ч.1 ст.42 СК РФ изменить совместную собственность супругов на долевую можно только на основании брачного договора. Анализ же судебной практики показывает, что в качестве основания изменения законного режима имущества супругов рассматривается также соглашение о разделе имущества (ч.2 ст.38 СК РФ). По смыслу, придаваемому судами данному соглашению, оно, в том числе, может быть выражено и в другом договоре – смешанном по своей сущности. Поэтому, договор купли-продажи

квартиры, заключаемый супругами во время брака, и в котором выражено условие о долях каждого из супругов, многие суды рассматривают в качестве договора купли-продажи, содержащего соглашение о разделе имущества, и, как следствие, изменяющего правовой режим собственности супругов с совместной на долевую. Однако, понимание соглашения о разделе имущества в указанном контексте не отражает его сущности. В данном случае, мы должны говорить о брачном договоре между супругами, а не о соглашении о разделе имущества. Таким образом, мы видим, что на практике происходит смешение указанных договоров, их неверная интерпретация.

В связи со сказанным заслуживает внимания позиция Т.В. Шершень, которая определяет в качестве критериев разграничения брачного договора и соглашения о разделе имущества их субъектный состав, содержание и цели заключения⁴. На основании данных критериев в качестве отличительных признаков соглашения о разделе имущества супругов можно указать:

1) Его ретроспективный характер, направленность «в прошлое»⁵. Любое соглашение о разделе имущества может быть направлено лишь на то имущество, которое уже нажито супругами во время брака. Этот тезис можно подтвердить также тем, что в отличие от брачного договора, соглашение о разделе имущества можно заключить и после расторжения брака.

2) Целью заключения соглашения о разделе имущества является *прекращение* режима совместной собственности, которое во многом обусловлено тем, что супруги хотят прекратить семейные отношения (подают заявление в ЗАГС, либо в суд о расторжении брака) либо их прекратили (расторгли брак). В свою очередь целью заключения брачного договора является стремление *изменить* правовой режим совместного имущества при условии продолжения брачно-семейных отношений между супругами⁶.

В этой связи необходимо отметить, что поскольку соглашение о разделе имущества прекращает общую собственность супругов, оно не порождает между ними нового договорного режима в отношении этого же имущества.

С учетом всего сказанного можно сделать несколько выводов:

– в каждом отдельном случае заключения супругами соглашения, в котором содержится условие об определении правового режима их собственности, необходимо устанавливать цели заключения такого соглашения и намерения супругов относительно возможности совместного (с точки зрения фактически продолжающихся брачно-семейных отношений) хозяйствования имуществом. Необходимо это в целях правильной квалификации соглашения между супругами либо в качестве брачного договора либо в качестве соглашения о разделе имущества;

– в том случае, если супруги заключают соглашение с целью прекратить совместное хозяйство общим имуществом, обусловленное, как правило, прекращением брачно-семейных отношений, квалифицировать такое соглашение необходимо как соглашение о разделе имущества;

– в том случае, если супруги хотят лишь изменить законный режим общего имущества, сохранив при этом совместное хозяйство таким имуществом и имея намерение продолжать брачно-семейные отношения (определение долей на случай расторжения брака и т.д.), то подобное соглашение следует квалифицировать в качестве брачного договора;

– учитывая, что в настоящее время, в соответствии с ч.2 ст.38, ч.2 ст.41 СК РФ соглашение о разделе имущества и брачный договор должны быть совершены в нотариальной форме, обязанность по квалификации указанных сделок должна лежать на нотариусе. В том случае, если нотариус установит, что соглашение о разделе имущества, об удостоверении которого просят супруги, по своей сути является брачным договором, ему необходимо отказать в удостоверении такого соглашения, указав на необходимость составления брачного договора.

Указанная необходимость квалификации соглашений супругов об изменении (прекращении) законного режима их имущества имеет важное практическое значение. По смыслу, заложенному законодателем в содержание законного режима имущества супругов (гл 7 СК РФ), предполагается обоюдное, доверительное владение, пользование и распоряжение супругами своим общим имуществом, нажитым во время брака. Обусловлено это спецификой семейных отношений, основанных на взаимном доверии супругов, их совместном участии в ведении общего хозяйства и т.д. В том случае, если супруги хотят осуществлять свои полномочия собственников в отношении их общего имущества в ином порядке, чем это указано в законе, они должны выразить на это свое согласие. А сделать это можно только в рамках заключения брачного договора. Соглашение же о разделе имущества не имеет своим предметом изменение порядка пользования и распоряжения общим имуществом. Если соглашение между супругами будет квалифицировано как соглашение о разделе имущества, но супруги продолжат брачно-семейные отношения и совместное хозяйство данным имуществом, может возникнуть ряд проблем и коллизий, связанных с возможностью

каждого из супругов распоряжаться самостоятельно своей долей в имуществе. В первую очередь это обусловлено тем, что будучи долевым собственником имущества супруг может продать свою долю, не запрашивая разрешения другого супруга, что при условии продолжения брачно-семейных отношений между ними явно не способствует их укреплению, подрывает экономические основы семьи. Именно поэтому установлено законодательное ограничение, заключающееся в том, что изменить порядок пользования и распоряжения общим имуществом при условии продолжения брачно-семейных отношений между супругами, возможно только в рамках заключения брачного договора (ч.1 ст.33 СК РФ), то есть при согласовании воли обоих супругов на изменение порядка управления имуществом.

Таким образом, одной из основных причин, по которым суды признавали практику регистрации долевой собственности супругов на основании договоров о приобретении недвижимого имущества в долевую собственность, можно считать неправильную квалификацию условия об определении долей на приобретаемое имущество, включенное в договор, в качестве соглашения о разделе имущества. Данное соглашение супругов необходимо определять как брачный договор.

Ситуация осложнялась также тем, что до 29.12.2015 года⁷ соглашение о разделе имущества супругов могло быть заключено в простой письменной форме. Таким образом, условие об определении долей на имущество, включенное в договор о его приобретении, подчинялось форме такого договора. В настоящее время данное препятствие устранено, так как в соответствии с ч.2 ст.38 СК РФ соглашение о разделе имущества должно быть совершено в нотариальной форме. И если, данное соглашение включено в другой договор, требование о нотариальной форме все равно должно выполняться.

С учетом всего сказано, мы можем сделать вывод, что квалификация соглашения между супругами об определении долей в приобретаемом имуществе либо в качестве брачного договора либо в качестве соглашения о разделе имущества ложится на плечи нотариусов. В тех случаях, когда стороны не правильно определили свое соглашение (например, составляют договор о разделе имущества при условии продолжения брачно-семейных отношений и совместного хозяйствования над данным имуществом), нотариус должен отказать в удостоверении такой сделки. Подтверждается данная позиция также тем, что в настоящее время регистрирующие органы освобождены от проведения правовой экспертизы документов, которые составлены в нотариальной форме (ч.1 ст.13 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним⁸).

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Российская газета. 1996. № 17.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. № 238–239.

³ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 08.11.2010 № 33-15102/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.03.2016); Апелляционное определение Московского областного суда от 13.05.2015 по делу № 33-98/15, 33-27378/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.03.2016).

⁴ Шершень Т.В. Договор как основание изменения законного режима имущества супругов // Нотариус. 2009. № 2. С. 83

⁵ Там же. С. 82

⁶ Там же. С. 82

⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2015 № 391-ФЗ // Российская газета. 2015. № 297.

⁸ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Российская газета. 1997. № 145.

Клещев С.Е.,
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России
кандидат юридических наук, доцент

Совместное завещание супругов: взгляд в будущее

Аннотация. В статье анализируется институт совместного завещания супругов, который представлен в законопроекте № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью

Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования наследственного права)».

Ключевые слова: завещание, совместное завещание супругов, наследственные права, волеизъявление.

В жизни каждого человека наступает момент, когда он задумывается о том в чьи руки перейдет имущество, которое он создавал годами. Гражданское законодательство Российской Федерации предоставляет нам возможность выбора, принимать самостоятельное решение в виде завещания или пусть закон распределяет всё имущество среди наследников согласно очереди.

Как мы уже знаем, весной 2015 года в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации был внесен законопроект № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования наследственного права)».

В настоящей статье, нам бы хотелось выразить свое мнение по одному из положений данного законопроекта, а именно «совместное завещание супругов». Существование данного института на наш взгляд определит порядок перехода прав на общее имущество супругов или имущество каждого из них в случае смерти каждого из них, а также иные распоряжения супруга или супругов. Несомненно, данный вид завещания нарушит одну из норм пункта 4 статьи 1118 Гражданского кодекса Российской Федерации, где сказано: «в завещании могут содержаться распоряжения только одного гражданина. Совершение завещания двумя или более гражданами не допускается»¹.

Но жизнь не стоит на месте и нам кажется, что пришло время предоставить супругам право одновременно своей общей волей определить порядок распределения имущества после их смерти, после смерти одного и пережившего супруга, а также определить порядок пользования имуществом, которое останется после них. Тем более есть примеры использования института совместного завещания супругов в других странах, например в германском гражданском (наследственном) праве.

Рассуждая о преимуществах, которые имеет совместное завещание супругов, давайте рассмотрим пример: муж имеет дочь и жена имеет сына от первого брака, но в совместном браке детей не имеют. Супруги выражают желание оформить наследство таким образом, чтобы всё имущество перешло к первому супругу, в случае смерти второго, а при смерти пережившего супруга, в равных долях к их детям. При составлении самостоятельных завещаний может получиться, что после смерти жены, муж получит всё наследственное имущество и изменит своё завещание в пользу своей дочери или новой жены. Для того, чтобы избежать такой ситуации, необходимо составить совместное завещание супругов.

Данное завещание будет гарантом того, что переживший супруг после смерти одного из супругов не изменит завещание и не сможет оставить детей без наследства. Приведенный нами пример доказывает, что обычное завещание не всегда может соответствовать реальной воли супругов.

Обсуждая преимущества института совместного завещания супругов, необходимо остановиться и на отдельных спорных вопросах. Так один из признаков образующий предполагаемую природу совместного завещания супругов говорит нам о том, что совместное завещание супругов утрачивает свою силу в случае последующего совершения завещания одним из супругов. Позвольте не согласиться с этим положением, ведь составляя совместное завещание, супруги выражают своё обоюдное волеизъявление. Они вместе принимают решение связать себя и своего супруга общим актом волеизъявления без возможности беспричинной (необоснованной) отмены совместного акта по воле одного из них². При составлении совместного завещания один из супругов не только ограничивает свою волю, но и ограничивает волю своего супруга и идёт на этот шаг сознательно. Поэтому отмена совместного завещания супругов, при последующем совершении завещания одним из супругов ограничивает их волеизъявление.

Говоря о совместном завещании супругов, мы понимаем, что составить такое завещание могут, только лица находящиеся в зарегистрированном браке. Прекращение брака становится основанием для прекращения действия совместного завещания супругов. Действительно это правило и для признания брака недействительным. Но перед нами встает вопрос, будет ли это справедливо по отношению к добросовестному пережившему супругу и как в данном случае нам защитить его наследственные права и интересы. В пункте 4 статьи 30 Семейного кодекса Российской Федерации закреплено следующее: «При вынесении решения о признании брака недействительным суд вправе признать за супругом, права которого нарушены заключением такого брака (добросовестным супругом), право на получение от другого супруга содержания в соответствии со статьями 90 и 91

настоящего Кодекса, а в отношении раздела имущества, приобретенного совместно до момента признания брака недействительным, вправе применить положения, установленные статьями 34, 38 и 39 настоящего Кодекса, а также признать действительным брачный договор полностью или частично»³. Поэтому, чтобы защитить наследственные права пережившего добросовестного супруга, необходимо применить вышеназванную норму статьи 30 Семейного кодекса Российской Федерации, для чего внести в нее соответствующие изменения.

К сожалению, в одной статье мы не сможем рассказать обо всех преимуществах и недостатках института совместного завещания супругов. Но мы твердо уверены в том, что настал момент проведения реформирования института наследования по завещанию в наследственном праве Российской Федерации. И одним из первых шагов будет введение в действие нового вида завещания – совместное завещание супругов.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Российская газета. 2001. № 233.

² См.: Блинков О.Е. О совместном завещании супругов в Российском наследственном праве: быть или не быть // Наследственное право. 2015. № 3. С. 3–7

³ Семейный кодекс Российской Федерации" от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Российская газета. 1996. № 17.

Петрова В.В.,
инспектор филиала по Мотовилихинскому району г.Перми
ФКУ УИИ ГУФСИН России по Пермскому краю,

Права несовершеннолетних наследников: понятие и защита

***Аннотация.** В статье рассматриваются положения Гражданского кодекса Российской Федерации, касающиеся прав несовершеннолетних наследников. Раскрывается вопрос об участии представителей органов опеки в процессе в реализации несовершеннолетними права на принятие наследства.*

***Ключевые слова:** несовершеннолетние, наследование, обязательная доля в наследстве, органы опеки и попечительства.*

В настоящее время вопрос наследования в Российской Федерации вызывает все большие споры и интерес. Наследование как общественное отношение является весьма многогранным, поскольку опирается на социальные, экономические, моральные и этические аспекты. Законодательство о наследовании, насколько это возможно, пытается воспринимать в своих нормах обозначенные факторы. Однако реальная жизнь отличается от формальной логики закона. Это имманентно задает необходимые ориентиры для нормотворчества, учитывающего нередко возникающие практические правоприменительные проблемы в наследственно-правовой действительности. Не малую роль в Российском наследственном праве занимает категория несовершеннолетних, как правило, выступающих в качестве наследников.

Наследник — лицо, вступающее в имущественные или другие права по смерти другого лица. Несовершеннолетние граждане могут быть наследниками, т.е. лицами, к которым непосредственно переходит имущество конкретного гражданина в порядке наследственного правопреемства. Неполная дееспособность несовершеннолетних или отсутствие дееспособности (у лиц, не достигших возраста шести лет) не оказывают влияния на право несовершеннолетнего быть наследником. Необходимые юридические действия по принятию наследства совершают его законные представители.¹

С одной стороны, на несовершеннолетних распространяются общие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, предусмотренные для любых наследников. Например, при наследовании по закону несовершеннолетние потенциально могут быть наследниками различных очередей. В данном случае имеет значение не возраст ребенка, а факт его происхождения от родителей. Так, дети наследодателя (вне зависимости от возраста) являются наследниками первой очереди наряду с супругом и родителями наследодателя (п. 1 ст. 1142 ГК РФ). Несовершеннолетние могут быть наследниками второй очереди, наследуя в качестве братьев и сестер наследодателя, если нет наследников первой очереди. Двоюродные внуки и внучки могут наследовать в пятую очередь (наряду с двоюродными дедушками и бабушками). Двоюродные правнуки и правнучки, двоюродные

племянники и племянницы наследуют в шестую очередь (наряду с двоюродными дядями и тетями). Несовершеннолетние, даже не связанные кровным родством с наследодателем, могут наследовать в седьмую очередь в качестве пасынков и падчериц наследодателя. Несовершеннолетние, как и другие лица, вправе наследовать по завещанию.

С другой стороны, применительно к несовершеннолетним закон устанавливает особые положения, направленные на охрану их прав.

В соответствии с ст. 1116 ГК РФ к наследованию могут призываться граждане, зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства. При этом если прежнее законодательство допускало в качестве наследников по закону только детей наследодателя, родившихся после его смерти, что по действующему ГК РФ наследовать по закону могут не только дети, но и другие родственники, зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства. Дополнительной гарантией охраны прав будущего наследника является также положение ст. 1166 ГК РФ, устанавливающее, что при наличии зачатого, но еще не родившегося наследника раздел наследства может быть осуществлен только после рождения такого наследника.

Согласно ст. 1148 ГК РФ несовершеннолетние граждане, находившиеся не менее года на иждивении наследодателя, могут наследовать как нетрудоспособные иждивенцы наследодателя в порядке так называемой скользящей (плавающей) очереди наследования по закону, т.е. они наследуют вместе и наравне с наследниками той очереди, которая призывается к наследованию, и, следовательно, вправе рассчитывать на равную с другими наследниками долю наследственного имущества.²

Если несовершеннолетние входят в число наследников со второй по седьмую очередь включительно, то для призвания их в порядке скользящей очереди наследования достаточно факта нахождения их на иждивении наследодателя не менее года (п. 1 ст. 1148 ГК РФ). Если несовершеннолетние не входят в круг наследников с первой по седьмую очередь, то помимо условия об иждивении требуется, чтобы они не менее года до смерти наследодателя проживали совместно с ним (п. 2 ст. 1148 ГК РФ). Например, если после смерти наследодателя остались супруга, дочь (наследники первой очереди) и несовершеннолетний пасынок (не усыновленный наследодателем ребенок супруги), находившийся на иждивении, то при отсутствии завещания к наследованию по закону будут призываться все трое и в равных долях, при этом совместное проживание пасынка с наследодателем не менее года до открытия наследства не является обязательным, так как пасынок является наследником седьмой очереди.

Несовершеннолетние дети наследодателя, а также несовершеннолетние иждивенцы, призываемые к наследованию на основании п. п. 1 и 2 ст. 1148 ГК РФ, вне зависимости от содержания завещания, вправе рассчитывать на обязательную долю в наследстве. Она составляет не менее половины доли, причитающейся им при наследовании по закону (ст. 1149 ГК РФ).

Представляется, что на обязательную долю вправе претендовать несовершеннолетние дети наследодателя, а также нетрудоспособные иждивенцы, которые приобрели полную дееспособность в результате вступления в брак или эмансипации.

Размер обязательной доли снижен по сравнению с ГК РСФСР 1964 г. (с двух третей до одной второй законной доли). Таким образом, прослеживается тенденция расширения свободы завещания. При этом действующим ГК РФ предусматривается возможность в судебном порядке уменьшить размер обязательной доли или даже отказать в ее присуждении (п. 4 ст. 1149 ГК РФ), что делает положение несовершеннолетних «обязательных» наследников более уязвимым. Важно отметить, что если завещание совершено до 1 марта 2002 г. (до введения в действие части третьей ГК РФ), размер обязательной доли определяется по ГК РСФСР 1964 г. (ст. 535) и составляет не менее двух третей законной доли.³

Другим положением ГК РФ, направленным на охрану прав и интересов несовершеннолетних наследников, является п. 4 ст. 1157 ГК РФ, в котором устанавливается, что отказ от наследства в случае, когда наследником является несовершеннолетний гражданин, допускается с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Если ребенок является малолетним, то от его имени сделку отказа от наследства совершает родитель, усыновитель или опекун (на основании ст. 28 ГК РФ), и на совершение подобной сделки требуется получить разрешение органа опеки и попечительства. Если ребенок возраста от 14 до 18 лет, то в соответствии со ст. 26 ГК РФ несовершеннолетний вправе отказаться от наследства с письменного согласия родителя, усыновителя или попечителя, на которое получено разрешение органа опеки и попечительства.

Несмотря на то что п. 4 ст. 1157 ГК РФ делает привязку к возрасту потенциального наследника, а не к объему его дееспособности, следует согласиться с позицией, высказанной в

юридической литературе, о том, что истолкование данного пункта не должно приводить к ситуации, когда несовершеннолетнее лицо, обладающее полной дееспособностью (например, в случае эмансипации), должно получать согласие органа опеки и попечительства на совершение отказа от наследства.

Раздел наследства в случае, когда наряду с несовершеннолетним в разделе наследства участвуют их родители, опекуны, попечители, а также супруг и близкие родственники законных представителей, возможен. При этом в литературе высказана позиция, что подобный раздел может быть произведен только в судебном порядке и только с участием органа опеки и попечительства, который должен быть уведомлен о таком разделе и который в ходе судебного разбирательства будет выступать в защиту интересов несовершеннолетних⁴. Следовательно, предполагается судебная процедура в отсутствие спора между сторонами. В законодательстве отсутствует разъяснение, на кого возлагается обязанность по уведомлению органа опеки и попечительства. В юридической литературе отмечается, что «обязанность уведомления органов опеки и попечительства должна быть возложена на нотариуса, который владеет информацией о наследниках, не обладающих полной дееспособностью».

Отдельного внимания заслуживает проблема участия законных представителей в реализации несовершеннолетними права на принятие наследства. Несовершеннолетние не могут принять наследство самостоятельно, без участия законных представителей. От имени малолетнего наследство принимает родитель, усыновитель или опекун. Если ребенок в возрасте от 14 до 18 лет, то принятие наследства происходит с согласия родителя, усыновителя или попечителя. Представим такую ситуацию: ребенок малолетний; родитель не принимает наследство от имени малолетнего. То есть налицо факт бездействия родителя. Может ли несовершеннолетний возраст ребенка рассматриваться в качестве уважительной причины, дающей право на восстановление срока для принятия наследства в соответствии с п. 1 ст. 1155 ГК РФ? Ответа на этот вопрос в законе нет. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» среди уважительных причин пропуска срока принятия наследства названы обстоятельства, связанные с личностью истца: тяжелая болезнь, беспомощное состояние, неграмотность и т.п. (п. 40). Несовершеннолетний возраст ребенка в качестве такой причины не значится.⁵

Для обеспечения более надежной защиты прав несовершеннолетних наследников, пропустивших срок для принятия наследства, и в целях формирования единообразной судебной практики представляется необходимым также внести в п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» дополнение, указав среди уважительных причин пропуска срока принятия наследства несовершеннолетний возраст наследника на момент открытия наследства.

Анализ специальных положений ГК РФ, направленных на охрану интересов несовершеннолетних наследников, свидетельствует о допустимости в ряде случаев их неоднозначного толкования. Требуется уточнение этих положений в целях недопущения нарушения прав несовершеннолетних как наиболее уязвимой категории наследников.

¹ Гражданское право и современность: Сб. статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / С.С. Алексеев, Ф.О. Богатырев, Б.А. Булаевский и др.; под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Статут, 2013. 766 с

² Аминов Е.Р., Андреев И.А., Арсентьев И.Л. и др. Наследственное право: Постатейный комментарий к разделу V Гражданского кодекса Российской Федерации / под общ. ред. М.А. Димитриева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Гонгало Б.М., Зайцева Т.Н., Крашенинников П.В. и др. Гражданский кодекс Российской Федерации. Наследственное право: Постатейный комментарий к разделу V / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2013. 264 с.

⁴ Брючко Т.А. Охрана законных интересов несовершеннолетних наследников при разделе наследства // Нотариус. 2010. № 2. С. 7–11.

⁵ Блинков О.Е. Российский наследственный закон: новое толкование от Верховного Суда Российской Федерации // Наследственное право. 2012. № 3. С. 3–4.

Порядок обжалования определений арбитражного суда первой инстанции

***Аннотация.** В статье речь идет об одном из видов судебных актов, выносимых арбитражными судами – определении арбитражного суда. Анализируется процедура и особенности обжалования определений в суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Представлена и охарактеризована классификация определений, подлежащих обжалованию. Освещаются проблемные вопросы обжалования определений в арбитражном процессе.*

***Ключевые слова:** определение арбитражного суда первой инстанции, виды определений, обжалование определений, порядок обжалования, право на обжалование.*

Процессуальные кодексы, регулирующие сегодня правоотношения об обжаловании судебных актов, свидетельствуют о том, что законодатель стремился с учетом мирового опыта модернизировать правила о порядке производства в стадиях проверки и пересмотра судебных актов в гражданском и арбитражном процессах.

Положительным моментом является включение в АПК РФ норм об исполнении определений и о порядке и сроках их обжалования. АПК РФ содержит общие положения, регулирующие вопросы вынесения данного судебного акта. Включая такие нормы в раздел, посвященный судебным определениям, законодатель подчеркивает, что, как акт органа судебной власти, оно подлежит обязательному исполнению, но за лицами, участвующими в деле сохраняется право на их обжалование.

В соответствии с частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.¹

Право на обжалование судебного определения является одним из важнейших прав, которыми обладают участники арбитражного процесса. Возможность проверки определения или иного судебного акта вышестоящей инстанции является гарантией его законности.

Мировой опыт и практика российских судов убедительно подтверждают, что исключить судебные ошибки в деятельности той или иной судебной инстанции практически невозможно. Их исправлению и служат наделенные определенными полномочиями вышестоящие судебные инстанции. В системе арбитражных судов России это апелляционная, кассационная и надзорная инстанции.

Захаров А.В. говорит о том, что судебный акт, удовлетворяющий интересы одной из сторон судебного разбирательства, зачастую не удовлетворяет другую сторону. Участник судебного разбирательства, считающий, что его нарушенные права и законные интересы защищены судебным актом арбитражного суда не должным образом, вправе обжаловать его в порядке апелляционного или кассационного производства².

С учетом основной цели определения АПК РФ придает ему законную силу, т.е. делает обязательным для исполнения, сразу же после вынесения. В связи с этим, определение подлежит немедленному исполнению, несмотря на то, что большая часть определений, вынесение которых предусмотрено АПК РФ, может быть обжалована.

В этом положении проявляется одно из внутренних противоречий, присущих правовой природе определения: противоречие между необходимостью его немедленного исполнения и возможностью совершения судебной ошибки, которая в дальнейшем, конечно, может быть исправлена при апелляционном рассмотрении, однако это лишит некоторых прав лица, не в пользу которого будет вынесено данное определение. Здесь можно привести пример определения о принятии обеспечительных мер.

Итак, по возможности обжалования определения делятся на следующие виды:

– определения, подлежащие самостоятельному обжалованию (например, определение о приостановлении производства по делу). В таких случаях АПК РФ специально оговаривает, что данное определение может быть обжаловано;

– определения, не подлежащие самостоятельному обжалованию, правильность вынесения которых заинтересованное лицо может оспаривать в процессе обжалования окончательного судебного акта в апелляционном, кассационном, надзорном порядке.

Е.В. Васьковский применительно к нормам Устава Гражданского судопроизводства 1864 г. указал следующее: «Обжалование определений отдельно от окончательного судебного акта разрешено, если подача жалобы невозможна, либо была бы не в состоянии устранить вредных последствий определения, если бы оно оказалось неправильным»³.

Часть 1 статьи 188 АПК РФ гласит: Определение арбитражного суда может быть обжаловано отдельно от обжалования судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу, в случаях, если в соответствии с настоящим Кодексом предусмотрено обжалование этого определения, а также, если это определение препятствует дальнейшему движению дела.

С вступлением в законную силу изменений, внесенных в АПК Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ, круг определений арбитражного суда первой инстанции, возможных к обжалованию отдельно от судебного акта, в отношении которых присутствует прямое указание закона, значительно расширился⁴.

К числу определений, обжалование которых предусмотрено АПК РФ, относятся определения:

- 1) о передаче дела на рассмотрение другого арбитражного суда (ч. 3 ст. 39);
- 2) об отказе в удовлетворении ходатайства о вступлении в дело соистца, о привлечении соответчика (ч. 7 ст. 46);
- 3) о замене стороны ее правопреемником или об отказе в замене (ч. 2 ст. 48);
- 4) об отказе во вступлении в дело третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора (ч. 4 ст. 50);
- 5) об отказе во вступлении в дело третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора (ч. 3.1 ст. 51);
- 6) о наложении судебного штрафа за неисполнение обязанности представить истребуемое судом доказательство по причинам, признанным арбитражным судом неуважительными, либо неизвещение суда о невозможности представления доказательства вообще или в установленный срок (ч. 12 ст. 66);
- 7) об обеспечении иска или об отказе в обеспечении иска (ч. 7 ст. 93);
- 8) о встречном обеспечении (ч. 3 ст. 94);
- 9) об отмене обеспечения иска и об отказе в отмене обеспечения иска (ч. 5 ст. 97);
- 10) о распределении судебных расходов, отнесении судебных расходов на лицо, злоупотребляющее своими процессуальными правами, и другие вопросы о судебных расходах (ст. 112);
- 11) об отказе в восстановлении пропущенного процессуального срока (ч. 6 ст. 117);
- 12) об отказе в продлении назначенного арбитражным судом процессуального срока (ч. 2 ст. 118);
- 13) о наложении судебного штрафа (ч. 6 ст. 120);
- 14) о возвращении искового заявления (ч. 4 ст. 129);
- 15) об отказе в удовлетворении ходатайства об объединении дел в одно производство, о выделении требований в отдельное производство (ч. 7 ст. 130);
- 16) об утверждении мирового соглашения или об отказе в утверждении мирового соглашения (ч. ч. 8, 9 ст. 141);
- 17) о приостановлении производства по делу, об отказе в возобновлении производства по делу (ч. 2 ст. 147);
- 18) об оставлении искового заявления без рассмотрения (ч. 2 ст. 149);
- 19) о прекращении производства по делу (ч. 2 ст. 151);
- 20) об отказе в принятии дополнительного решения арбитражного суда (ч. 5 ст. 178);
- 21) о разъяснении решения, об исправлении опечаток, арифметических ошибок (ч. 4 ст. 179);
- 22) об обращении решения к немедленному исполнению (ч. 5 ст. 182);
- 23) об индексации присужденных денежных сумм, об отказе в индексации (ч. 3 ст. 183);
- 24) о возвращении заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ч. 4 ст. 222.6);
- 25) по делу об оспаривании решения третейского суда (ч. 5 ст. 234);
- 26) по делу о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда (ч. 5 ст. 240);
- 27) по делу о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда или иностранного арбитражного решения (ч. 3 ст. 245).

В информационном письме Президиума ВАС РФ разъяснено, что арбитражный суд, принявший обжалуемое определение, направляет в арбитражный суд вышестоящей инстанции вместе с жалобой только те материалы дела, которые имеют непосредственное отношение к этой жалобе и необходимы для ее рассмотрения, а также опись имеющихся в деле документов. Арбитражный суд вышестоящей инстанции вправе истребовать от арбитражного суда и другие материалы дела, которые он сочтет необходимыми для рассмотрения жалобы. Арбитражный суд, принявший обжалуемое определение, вправе по собственной инициативе направить в суд вышестоящей инстанции копии всех материалов дела, если их объем не превышает разумных пределов. Обжалуемое определение арбитражного суда и жалоба направляются в суд вышестоящей инстанции в подлинных экземплярах, остальные документы - в копиях, заверенных арбитражным судом. Копии документов могут быть представлены в электронном виде. После рассмотрения жалобы суд вышестоящей инстанции вместе с принятым судебным актом возвращает все материалы для приобщения необходимых документов к судебному делу⁵.

Определение арбитражного суда может препятствовать дальнейшему движению дела. В этом случае оно также может быть обжаловано.

В.В. Ярков под определением, препятствующим дальнейшему движению дела понимает не только судебные акты, которые нарушают процессуальные права участников спора, затягивают рассмотрение дела, но судебные акты, неоправданно ущемляющие материальные права лиц, участвующих в деле⁶.

Примером определения, препятствующему дальнейшему движению дела и в силу этого подлежащего обжалованию отдельно от судебного акта, в отношении которого не содержится упоминания об обжаловании, может служить определение об оставлении искового заявления без движения (ст. 128 АПК РФ).

Однако Президиум ВАС РФ разъяснил, что АПК РФ не предусматривает возможности обжалования определения об оставлении искового заявления без движения⁷.

С позицией Президиума ВАС РФ и, с его подачи, арбитражных судов сложно согласиться в силу того, что отсутствие в тексте АПК РФ специальной нормы об обжаловании определения об оставлении искового заявления без движения само по себе не может свидетельствовать о недопустимости такового, поскольку вопрос о возможности обжалования конкретного определения в любом случае подлежит разрешению с учетом положений ч. 1 ст. 188 АПК РФ. Определение об оставлении искового заявления без движения, вне всякого сомнения, препятствует дальнейшему движению дела, так как исковое заявление не принимается судьей к производству арбитражного суда первой инстанции и дело не получает своего развития.

Ориентируя арбитражные суды на отсутствие нормы об обжаловании определения об оставлении искового заявления без движения, Президиум ВАС РФ существенно ограничивает доступ к правосудию, поскольку невыполнение незаконных указаний судьи арбитражного суда, изложенных в определении об оставлении искового заявления без движения, неизбежно повлечет необоснованное возвращение искового заявления (ч. 1 ст. 129 АПК РФ), обжалование определения о котором, к сожалению, будет бесперспективным по причине его полного формально-юридического соответствия процессуальному закону.

Следует иметь в виду, что в отношении определений о принятии к производству искового заявления или заявления (кроме определения о принятии заявления о признании должника банкротом), о восстановлении пропущенного процессуального срока, о назначении дела к судебному разбирательству, об объявлении перерыва в судебном заседании, об отложении судебного разбирательства, о замене или об отказе в замене ненадлежащего ответчика, о привлечении к участию в деле другого ответчика, третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, о привлечении второго ответчика, о выделении некоторых требований в отдельное производство или об объединении дел, о назначении экспертизы, об истребовании доказательств, о принятии или отклонении замечаний на протокол судебного заседания, об отказе в наложении или сложении судебного штрафа могут быть заявлены возражения только при обжаловании судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу⁸.

Часть 2 статьи 188 АПК РФ говорит о том, что в отношении определения, обжалование которого не предусмотрено настоящим Кодексом, а также в отношении протокольного определения могут быть заявлены возражения при обжаловании судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу.

Эта норма в полной мере распространяется и на протокольные определения. Однако бывают ситуации, когда арбитражный суд объединяет в одном судебном акте несколько определений, часть

которых может быть самостоятельно обжалована, а другая - нет. В этом случае такой судебный акт может быть обжалован в вышестоящий суд только в части тех определений, которые могут быть обжалованы отдельно от судебного акта, которым рассмотрение дела заканчивается по существу⁹.

Обжалование таких определений не должно препятствовать подготовке к рассмотрению дела по существу.

Стоит отметить о существовании проблемы, которая обнаруживается при попытке обозначить инстанцию, куда можно обжаловать определения арбитражного суда первой инстанции, и срок для обжалования.

На основании ч. 3 ст. 188 АПК РФ жалоба на определение может быть подана в срок, не превышающий месяца со дня вынесения определения, если иной срок не установлен АПК РФ.

Однако законодательством предусмотрен как общий срок подачи апелляционной жалобы на определения суда первой инстанции (один месяц), так и сокращенный по отдельным категориям дел.

Исключения могут быть предусмотрены АПК РФ, например, ч. 6 ст. 120 АПК РФ устанавливает, что определение арбитражного суда о наложении судебного штрафа может быть обжаловано в 10-дневный срок со дня получения лицом, на которое наложен судебный штраф, копии определения¹⁰.

Также, по делам о несостоятельности (банкротстве) определения, обжалование которых по закону допускается отдельно от судебного акта, которым заканчивается рассмотрением дела по существу, могут быть обжалованы в 10-дневный срок со дня их вынесения¹¹.

В соответствии с п. 6.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 28 мая 2009 г. № 36 (ред. 10.11.2011) «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции», сокращенные сроки обжалования в апелляционном порядке (10 дней) установлены АПК РФ также для определений о передаче дела по подсудности или об отказе в передаче дела по подсудности (ч. 3 ст. 39), об отказе в удовлетворении ходатайства о вступлении в дело соистца, о привлечении соответчика (ч.7 ст. 46), об отказе во вступлении в дело третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора (ч. 4 ст.50), об отказе во вступлении в дело третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора (ч.3.1 ст.51), об отказе в удовлетворении ходатайства об объединении дел в одно производство, об отказе в удовлетворении ходатайства о выделении требований в отдельное производство (ч. 7 ст. 130)¹².

В соответствии с ч. 3 ст. 272 АПК РФ, апелляционные жалобы на перечисленные выше определения, на определение о возвращении искового заявления и другие препятствующие дальнейшему движению дела определения рассматриваются арбитражным судом апелляционной инстанции в срок, не превышающий 15 дней со дня поступления такой жалобы в арбитражный суд апелляционной инстанции.

Нормы АПК РФ не устанавливают общего правила об инстанции, в которую подлежит обжаловать определение. Лишь ч. 8 ст. 141 АПК РФ содержит прямое указание об обжаловании определения об утверждении мирового соглашения только в арбитражный суд кассационной инстанции, и тоже в месячный срок.

Подобная неопределенность приводит к выводу о возможности обжалования определений первой инстанции в месячный срок по выбору заявителя либо в апелляционную, либо в кассационную инстанцию.

В этой связи, в соответствии с п. 15 Постановления Пленума ВАС РФ правильной представляется позиция о подсудности арбитражным судам апелляционной инстанции жалоб на не вступившие в законную силу определения и судам кассационной инстанции - на вступившие в законную силу определения судов первой инстанции¹³.

Также, в соответствии с частью 1 статьи 33.1. ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», арбитражные апелляционные суды являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими в первой инстанции¹⁴.

В.В. Ярков говорит о том, что по общему правилу определения арбитражного суда первой инстанции могут быть обжалованы в апелляционный арбитражный суд, а затем в кассационном порядке. Однако из этого правила АПК РФ предусматривает несколько исключений, жалоба может быть подана только в кассационный суд, например, определение арбитражного суда по делу об оспаривании решения третейского суда может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции в течение месяца со дня вынесения определения (ч. 5 ст. 234). Аналогичное правило АПК РФ установлено для определений арбитражного суда по делу о выдаче исполнительного листа на

принудительное исполнение решения третейского суда (ч. 5 ст. 240), определений арбитражного суда по делу о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда или иностранного арбитражного решения (ч. 3 ст. 245), а также определений об утверждении мирового соглашения (ч. 8 ст. 141 АПК РФ)¹⁵.

Таким образом, стоит сделать вывод, что поскольку ст. 188 АПК РФ находится в разделе, регулирующем производство в суде первой инстанции, то и срок, о котором указано в ч. 3 ст. 188 АПК РФ, следует рассматривать как срок, касающийся случаев обжалования определений суда первой инстанции, не вступивших в законную силу. При обжаловании определений суда первой и апелляционной инстанций в кассационном порядке должны применяться общие правила ст. 276 АПК РФ, которая устанавливает двухмесячный срок на подачу кассационной жалобы, если иные сроки не предусмотрены законом.

Что касается инстанций, то представляется очевидным, что обжалование определений, не вступивших в законную силу, принятых арбитражными судами в первой инстанции, предусмотрено в арбитражные суды апелляционной инстанции, а определений, вступивших в законную силу — в арбитражный суд кассационной инстанции, если, также, иное не предусмотрено законом.

В судебной-арбитражной практике неоднократно вставал вопрос о том, с какого момента должен исчисляться срок для обжалования определений арбитражного суда первой инстанции. Исходя из ч. 3 ст. 188 АПК РФ данный срок начинает течь с момента вынесения определения арбитражного суда.

В случаях, когда арбитражный суд отложил изготовление определения в виде отдельного судебного акта в полном объеме на срок не более пяти дней на основании ч. 2 ст. 176 АПК РФ, датой вынесения определения будет считаться дата составления судебного акта в полном объеме¹⁶.

В соответствии с постановлением Пленума ВАС РФ, в случае если исковое заявление, заявление, жалоба оставлены без движения в порядке ст. 128 АПК РФ, течение срока начинается со дня вынесения определения о принятии заявления или жалобы к производству арбитражного суда¹⁷.

В.В. Ефимова выделяет следующих субъектов обжалования в арбитражном судопроизводстве: лица, участвующие в деле; прокурор; государственные и иные органы; лица, не участвующие в деле, о правах и обязанностях которых арбитражный суд принял судебный акт¹⁸.

А с точки зрения М.К. Треушникова жалоба может быть подана другими участниками процесса, а также лицами, не являющимися ими только в случаях, прямо указанных в законе¹⁹.

На основании вышеизложенного мы можем выделить следующие черты определений арбитражного суда первой инстанции, связанные с обжалованием:

– по порядку обжалования выделяются определения, которые могут быть обжалованы отдельно от решения арбитражного суда, например, определение о приостановлении производства по делу. В таких случаях в АПК РФ каждый раз специально оговаривается, что данное определение может быть обжаловано;

– остальные определения арбитражного суда первой инстанции отдельно от решения арбитражного суда не обжалуются, но соответствующие доводы могут быть включены заинтересованным лицом в жалобу, подаваемую в вышестоящие инстанции;

– определения арбитражного суда могут быть обжалуемыми, причем в особом порядке. Определения могут не подлежать самостоятельному обжалованию вне оспаривания судебного акта, вынесенного по существу спора; определения, принятые в протокольной форме, обжалованию не подлежат;

– определения могут быть изменяемы судом, их вынесшим, а могут подлежать пересмотру только в порядке обжалования в вышестоящий суд. Процессуальные определения могут быть изменены судом, их вынесшим.

Определение точного процессуального порядка обжалования определений позволяет максимально быстро и правильно воспользоваться этой возможностью в рамках права на судебную защиту.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

² Захаров А.В. Пропуск и восстановление срока подачи апелляционной жалобы. Практическое решение сложных вопросов // Апелляция. Арбитражные споры. 2007. № 1, январь-июнь.

³ Васильковский Е.В. Арбитражный процесс: учебник / под ред. В. В.Яркова. М., 2003. С. 329.

⁴ Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под

ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2013.

⁵ О применении части 1 статьи 188, части 2 статьи 257, части 2 статьи 275 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при обжаловании определений отдельно от обжалования судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 05.09.06 № 112 // Вестник ВАС РФ. 2006. №10.

⁶ Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 880 с.

⁷ О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.09.04 №82 (ред. от 01.07.2014) // Вестник ВАС РФ. 2004. № 10.

⁸ Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. Т.К. Андреевой. М.: Статут, 2013.

⁹ Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2013.

¹⁰ Там же. С. 248.

¹¹ Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 533–534.

¹² О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции: Постановление Пленума ВАС РФ от 28.05.09 №36 (ред. от 10.11.2011) // Вестник ВАС РФ. 2009. №8.

¹³ О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде кассационной инстанции: Постановление Пленума ВАС РФ от 24.09.99 №13 (ред. от 28.01.2000) // Вестник ВАС РФ. 1999. №11.

¹⁴ Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 №1-ФКЗ (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18, ст. 1589.

¹⁵ Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 533 с.

¹⁶ Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова М.: Статут, 2013.

¹⁷ О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 9.12.2002 № 11 // Вестник ВАС РФ. 2003. № 2.

¹⁸ Арбитражное процессуальное право: учебное пособие / В.В. Ефимова. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2009. 432 с.

¹⁹ Арбитражный процесс: учебник для студентов юридических вузов и факультетов. 4-е изд., перераб. и доп./ под ред. М.К. Треушникова. М.: Издательский Дом «Городец», 2011. 752 с.

СЕКЦИЯ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА»

Лунгу Е.В.,
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент

**Особенности развития конституционных правоотношений
на современном этапе**

***Аннотация.** В статье описываются тенденции развития конституционных правоотношений на современном этапе. Проводится анализ основных факторов, влияющих на конституционные правоотношения, в том числе внутренних и внешних. Рассматривается значение и перспективы развития конституционных правоотношений. В работе обозначена роль Конституционного Суда Российской Федерации в вопросе реформирования конституционных правоотношений.*

***Ключевые слова:** конституционные правоотношения, правоотношения, Конституция РФ, перспективы развития, Конституционный Суд РФ.*

С 1990 по 2015 год Российская Федерация прошла большой путь развития конституционных правоотношений. Многие правоотношения под влиянием конституционных норм прошли становление именно в этот период: отношения между вновь созданными органами государственной власти, государством и институтами гражданского общества, правовое положение государства, субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ и многие другие.

Конституционные правоотношения развивались неравномерно с учетом исторических и культурных традиций. Смогут ли они устоять и продолжить свое поступательное развитие в соответствии с конституционными принципами под влиянием, как внешних, так и внутренних угроз? С одной стороны, борьба с Исламским государством, разногласия с США и Европейским Союзом и как итог установление взаимных санкций; критически низкие цены на энергоресурсы и прежде всего нефть (доходы от ее продажи составили 45% доходной части бюджета РФ в первом полугодии 2015 года¹), новая роль Российской Федерации на внешнеполитической арене, и груз ответственности за принимаемые внешнеполитические решения. С другой стороны, обесценивание российской валюты на 17.5496 пунктов бивалютной корзины за период с 1.01.2015г. по 2.02.2016г.² эти и другие факторы привели к снижению уровня жизни населения; экономический кризис привел к сокращению объемов ВВП РФ за 2015 на 0,5–1%.

Правоотношения всегда занимали заметное место в юридической науке. Ученые советского периода уделяли значительное внимание вопросам государственно-правовых отношений. Среди них можно отметить работы Губенко Р.Г., Котока В.Ф., Морозовой Л.А., Халфиной Р.О. и многих других. При этом наряду с исследованиями конкретных правоотношений активно разрабатывалась теория правоотношений.

Принятая в 1993 году Конституция РФ существенно изменила ценности общественного и государственного развития России и неизбежно повлекла за собой создание и развитие конституционных правоотношений. По мнению Миронова Д.Н. «... правильное понимание конституционных правоотношений может быть достигнуто, если исходить из единства духа конституции, конституционных норм, конституционных принципов, практики их реализации, а также правовых позиций органа конституционного правосудия»³. Ценность правовых позиций Конституционного суда РФ для развития конституционных правоотношений отмечается многими исследователями.

Интерес также представляет работа С.А. Савченко, который справедливо полагает, что российская правовая система трансформируется под влиянием разнообразных факторов, формирующих и преобразующих ее. Он полагает, что одна из тенденций развития российского конституционного законодательства связана с наступлением периода глобализации, в которую оказались вовлечены все сферы общественной жизни, включая и государственно-правовые отношения, что вызывает необходимость разработки концептуальных положений, в которых должны закрепляться принципы и процессуальные механизмы формирования гармоничного соотношения международного, федерального и регионального законодательства⁴.

Современные авторы большое внимание уделяют значению и перспективам развития конституционных правоотношений в России. В.О. Лучин отмечает «главное сейчас – уяснение и полное использование всех их возможностей для реализации юридических норм, в том числе конституционных, для упрочнения режима законности и правопорядка»⁵. В.Д. Зорькин рассматривает дальнейшее развитие конституционных правоотношений в условиях глобализации, с учетом происходящих экономических и политических событий. «Современная Россия оказалась в условиях глобального шторма» - пишет он. «И для того, чтобы нас не накрыл девятый вал, необходимо выполнить главное условие: государство как гарант правового начала нашей жизни должно быть оптимальным применительно к соотношению между идеальным правовым принципом и ныне сложившейся очень непростой реальностью»⁶. В ином случае, по его мнению, Россия может повторить судьбу СССР.

Невольно возникают параллели между сегодняшним кризисом и событиями приведшими к распаду СССР. Низкая стоимость нефти, зависимость от нее государственного бюджета провоцирует сокращение бюджетных расходов. В 2016 году бюджетные расходы по таким важным направлениям как обеспечение жизни и здоровья граждан РФ сокращены на 11%, образование на 8%, ЖКХ на 40%.⁷ Социальное и пенсионное обеспечения в 2016 году проиндексированы лишь на 7% и 4 % соответственно⁸, а это ниже официального уровня инфляции по итогам 2015 года (12,9%).⁹ Эти и другие события, в том числе коррупция, сокращение доходов населения могут привести к социальной нестабильности и стать серьезным испытанием для только сложившихся конституционных правоотношений.

Устранение имеющихся дефектов, в том числе путем принятия новой Конституции РФ таков путь развития конституционных правоотношений, по мнению С.А. Авакьяна. В качестве основных направлений реформирования указывается развитие конституционных основ экономики, социальной сферы, гражданского общества, гарантирование народовластия, прекращение господства бюрократии, реформирование государственного устройства, местного самоуправления и судебной власти¹⁰. На необходимость реформирования конституционных правоотношений указывают многие исследователи в том числе С.Н. Бабурин, Н.В. Витрук, М.А. Краснов, А.А. Селиванов, З.А. Станкевич.

В развитии правовой системы, конституционных правоотношений особняком выделяют роль Конституционного Суда РФ, как органа, который имеет право толковать нормы Конституции РФ. Деятельность Конституционного Суда РФ является необходимым регулятором в условиях, когда проводятся радикальные реформы, а значит, коренным образом меняется законодательство. Посредством практики Конституционного Суда РФ право одновременно выполняет как функцию стабилизации (консервативная функция), так и функцию развития (динамики), пишет В.Д. Зорькин¹¹. С 1995 по 31 января 2016 года Конституционный Суд РФ 164 раза признавал оспариваемые нормативные положения конституционными, в том числе с выявлением конституционного правового смысла, 269 раз признавал оспариваемые нормативные акты полностью или частично не конституционными.¹² Участие Конституционного Суда РФ в правовых отношениях, в связи с осуществлением им судебной власти, по мнению В.О. Лучина, придает последним конституционный, государственно-правовой характер¹³. В юридической науке сложилось единодушное мнение о роли и значении деятельности Конституционного Суда РФ в деле совершенствования, поддержания стабильности и развития правоотношений в России. Данный вопрос в той или иной степени рассматривается более чем в 20 докторских диссертациях, подготовленных в период с 1997 года по 2015 год.

Основная часть работ посвящена выяснению особенностей конституционных правоотношений. Учебная литература рассматривает данный вопрос аналогичным образом. Причем их специфические черты, по мнению В.Н. Карташова, в довольно обобщенной форме сводятся к тому, что возникают и реализуются они в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права, имеют специфический субъектный состав, характеризуются многообразием юридических связей между участниками и сложным переплетением конституционных и иных правоотношений¹⁴. Т.В. Мокина определяет конституционные правоотношения как самостоятельный вид публичных правоотношений имеющий особенности по содержанию, субъектному составу, организационно-правовой форме и иным критериям¹⁵.

В качестве причин обуславливающих особенности сложившихся конституционных правоотношений Л.Б. Ескина выделяет: национальный фактор; импортирование конституционализма; насаждение конституционных институтов властью государства; разрыв введенных формальных конституционных институтов с реальным состоянием общества, интересами

и сознанием основной массы населения; имитационность демократических институтов; одновременное существование наряду с «официальными» традиционных социальных механизмов (вождизм, диктаторский режим, партийно-номенклатурное правление, коррупционный механизм, системы дефицита и уравниловки); жесткий государственный контроль над процессами социального развития; отсутствие понимания социальной ценности преемственности в конституционном развитии со стороны политической элиты; конвергенция социальных, в том числе конституционных, систем; девальвация конституционализма¹⁶.

Красноречиво характеризует данный процесс анализ проведенный профессором М.А. Красновым. При низкой популярности первого Президента парламент ему все же "делегировал" порядка 165 полномочий, в периоды В.В. Путина и Д.А. Медведева появляются полномочия, которые существенно повлияли уже на собственно политическую сферу (politics), такие полномочия, как: представление кандидатур на должности руководителей субъектов Федерации, руководителей и аудиторов Счетной палаты РФ, Председателя и заместителя Председателя Конституционного Суда РФ; определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), установление их структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности; назначение и освобождение от должности ректоров двух крупнейших российских университетов (МГУ и СПбГУ) и т.п.¹⁷.

Выявляемые особенности развития конституционных правоотношений могут быть компенсированы двумя основными способами, во-первых, с помощью идеи «живой конституции», во-вторых, путем пересмотра ныне действующей Конституции РФ. Оба подхода в равной степени направлены на совершенствование конституционных правоотношений в соответствии с «духом» Конституции РФ. Необходимость реформирования конституционных правоотношений тем или иным способом нашла отражение в трудах Е.С. Аничкина, Н.В. Витрука В.Д., Зорькина, В.А. Лебедева, М.А. Митюкова, В.В. Невинского и других.

Современные конституционные правоотношения появились и развиваются в Российской Федерации сравнительно недавно. Базовыми началами современных конституционных правоотношений являются идеи государственных правоотношений со всеми вытекающими особенностями методов правового регулирования. Именно эти особенности в последующем оказали существенное влияние на развитие современных конституционных правоотношений. Корректировать результат влияние государственных правоотношений на конституционные правоотношения необходимо. Значительная роль в деле реформирования конституционных правоотношений принадлежит деятельности Конституционного Суда РФ.

¹ Доля доходов от нефти и газа в бюджете России сократилась до 45 % . URL: http://www.dp.ru/a/2015/09/09/Dolja_dohodov_ot_nefti_i_g/ (дата обращения: 02.02.2016).

² См.: Стоимость бивалютной корзины. Центральный банк Российской Федерации. URL: http://www.cbr.ru/hd_base/Default.aspx?Prtid=bicurbase (дата обращения: 01.02.2016).

³ Миронов Д.Н. К вопросу об особенностях конституционных правоотношений // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 2–4.

⁴ Савченко С.А. Конституционный процесс реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 34.

⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 109.

⁶ Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин М.: Норма: ИНФРАМ, 2011. С. 10.

⁷ О федеральном бюджете на 2016 год: федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ // Российская газета . 2015. 15 декабря.

⁸ О федеральном бюджете на 2016 год: федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ // Российская газета. 2015. 15 декабря.

⁹ Информационно-аналитический материал. Инфляция на потребительском рынке. 2015. № 12. URL: http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=macro_sub (дата обращения: 1.02.2016).

¹⁰ Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

¹¹ Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. М.: Норма: ИНФРА М, 2011. С. 160.

¹² Постановления Конституционного Суда РФ. Статистика по решениям Конституционного Суда. Конституционный Суд Российской Федерации. URL: <http://www.krsf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/Decision.aspx> (дата обращения: 02.02.2016).

¹³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 119.

¹⁴ Карташев В.Н. Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 12–16.

¹⁵ Мокина Т.В. Конституционные правоотношения как особый вид публичных правоотношений // Общество и право. 2010. № 5. С. 58–60.

¹⁶ Ескина Л.Б. Особенности развития конституционных отношений в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 12–17.

¹⁷ Краснов М.А. Искажение смысла российской Конституции – следствие не сбалансированной системы власти. / Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

Медяков Т.С.,

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

Движение (перемещение) в конституционном праве

***Аннотация.** В статье, на примере конституционного права, рассматривается право как постоянно развивающийся регулятор общественных отношений с точки зрения динамики и статики правовых отношений и их правового регулирования. Автор рассматривает «стабильность» как один из видов «движения в праве», выделяет ее характеристики и причины нарушения «стабильности», отмечает некоторые факторы, оказывающие влияние на «движение в праве».*

***Ключевые слова:** конституционное право, движение в праве, стабильность права, правоотношения, правовые нормы.*

Мы привыкли говорить о праве, как о постоянно развивающемся и изменчивом нормативном регуляторе общественных отношений, не задумываясь над тем, что это всё категории, относящиеся к философскому представлению о движении. Будучи неотъемлемыми атрибутами исследуемой нами категории, они в полной мере проявляют себя в праве.

Шарль Монтескье в трактате «О духе законов» писал: «Законодатель должен сообразовываться с народным духом, поскольку этот дух не противен принципам правления, так как лучше всего мы делаем то, что делаем свободно и в согласии с нашим природным гением»¹. Можно привести множество высказываний современных философов и правоведов подчеркивающих, что право действительно лишь тогда, когда ему удается получить социальное признание (Пьер Бурдьё), что право должно быть легитимным в глазах граждан (Юрген Хабермас) и т.д.

Для нормального правового развития страны, т.е. движения в русле столбового пути цивилизации права, необходимо каждый раз в новых конкретно-исторических условиях на основе права ... находить и удерживать соразмерность и баланс других основных системных начал социума, таких как свобода, власть и закон². Как отмечает Д.А. Зорькин «на пути к универсализму в историчности мира стоит два препятствия: несинхронность всемирно-исторического развития и фундаментальная культурная специфичность. Различные страны находятся на разных стадиях развития всемирно-исторического процесса, в чем-то они двигаются быстрее, в чем-то медленнее. Вопросы правового регулирования следует решать согласно характеру и темпу этого движения, а также фундаментальной культурной специфичности государства»³.

Любому процессу и явлению, находящемуся в постоянном движении, присущи моменты покоя, сохранения. Движению в праве также необходимы состояния покоя, определенной статики, сохранения.

В научной литературе стабильность, как свойство правовых явлений трактуется по-разному. С.Ф. Литвинова проводит широкий анализ представлений о категории «стабильность» применительно к правовым явлениям, отмечая, что она употребляется в следующих значениях: возможность общественного правосознания усвоить основные правовые предписания; предсказуемость изменения права; отсутствие частых, поспешных изменений; определенность; традиционный характер; хорошая известность для населения; измеримость и предсказуемость государственной хозяйственной деятельности; порождение чувства безопасности у субъектов и т.д.⁴.

Как отмечает «современное российское общество находится в транзитивном состоянии, характеризующимся неустойчивостью социальной структуры, обусловленной изменениями

социальных институтов, организаций, их функций, а также нарушением связей между субъектами и объектами регулирования в сложноорганизованной нелинейной системе, которую представляет собой социум»⁵.

Однако указанные факторы, по мнению автора, являются одним из необходимых шагов на пути совершенствования общества, наиболее полного удовлетворения потребностей граждан. В динамике социальных процессов особую значимость приобретает роль права, как фактора, стабилизирующего общественное развитие⁶.

Свойство, которыми обладает категория «стабильность», неоднократно позволяли таким авторам, как С.С. Алексеев, О.Ф. Скакун, Н. Неновски и другим, отнести ее к социальным ценностям права⁷.

И.Ю. Пашенко выделяет такие категории, как «стабильность закона», «стабильность законодательства», «стабильность правовой среды» и «стабильность правовых явлений». Под стабильностью закона он понимает его эффективную реализацию, стабильность законодательства – есть неизменность и сохранение базовых принципов и целей законодательства во времени, которое не сопровождается массовым ростом нормативно-правовой базы. Стабильность правовой среды определяется как неизменный приоритет в государстве прав и свобод человека и гражданина, а стабильность правовых явлений – категория, «к которой необходимо стремиться в ходе построения правового государства»⁸.

Являясь фундаментальной отраслью права в любом демократическом государстве, конституционное право формирует остальные отрасли как материального, так и процессуального права.

Конституционное право – базовая отрасль, поскольку национальная конституция занимает верховное место в иерархии законодательных актов любого государства. Многие страны имеют конституционный опыт с вековыми традициями.

Термин «конституция» происходит от латинского *constitutio* – устройство, установление. В связи с этим конституционное право является ведущей, основополагающей отраслью российской и многих зарубежных правовых систем, что, несомненно, приводит нас к стабильности, как основной характеристике данной правовой материи.

На протяжении последних веков многие государства пришли к пониманию того, что абсолютная монархия должна быть ограничена либо заменена на республику. С целью формирования системы законодательства во многих государствах были приняты Конституции – как основной закон, имеющий высшую юридическую силу и служащий эталоном для последующего законодотворчества.

Для правовых норм основных законов государства – конституций характерна прежде всего стабильность. В силу особенностей этих нормативных актов она им просто необходима.

С целью формирования системы законодательства во многих государствах были приняты конституции – как основной закон, имеющий высшую юридическую силу и служащий эталоном для последующего законодотворчества. По форме конституция всегда документ государства, а по сути и содержанию – документ и общества, и государства, закрепляющая основные правила жизни людей в обществе, их важнейшие права, свободы и обязанности⁹.

Учредительная, идеологическая и организаторская функции любой конституции не позволяют им изменяться более или менее часто. Однако существуют обстоятельства, когда движение в конституционных нормах необходимо.

Многие конституции имеют усложненный и особо усложненный порядок изменения и внесения поправок¹⁰, чтобы придать всему законодательству в государстве стабильность. Кроме того, самими конституциями предусмотрена возможность внесения непосредственно в текст конституции поправок или изменений, либо новые конституционные нормы прилагаются к изначальному тексту в виде поправки, а сама конституция остается неизменной. Так, Конституция США с момента принятия в 1787 году и до настоящего времени не изменялась, а к тексту прилагаются 27 поправок¹¹.

Возникновение нового государства может быть тоже импульсом для принятия новых конституций государств. Революция 1917 года привела к созданию и принятию Конституции РСФСР 1918 года. Образование в 1922 году СССР первоначально было оформлено Декларацией и Договором об образовании СССР, затем разработана и вступила в действие Конституция СССР¹². После были приняты новые Конституции Советского Союза и РСФСР, сохранившие в целом социально-экономический и политический строй неизменным.

В Конституцию РФ с 1993 года было внесено всего 4 поправки 2008 и 2014 гг. и ряд изменений, касающихся объединения субъектов федерации и их наименования.

По нашему мнению, стабильность, как один из видов движения в праве, имеет важное значение и отвечает за необоснованно частое изменение законодательства. На движение в праве в целом и на движение в конституционном праве в частности, оказывают влияние множество факторов, в том числе: особенности истории населения, культурные и национальные традиции и обычаи, количество населения и географическое расположение. Немаловажную роль играет форма государства. Единого движения в конституционном праве для всех стран нет и быть не может. Государства современного мира характеризуются огромным многообразием. Среди них есть государства-гиганты, например Россия с самой большой территорией и Китай с более чем 1,3 млрд населения, и государства-карлики, например республика Науру в Океании, где население не достигает 8 тыс. человек, и Ватикан – самое маленькое по площади государство – 0,44 Га; экономически развитые страны, например США и Япония, и государства, где до сих пор в деревне преобладает патриархальное хозяйство (Республика ЧАД в Африке); страны с устойчивыми демократическими традициями и государства авторитарными и тоталитарными режимами.

Принятие новой конституции может быть связано с изменением формы государства, формы правления или политического режима. Без конституционных реформ при этом не обойтись, однако нормы, закрепляющие экономические и социальные основы государства, при этом могут вообще не меняться, либо изменяться в самой малой степени¹³.

Как правило, в зарубежных конституциях также выделяются базовые ценности, которые не подлежат изменению при помощи поправок. Это, прежде всего, вопросы, определяющие форму государственного правления¹⁴, а также приоритет прав личности¹⁵. В ряде зарубежных конституций можно встретить и нормы, устанавливающие особый порядок изменения текста. К примеру, Конституция Греции не может изменяться до истечения пятилетнего срока после окончания процедуры предыдущего изменения¹⁶, законы, изменяющие Конституцию Италии, требуют двойного вотума в каждой палате парламента и одобрения абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании¹⁷; поправки к Конституции США должны получить не только поддержку двух третей членов обеих палат, но и должны быть ратифицированы законодательными собраниями трех четвертей штатов¹⁸; пересмотр Конституции Испании возможен через двойной вотум с перенесением через выборы и ратификацию конституционной реформы на референдуме¹⁹; поправки к Конституции Японии требуют согласия двух третей общего числа членов обеих палат и одобрения большинством народа на референдуме²⁰.

Безусловно, фактическая (живая) конституция всегда будет оперативно отражать существенные изменения в общественных отношениях.

Как наглядно видно из приведенных примеров, стабильность имеет важное значение для движения в конституционном праве, и отвечает за необходимую неизменчивость конституции и законодательства в целом. Нарушение стабильности в праве может негативно отразиться обществе и государстве, нарушив постоянство общественных отношений.

Кроме того, стабильность в частности норм конституционного права, обеспечивается охраной, защитой и судебным конституционным контролем²¹.

Нарушая стабильность права, необходимо соблюсти баланс между потребностями внести назревшие изменения, дополнения и поправки, и осознанием того, что корректировка может привести к разрушению правовой конструкции, для которой конституция является фундаментом²². Такой подход к конституциям позволяет обеспечить разумное сочетание стабильности и изменчивости. Даже малейшие изменения в конституционных нормах являются настолько существенными, что могут стать судьбоносными для страны. Очевидно, что в данном контексте общественные отношения должны быть максимально устойчивыми, при этом не абсолютно неизменными. Динамика в правоотношения должна присутствовать даже в самых стабильных нормах, что позволит отражать назревшие потребности общественного развития, делая права пластичным, оперативно реагирующим на запросы общества.

По своему содержанию, категория стабильность должна соответствовать характеристикам основательности и фундаментальности. По времени действия она должна быть постоянной, неизменной и действующей длительное время.

Основными причинами нарушения стабильности являются пробелы и коллизии в праве. Существует множество причин возникновения этих правовых явлений. В.В. Денисенко выделяет субъективные (социально-культурные, экономические, психология народа и уклад жизни народа) и объективные (динамика правоотношений во времени, пространственные и содержательные коллизии) причины²³.

Однако вышесказанное не отрицает необходимость «приведения конституции в соответствие

с меняющейся реальностью». Так, «реальность» действительно сильно изменилась за годы, прошедшие после принятия Конституции РФ. Но при любых изменениях реальности что-то в ней всегда оказывается неизменным или по крайней мере преемственным, и это, неизбежно сохраняется в базисных описаниях реальности²⁴. Конституция – как главное правовое описание реальности, воспроизводит элементы неизменности и преемственности, сохраняет их и поддерживает.

Для оптимального баланса между стабильностью и изменением конституционных норм, требуются ясные и строгие юридические догмы в хорошем смысле слова, с которыми связана прочная правовая система и предсказуемая правовая политика. Для этого надо, чтобы правовые нормы действовали, т.е. представляли собой «живое право», «право в движении».

Природа социального регулирования «не терпит пустоты»: свертывание правового пространства порождает энтропию юридического социума и развертывание неправового, антиправового регулирования и даже аномии (безнормия), т.е. хаоса социальной и политической материи²⁵.

В настоящее время нормативно-правовая, прежде всего законодательная, база в основном создана. Но она не совершенна, имеет пробелы и коллизии. Для преодоления этих коллизий и для того, чтобы право развивалось и, развиваясь, обеспечивало потребности изменяющейся жизни, необходимо богатое юридическое толкование – теоретическое и практическое, прежде всего судебное. Динамику конституционному праву придает интерпретация его норм. Особая роль в интерпретации Конституции принадлежит Конституционному Суду. Только он дает официальное, т.е. общеобязательное, толкование Конституции. Правовые позиции Конституционного Суда – при всех колебаниях, промахах и недостатках – ориентированы на ценности Конституции, на расширение конституционного поля. Тем самым Суд наряду с другими органами государственной власти способствует ориентации государственной и правовой жизни России на развитие конституционных ценностей, формирует основное движение в конституционном праве.

Говоря о некоторой стагнации в движении конституционного права, необходимо отметить, что часто она связана с некоторыми политическими кризисами, противостоянием противоборствующих политических сил. Так, созданное еще в середине XX века государство Израиль до сих пор существует без конституции, – есть только её проект. Проблема связана с разногласиями, существующими внутри парламента между ортодоксальными евреями и сторонниками светского государства Израиль. ФРГ до сих пор «живет» по Основному закону 1947 года, принятому после Второй мировой войны, тоже самое касается Японии.

¹Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль. 1999. С. 261.

²Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России: монография. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 9.

³Зорькин Указ. соч. С. 12.

⁴Литвинова С.Ф. Оценка Конституции Российской Федерации 1993 г. через категорию «стабильность» // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 13–15.

⁵Максименко М.В. Право как фактор стабильности современного российского общества: автореф. дис. ... кандидата философ. наук. Краснодар, 2010. С. 3.

⁶Там же. С. 3.

⁷Милинчук Д.С. Стабильность правовых явлений в контексте правовых ценностей: понятие, признаки, способы достижения // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 4. С. 15–19.

⁸Пашенко И.О. К вопросу о стабильности правовой среды и законодательства в Российской Федерации // ScienceTime. 2014. № 12. С. 400–406.

⁹Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1: Учебный курс: учебное пособие С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 155–156.

¹⁰Исключением можно считать Конституцию Индии, закрепляющую комбинированную систему принятия поправок, позволяющих довольно оперативно изменять положения Основного закона страны. Большая часть поправок принимается простым большинством голосов палат парламента и подписывается Президентом, который обязан подписать этот законопроект. См: Прудников М.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник для бакалавров. М.: ИЦ РИОР; НИЦ Инфра-М, 2013. С. 297.

¹¹Конституция США – сравнительно краткий документ (приблизительно 7 тыс. слов). Первые 10 поправок (Билль о правах) были приняты в 1789 г., последняя поправка была принята в 1992 году. См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 311.

¹²Авакьян С.А. Указ. соч. С. 167–168.

¹³Авакьян С.А. Указ. соч. С. 170.

¹⁴Статья 139 Конституции Италии; статья 110 Конституции Греции; статья 89 Конституции Франции.

¹⁵ Статья 1 Основного закона ФРГ; статья 97 Конституции Японии.

¹⁶ Статья 110 Конституции республики Греция. Режим доступа: <http://www.constitutions.ru/> (дата обращения: 20.02.2016).

¹⁷ Статья 138 Конституции республики Италия. Режим доступа: <http://www.constitutions.ru/> (дата обращения: 20.02.2016).

¹⁸ Статья 5 Конституции США. Режим доступа: <http://www.constitutions.ru/> (дата обращения: 20.02.2016).

¹⁹ Статья 168 Конституции Испании. Режим доступа: <http://www.constitutions.ru/> (дата обращения: 20.02.2016).

²⁰ Статья 96 Конституции Японии. Режим доступа: <http://www.constitutions.ru/> (дата обращения: 20.02.2016).

²¹ См. напр.: Конституционное право Российской Федерации: учебник / Российская академия правосудия; под общ. ред. Н.В. Витрука. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010 С. 119–129.

²² Геготаулина Л.А. Стабильность и изменчивость как базовые характеристики Конституции Российской Федерации // Вестник законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2014. № 4. С. 3–10.

²³ Денисенко В.В. Коллизии правовых актов и способы их разрешения // Воронеж. Гос. Ун-т. 2005. С. 22–24.

²⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 14–15.

²⁵ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: НОРМА, 2008. С. 35.

Бобров А.М.,

начальник кафедры государственно-правовых дисциплин

ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

кандидат юридических наук

Ограничение конституционных прав государственных служащих: необходимость или нарушение?

***Аннотация.** В статье проведен анализ конституционных прав граждан Российской Федерации, которые в практической деятельности государственных органов и учреждений подвергаются ограничениям в отношении государственных служащих. Кроме того, на основании нормативных правовых актов, судебной практики, научной литературы обозначаются тенденции ограничения этих прав и пределы вмешательства государства в эту сферу.*

***Ключевые слова:** правовой статус, права, обязанности, ограничения, запреты, государственный служащий.*

Вопросы ограничения конституционных прав государственных служащих являются весьма актуальными в современных условиях и являются общими для теоретиков права, конституционалистов и административистов.

Происходящие изменения в геополитической, экономической, социальной и правовой сферах требуют максимальной сплоченности всех ресурсов государства, адекватного поведения со стороны государственных служащих. Государственные служащие, как и любые иные граждане Российской Федерации, обладают на ее территории всеми правами и свободами, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Однако некоторые права могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации)¹.

Помимо понятия «ограничение», в Конституции РФ используется и понятие «запрет». Запреты, как и обязанности, являются одними из способов ограничения прав и свобод. Несоблюдение запретов, установленных законодательством, чаще всего приводит к злоупотреблению правом. Проблема ограничения конституционных прав исследовалась в работе А.В. Малько, который рассматривает правовые ограничения как установленные в Конституции и законодательстве границы (в основном с помощью обязанностей и запретов, приостановлений и ответственности), в пределах которых субъекты должны действовать, используя свои права и свободы². Таким образом, мы видим устойчивую взаимосвязь конституционных ограничений прав и

свобод государственных служащих с обязанностями и запретами при прохождении службы. Так, например, в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О службе в ОВД...»³ одной из обязанностей сотрудника органов внутренних дел является не допущение злоупотреблений служебными полномочиями, соблюдение установленных федеральными законами ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, а также соблюдение требований к служебному поведению сотрудника. Причем данная обязанность установлена как единая наряду с другим многочисленным перечнем обязанностей. Сам же перечень требований к служебному поведению представлен уже в ст. 13, ограничений и запретов – в ст. 14, ответственность – в ст. 15 указанного закона. Аналогичные нормы присутствуют и в других Федеральных законах, регламентирующих государственную гражданскую, военную и государственную службу иных видов.

Именно государственные служащие являются первичным звеном государственного механизма, в основном, посредством которого и обеспечивается защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В связи с этим конституционные ограничения их прав в указанных выше целях являются закономерной необходимостью. Более того, такие ограничения являются неотъемлемым элементом их правового статуса. Однако рассматриваемое положение не должно применяться произвольно и расширительно, недопустимо со стороны государства злоупотреблять этим, поэтому пределы вмешательства государства в эту сферу должны быть четко зафиксированы. Вместе с тем, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации имеет слишком общий характер. Таким образом, неизбежно возникает вопрос о допустимости и обоснованности, необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод государственных служащих конституционно значимым целям. Вопрос состоит в том, что конкретно должно быть вложено в эти основания, чтобы не допустить злоупотреблений. На наш взгляд, такими основаниями обязательно должны являться: а) права могут быть ограничены только федеральным законом; б) «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»; в) при условии соответствующей компенсации, в том числе путем установления дополнительных гарантий; г) при условии недопущения ограничений прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 октября 2003 г.⁴ указал, что ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры, публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ могут, если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Проблема в том, что почти каждый из критериев ограничения конституционных прав требуют дальнейшего правового разъяснения, поскольку можно констатировать неоднозначность в толковании, а значит, и в правоприменении некоторых терминов и понятий, использованных при их конструировании (нравственность, безопасность).

В заключение следует отметить позитивную роль ограничений, установленных действующим законодательством, которые являются также гарантиями реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях продолжающегося кризиса.

В целом, дальнейшее расширение ограничения конституционных прав государственных служащих является крайне необходимым в современных, во многом непредсказуемых обстоятельствах, которые позволят усилить защиту одних прав за счет ограничения других, но это

должно происходить только федеральным законом (а не организационно-правовым актом), только в той мере, в какой это необходимо в целях, установленных в Конституции РФ (а не в целях реализации чьей-либо рекомендации) и при условии соответствующей компенсации, в том числе путем установления дополнительных гарантий (а не путем снижения размеров имеющихся выплат).

¹Конституция Рос. Федерации от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

²Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1995. С. 59.

³О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (Ч. 1), ст. 7020.

⁴«По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 44, ст. 4358.

Брылева Е.А.,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России,
кандидат юридических наук

Особенности реализации конституционных прав несовершеннолетних в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ

***Аннотация.** В данной статье автором проанализирован конституционно-правовой статус несовершеннолетних в России на постсоветском пространстве и в зарубежных странах. Автор отмечает общую тенденцию гуманизации и закрепления в Конституциях в соответствии с нормами международного права и общепризнанными принципами прав несовершеннолетних.*

***Ключевые слова:** несовершеннолетние, ребенок, конституционно-правовой статус, Конституция, права и обязанности несовершеннолетних.*

Общепризнанно, что правовой статус ребенка (несовершеннолетнего) вытекает из правового статуса человека с учетом возрастных и иных особенностей. Правовой статус находит свое закрепление в конституции, других нормативных правовых актах любого государства, а также в международных правовых актах. Соответственно, правовой статус несовершеннолетних в России складывается из положений Конвенции о правах ребенка (согласно ст. 15 Конституции РФ), норм Конституции РФ и других нормативно-правовых актов.

В настоящее время некоторые специалисты в качестве основного (стержневого) выделяют конституционный статус ребенка¹.

Н.Е. Борисова отмечает что «конституционные нормы имеют общую, универсальную регламентацию статуса личности, они касаются не какой-либо одной стороны, а всех наиболее важных его сторон; однако не в полном объеме, не в деталях, а лишь в обобщенном виде, выражающем самые существенные черты правового положения личности в целом»². При этом «конституционно-правовой статус» - более широкое понятие. Он включает нормы не только Конституции РФ, но и других источников конституционного права. Такой статус более разносторонен и богат по содержанию, учитывает родовые признаки субъекта, и поэтому ему не свойственны однотипность и унификация³. Борисова Н.Е. определяет особенности конституционно-правового статуса ребенка, в который помимо системы прав, свобод и обязанностей, законных интересов должны включаться в качестве обязательных элементов социально-экономические, политические, идеологические и юридические гарантии его реализации. Это и будет составлять механизм правового регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетних⁴.

Очевидно, что конституционно – правовой статус несовершеннолетнего вытекает из конституционного – правового статуса взрослого лица, за исключением ряда политических прав, возникающих с момента полной дееспособности.

Сравнительный анализ постсоветского пространства свидетельствует о том, что правовой статус несовершеннолетних на постсоветском пространстве включает в себя более расширенный перечень прав несовершеннолетних, в отличие от российского законодательства, (право ребенка на отдых – отдых и оздоровление, сохранение и развитие учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей; право на уровень жизни и условия, необходимые для полноценного физического, умственного и духовного развития), гарантий (на охрану здоровья; на образование; на свободное выражение своего мнения; на сохранение индивидуальности; жилищных прав; на защиту чести, достоинства, неприкосновенность личности) и наличие у несовершеннолетних обязанностей (Белоруссия, Казахстан, Литва и т.д.), (соблюдать законы государства, заботиться о родителях, уважать права и интересы других граждан, традиции и культурные ценности, овладевать знаниями и готовиться к самостоятельной трудовой деятельности, бережно относиться к окружающей среде, всем видам собственности),⁵ что отсутствует в российском законодательстве, так как по мнению законодателя, вытекает из общего правового статуса личности.

Российская Федерация является частью мирового пространства, в первую очередь частью европейской. Поэтому интересным представляется сравнительно – правовой анализ конституционных прав несовершеннолетних в странах Западной Европы.

Так, в некоторых конституциях особо гарантируются права и интересы детей. Часть пятая ст. 4 Конституции Мексики гласит: «Долг родителей – соблюдать право детей на удовлетворение своих потребностей, на умственное и физическое развитие. Закон определяет для защиты детей средства, которые должны предоставляться государственными учреждениями».

Интересно, что Конституция Китая прямо закрепляет нормы о планировании рождаемости, «чтобы привести рост населения в соответствие с планами экономического и социального развития» (ст. 25); «Супруги – муж и жена – обязаны осуществлять планирование рождаемости». (ч.2. ст. 49).

Конституция Италии особо отмечает права внебрачных детей: части третья и четвертая ст. 30 обязывают законодателя обеспечить детям, рожденным вне брака, всю юридическую и социальную защиту, совместимую с правами членов законной семьи, и установить правила и пределы для установления отцовства.

Достаточно редко в Основных законах можно встретить статьи, закрепляющие дошкольное образование (Грузия, Украина); поддержки талантливых детей независимо от их материального положения (Княжество Лихтенштейн; Греция; Азербайджанская Республика).

Контроль государства в сфере образования отмечается по Конституции Федеративной Республики Германии (ст. 7); в Литве (ст. 40 Конституции) и Эстонии (ст. 37); в отношении всего преподавания и воспитания государству принадлежит право надзора в Австрии (ст. 17). По Конституции Великого Герцогства Люксембург закон устанавливает способы содействия народному образованию и условия наблюдения за ним со стороны правительства и общин; он регулирует, кроме того, все то, что касается народного образования (ст. 23). Органы власти контролируют систему образования в соответствии с Конституцией Испании (ст. 27) и Азербайджана (ст. 42), устанавливают общие правила, касающиеся просвещения, и учреждают государственные школы всех родов и ступеней в Итальянской Республике (ст. 33). Конституция Княжества Лихтенштейн закрепляет, что государство будет оказывать особое внимание народному образованию и воспитанию, т.е «народное образование и воспитание должно быть организовано таким образом, чтобы молодёжь путём сотрудничества семьи, школы получала нравственное воспитание, приобретала патриотические чувства и профессиональные качества». (ст. 15, 16)⁶.

Несомненно, закрепление обязанностей несовершеннолетних, носит дискуссионный характер. Так, Казанцева А.Е.⁷, Нечаева А.М.⁸ считают, что отсутствие обязанностей обусловлены отсутствием юридической ответственности, в противовес А.М. Рабец полагает, что отсутствие обязанностей, ведет к вседозволенности. Н.Н.Тарусина приводит в качестве доводов о возможности закрепления обязанностей обучающихся ст. 43 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации». Обязанности в семье закреплены в австрийском, болгарском, венгерском, итальянском законодательстве.

Например, в Китайской Народной Республике на несовершеннолетних распространяются общие конституционные обязанности человека. Это, в частности, обязанности: трудиться, соблюдать Конституцию и законы, хранить государственную тайну, беречь общественную собственность, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали, защищать единство государства и сплочённость всех национальностей страны, охранять безопасность, честь и интересы Родины, платить налоги⁹

В данном случае, представляется, что ответственность в меньшей степени носит вид юридической ответственности, скорее это нормы – обязанности, выполняющие функцию воспитательного характера.

Таким образом, общий сравнительно-правовой анализ демонстрирует нам существенные различия в тенденциях развития как постсоветского пространства, так и законодательства зарубежных стран в сфере конституционных прав несовершеннолетних как в целом, так и в отдельных деталях. Вместе с тем, отмечается общая тенденция закрепления и выделения в Конституциях в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права прав несовершеннолетних как лиц, требующих повышенного внимания со стороны государства.

Полагаем, что значительная часть специфических компонентов имеет статус информации к размышлению, а, возможно, и внедрению в российские нормативные федеральные акты и акты субъектов федерации.

¹ Борисова Н.Е. Развитие ювенального права в России. М., 1999. С. 9.

² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы ее реализации. М., 2002. С. 121.

³ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 56.

⁴ Борисова Н.Е. Указ. соч. С. 11.

⁵ Закон Республики Беларусь о правах ребенка и Кодекс Республики Беларусь о браке и семье от 09 июля 1999 г.; Закон Республики Казахстан от 08.08.2002 № 345 – II «О правах ребенка в Республике Казахстан»,. Выписка статей из Гражданского кодекса Литовской Республики, утвержденного законом № VIII-1964 от 18.07.2000 г., регулирующих вопросы семейного права (Третья книга, Семейное право) на литовском языке).

⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2. Часть общая: учеб. / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: БЕК, 2000. С. 31.

⁷ Казанцева А.Е. Обязанности и права родителей (заменяющих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушение. Томск, 1987. С. 17–18.

⁸ Нечаева А.М. Семейное право. М.: Юрист, 2006. С. 232.

⁹ М.А.Малыхина. Некоторые вопросы конституционно-правового статуса несовершеннолетних в зарубежных странах. URL: <https://docviewer.yandex.ru>.

Маринкин Д.Н.,

доцент кафедры гражданского и предпринимательского
права, социально-гуманитарного факультета

НИУ ВШЭ в Перми,

кандидат юридических наук

Дождева Д.К.,

магистрант ПГГПУ, направление подготовки

«Предупреждение и профилактика преступлений и правонарушений в сфере образования»,
УФССП России по Пермскому краю

Специальные учебно-воспитательных учреждения закрытого типа как субъект профилактики преступности несовершеннолетних

***Аннотация.** В статье рассмотрена история развития специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, авторы отмечают особенности и акцентируют внимание на роли данных учреждений как субъекте профилактики преступности несовершеннолетних.*

***Ключевые слова:** преступления несовершеннолетних, специальные учебно-воспитательных учреждения закрытого типа, профилактика преступности, воспитание несовершеннолетних, уголовные наказания и ответственность несовершеннолетних.*

В процессе перевоспитания и коррекции несовершеннолетних правонарушителей весомую роль играет координирование их трудового обучения и образования. Для того, чтобы несовершеннолетний во взрослой жизни занял общественно полезное место в социуме ему необходимо освоить основное общее и среднее общее образование, а так же получить среднее профессиональное образование. Одновременно с этим для самостоятельного развития личности необходимо создать подростку благоприятные условия, при которых он сможет динамично проявлять свою инициативу, что весьма не свойственно условиям воспитательно-трудовой колонии.

С позиции ряда теоретиков главную роль в воспитании подростков занимают практическая деятельность, упражнения в нравственных поступках, а не словесное воздействие¹. Органы министерства внутренних дел, под взором которых находились воспитательно-трудовые колонии, не могли в надлежащей мере обеспечить условия ресоциализации подростков. Для повышения результативности работы по перевоспитанию несовершеннолетних правонарушителей зародилась идея о потребности усиления социальной работы и психолого-педагогического воздействия, которую намного доброкачественнее могли реализовать педагоги.

В результате из этих размышлений, воспитательно-трудовые колонии были реформированы в специальные профессионально-технические училища и специальные школы, которые передавались в ведение Министерства просвещения². К 1 января 1965 г. Министерство охраны общественного порядка РСФСР должно было перенаправить воспитательные колонии для несовершеннолетних в ведение Главного управления профессионально-технического образования при Совете Министров РСФСР и Министерство просвещения РСФСР. Теперь специальные профессионально-технические училища и специальные школы по мере потребности должны были открываться Главным управлением профессионально-технического образования при Совете Министров РСФСР и Министерством просвещения РСФСР.

Специальное профессионально-техническое училище и специальная школа стали учебно-воспитательным учреждением для подростков и детей с асоциальным поведением, совершивших правонарушения, нуждающихся в строгом педагогическом режиме, особых условиях воспитания или по возрасту, освобожденных от уголовной ответственности в связи с нецелесообразностью применения к ним мер уголовного наказания³.

Специальная школа комплектовалась детьми и подростками возрастной группы от 11 до 14 лет, но воспитанники могли содержаться в ней до достижения ими пятнадцатилетнего возраста.

В 11 статье Положения о специальной школе гласилось, что умственно отсталые дети, психически больные, слепые, глухонемые, а также дети, имеющие иные заболевания, перечисленные в инструкции, издаваемой Министерством здравоохранения РСФСР наряду с Министерством просвещения РСФСР, не принимаются в специальную школу.

Подростки возрастной группы от 14 до 18 лет, соответствующие требованиям здоровья, подлежали направлению в специальное профессионально-техническое училище⁴. Наибольший срок пребывания в специально-техническом училище должен быть не более трех лет. Если пребывание учащегося необходимо для получения трудовой квалификации или окончания учебы в училище, то его пребывание может быть продлено на срок, не превышающий один год.

Специальные школы и училища были закрытого типа, исключали возможность бесконтрольного выхода воспитанников за их пределы. Эти учебные заведения создавались раздельно для девушек и молодых людей.

3 июня 1967 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних⁵. КДН имеют возможность поместить несовершеннолетнего в специальные учебно-воспитательные учреждения, в случае совершения им злостного и систематического нарушения правил поведения, принятым в социуме, или общественно опасных деяний. Несовершеннолетний возрастной категории от 11 до 14 лет может быть направлен в специальную школу, а с 14 до 18 лет направляется в специальное профессионально-техническое училище.

В июле 1968 года Министром просвещения СССР и Министром здравоохранения СССР была принята «Инструкция о медицинском обследовании детей и подростков, направляемых в специальные школы для несовершеннолетних правонарушителей и трудновоспитуемых детей Министерства просвещения СССР»⁶. В инструкции говорилось, что в специальные школы для трудновоспитуемых детей и несовершеннолетних правонарушителей Министерства просвещения СССР отправляются несовершеннолетние возрастной категории от 11-14 лет, которые имеют хорошее здоровье и сохранный интеллект, а также был представлен список заболеваний, при которых ребенка невозможно было направить в учреждение закрытого типа⁷.

Благоприятным моментом в этом было то, что еще на первичной стадии социальной дезадаптации части подростков, когда она не перешла в преступную установку личности, с несовершеннолетними проводили динамичную дисциплинарную работу.

Основную роль в формировании антиобщественных наклонностей играет сфера взаимоотношений с близкими людьми⁸. Неблагополучная семья, негативный контакт с учителями и одноклассниками, неисполнение правил учебного заведения зачастую приводят к переходу несовершеннолетнего к плотному общению с «дурной» компанией. Положением

несовершеннолетнего в семье, школьном коллективе вступают в противоречие с потребностью в самоутверждении. Направление подростка в учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, изоляция его от неблагополучной семьи и асоциальной компании, создание специального учебного и трудового режима, работа педагогического состава, которая направлена на организацию благоприятного отношения воспитуемых к учебе и труду и на выстраивание между подростками хороших взаимоотношений, вытекающих из трудового и учебного общения между собой, чаще всего меняют направленности личности подростков в положительное общественно приемлемое русло⁹.

Исходя из сказанного, специальные профессионально-технические училища и специальные школы стали альтернативными учреждениям исполнения уголовного наказания, выполняющие такие же цели ресоциализации и исправления подростков, но при помощи подходов и методов¹⁰.

Типовое положение о специальном учебно-воспитательном учреждении для несовершеннолетних с асоциальным поведением 1995 года определило, что учреждение закрытого типа создается для детей и подростков, совершивших общественно опасные деяния, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, требующие особых условий воспитания и обучения и нуждающихся в специальном педагогическом подходе (статья 14)¹¹. Подростки в возрастной группы от 11 до 18 лет, совершившие общественно опасное деяние, будут направляться в учреждение закрытого типа после вынесения решения судом (статья 25).

Законодатель Типовым положением конкретизировал контингент подростков направляемых в СУВУЗТ лишь теми, кто совершил предусмотренное Уголовным законом деяние, равное общественно опасному деянию. Иными словами дано более тонкое определение понятия «общественная опасность», включающее не административный проступок, не асоциальное поведение, а не уголовно наказуемое деяние. Асоциальное поведение – это поведение, отклоняющееся от общепринятых, устоявшихся и распространенных норм в отдельных сообществах в конкретный период их развития. Асоциальное поведение можно квалифицировать как четко повторяющееся (длительное или многократное, а не разовый проступок)¹².

В 90-х гг. учебно-воспитательные учреждения закрытого типа утратили возможность реализовывать раннюю превенцию, до вступления подростков в конфликт с законом. К ним уже отправлялись только подростки с преступными наклонностями личности.

Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 г.¹³ и «Типовое положение о специальном учебно-воспитательном учреждении несовершеннолетних с девиантным (асоциальным) поведением» 1995 г. отменили имеющееся ранее возрастное разделение направляемых в СУВУЗТ подростков и детей, от 11 – 14 лет несовершеннолетние отправлялись в специальные школы, а с 14 – 18 лет в специальные профессионально-технические училища. Присутствие несовершеннолетних с значительной разницей в возрасте (от 11 до 18 лет) в учебном заведении закрытого типа отрицательно скажется на качестве исправления и воспитания подростков. Это связано с проблемами урегулирования межличностного взаимодействия воспитанников со значительной разницей в возрасте, а также с подбором целесообразных методов и приемов педагогического воздействия, характерных каждой возрастной группе несовершеннолетних.

Наполненность этих учреждений снизилось сокращением категорий подростков, помещаемых СУВУЗТ, но при этом число работников учебно-воспитательных учреждений равномерно сократить нереально. Вследствие этого затраты на содержание учебно-воспитательных учреждений можно сказать не снизились при сокращении заполняемости подростками.

Федеральный закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁴ от 24 июня 1999 г., указал состав подростков и основания, при которых они могут быть направлены в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. К ним относятся подростки, которые не подлежащие уголовной ответственности в связи с тем, что не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность на момент совершения преступления. Далее это подростки достигшие возраста, предусмотренного части 1 или 2 статьи 20 УК РФ, которые не подлежащие уголовной ответственности, потому что в полной мере не осознавали фактический характер и общественную опасность своих действий, либо управлять ими в виду отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством на момент совершения общественно опасного деяния. И наконец, осужденные за совершение преступления тяжкого преступления или средней тяжести и освобожденные судом от наказания в порядке, предусмотренном частью второй статьи 92 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Принятые в 90-е годы нормативные акты о специальных учебно-воспитательных учреждениях не зафиксировали важного и неотложного положения о том, что такие учреждения необходимо создавать во всех субъектах Российской Федерации. Присутствие во всех субъектах Российской

Федерации примерно по одному учебно-воспитательного учреждения открытого и закрытого типа даст возможность поддерживать нужные для коррекции контакты с родителями и законными представителями. Это поможет гораздо успешнее организовать работу по формированию благоприятных условий в семье к возврату несовершеннолетнего из специального учебно-воспитательного учреждения.

В сентябре 2001 года прошло заседание Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при правительстве Российской Федерации на тему расширения сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, усиление их роли в индивидуальной превентивной работе с подростками. В протоколе указанной Межведомственной комиссии отмечалась эффективность действий специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа в сфере профилактики беспризорности и правонарушений подростков и потребность развития сети данных учреждений, имея в виду формирование специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа во всех крупных городах, районах с массовой численностью населения детей, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа – во всех субъектах Российской Федерации¹⁵. Министр образования М.В. Филиппов просил в Приказе указать обеспечить исполнение указанного решения Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних, направив свой взор на меры по упрочнению и совершенствованию сети материальной базы специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, обеспечению межведомственного взаимодействия в разрешении вопросов направления подростков в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и социальной адаптации выпускаемых воспитанников из этих учреждений.

В 2012 году принимается Федеральный закон «Об образовании в РФ». В статье 66 данного закона говорится о том, что учащимся с асоциальным поведением в целях получения начального общего, основного общего и среднего общего образования, необходимы особые условия воспитания и обучения, требуются специальные педагогические подходы¹⁶. На основании этого создаются специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа.

Специальные учебно-воспитательные учреждения создавались не в каждом субъекте Российской Федерации. Внушительная удаленность СУВУЗТ от родного дома несовершеннолетних вызывает дискомфорт для родителей или законных представителей, которые собираются из другого региона приехать к несовершеннолетним, помещенным в специальные учреждения. Психологи и педагоги этих учреждений обязаны проводить профилактическую и консультативную работу с родными несовершеннолетних правонарушителей. Социальные педагоги обязаны поддерживать связь с родными с помощью проведения родительских собраний, посещения их на дому, переписок и личных бесед. Проведение всей этой деятельности может стать результативной в случае наличия общедоступности и допустимости регулярного посещения родителями СУВУЗТ.

В 2014 г. МВД Российской Федерации решило усилить контроль за несовершеннолетними правонарушителями и беспризорными детьми. В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации были подготовлены поправки, согласно которым несовершеннолетних, которых подозревают или обвиняют в преступлениях, будут направлять в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП) начиная с девяти лет.

В шестидесятые годы двадцатого века политика государства в отношении несовершеннолетних правонарушителей была направлена на уход от карательных мер в отношении несовершеннолетних правонарушителей к мерам, целенаправленным на ресоциализацию этих подростков, то в наше время власти ориентируются не на социальную адаптацию девиантных подростков, а напротив на применение карательных мер воздействия на них.

Незвирая на то, что отправление несовершеннолетнего в СУВУЗТ сочленено с ущемление общения, ограничением его свободного передвижения, организации труда, определением индивидуальных требований к получению образования, это наиболее лояльная мера, нежели отправление в воспитательную колонию, так как указанные учреждения подчинены органам управления образованием, а не исполнения уголовных наказаний, нахождение в них не влечет судимости, к тому же они не являются местами лишения свободы.

Подходы и методы, применяемые в образовательных учреждениях, должны быть иными, в отличие от тех, что используются в исправительных учреждениях. По мнению Н.В. Артеменко, помещение несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа является одной из альтернатив уголовному наказанию в отношении несовершеннолетних¹⁷. Направляя подростка в колонию для несовершеннолетних преступников, социум ограждает себя от него, потому он является угрозой для общества, а в случае со специальной школой, необходимо

успеть оградить ребенка от того общества, который представляет угрозу для нравственного развития ребенка¹⁸.

Делая вывод из сказанного выше, специальные учреждения закрытого типа играет важную роль в системе органов и учреждений профилактики преступлений несовершеннолетних, их результативность достаточно высокая. Профилактическая работа специальных учреждений ведется не только с трудновоспитуемыми подростками, но и с их родителями и законными представителями, что положительно скажется на будущей жизни этих подростков после выхода их из этих учреждений.

¹ Муратов Ф.Н., Сербина С.В. Использование системы А.С. Макаренко в условиях современных специальных учреждениях // Тезисы докладов и сообщений межведомственной научно-практической конференции Института общих проблем воспитания АПН СССР, Главного управления школ Министерства просвещения СССР, Управления уголовного розыска МВД СССР, Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности (отдел по делам несовершеннолетних) Прокуратуры СССР. М., 1970. С. 155.

² О преобразовании воспитательных колоний для несовершеннолетних в специальные школы и специальные профессионально-технические училища: Постановление Совета Министров РСФСР от 2 октября 1964 г. № 1233 // Систематическое собрание законов РСФСР, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР. М., 1969. Т. XII. С. 287–289.

³ Об утверждении положения о специальной школе: Постановления Совета Министров РСФСР от 1 декабря 1964 г. № 1494 // Систематическое собрание законов РСФСР, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР. М., 1969. Т. XII. С. 289–303.

⁴ Об утверждении положения о специальном профессионально-техническом училище: Постановление Совета Министров РСФСР от 1 декабря 1964 г. № 1494 // Систематическое собрание законов РСФСР, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР. М., 1969. Т. XII. С. 303–319.

⁵ Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних: Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23, ст. 536.

⁶ Инструкция о медицинском обследовании детей и подростков, направляемых в специальные школы для несовершеннолетних правонарушителей и трудновоспитуемых детей Министерства просвещения СССР. Утверждена Министром здравоохранения СССР и Министром просвещения СССР 23 июля 1968 г. // Законодательство о несовершеннолетних: сборник нормативных актов / под ред. С.И. Рудик. Киев: Политиздат Украины, 1974. С. 185–188.

⁷ Там же. С. 185–188.

⁸ Дранищева Э.И. Нарушения в сфере общения как фактор, способствующий антиобщественной направленности личности // Тезисы докладов и сообщений межведомственной научно-практической конференции Института общих проблем воспитания АПН СССР, Главного управления школ Министерства просвещения СССР, Управления уголовного розыска МВД СССР, Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности (отдел по делам несовершеннолетних) Прокуратуры СССР. М., 1970. С. 160.

⁹ Кара С.В. Некоторые аспекты правовой природы помещения несовершеннолетнего в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа // Вестник Брянского государственного университета. 2013. № 2. С. 233–236.

¹⁰ Об утверждении Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением: Постановление Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. № 420 (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18, ст. 168.

¹¹ Громов И.А., Мацкевич И.А., Семенов В.А. Западная социология. СПб.: ООО «Издательство ДНК», 2003. С. 532.

¹² Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Российская газета. 1992. № 172.

¹³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26, ст. 3177.

¹⁴ О расширении сети специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа, повышении их роли в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними: приказ Минобразования России от 2 ноября 2001 г. № 1303/285. URL: [http:// docs.cntd.ru/document/901809653](http://docs.cntd.ru/document/901809653).

¹⁵ Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

¹⁶ Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (ред. от 12.11.2012) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797.

¹⁷ Артеменко Н.В. помещение несовершеннолетнего, совершившего преступление, в специальное учебно-воспитательное учреждение: теоретические и правоприменительные аспекты. URL: <http://www.juvenjust.org/txt/index.php/t1358.html>.

¹⁸ Галлямов Н.А. Детство без жестокости и насилия: защита и помощь // <http://www.juvenjust.org/txt/index.php/t1476.html>.

Аристов Е.В.,
старший преподаватель кафедры
предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса ПГНИУ,
кандидат юридических наук

Отражение принципа социальности федеративного государства в решениях Верховного Суда США 1969 и 1970 годов

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию особенностей реализованной в США модели социального государства. Описаны позиции Верховного Суда США по вопросу интерпретации содержания и значения конституционного принципа социальности федеративного государства.*

***Ключевые слова:** социальное государство, социальность государства, конституционное право, основа конституционного строя, конституционно-правовой принцип, государство благосостояния.*

Социальное государство, по словам Е.В. Охотского и В.А. Богучарской, – «это закономерный этап эволюционного развития государственных форм общественного устройства. Можно смело говорить, что социальное государства на современном этапе исторического развития человечества является высшим достижением цивилизации в сфере государственного строительства и воплощения в жизнь гуманистических общечеловеческих ценностей, наиболее целесообразным способом соединения принципов свободы и правовой законности в целях обеспечения благополучия личности и процветания общества в целом»¹.

Интереснейшую эмпирическую (опытную) основу в исследовании сущности, природы, особенностей проявления и выражения социальности государства сегодня дают Соединенные Штаты Америки.

Понятно также, что одним только опытом США в исследовании социальности государства и социального государства не обойтись. Но уникальность опыта США, первопроходческий опыт этого государства по некоторым направлениям развития социальности государства, яркость именно США для раскрытия темы особенностей становления и развития социальности государства в федеративном государстве, обширность судебной практики судов США различных уровней (прежде всего – Верховного суда США) потребовали пристального внимания в настоящей статье именно к этому государству.

Верховный суд Соединенных Штатов Америки играет важную роль в понимании конституционного принципа социальности федеративного государства, при этом большая часть решений, в которых затрагивается вопрос надлежащего толкования данного принципа (закрепленного также в конституциях ряда штатов), а также его применения, была вынесена данным органом по делам, касающимся ненадлежащего принятия или непринятия органами публичной власти, как федеральными, так и штатов, мер по обеспечению благосостояния населения, при этом заявителями по таким делам выступают, как правило, представители некоторых нуждающихся в государственной поддержке групп населения.

Правоприменительная практика Верховного суда США по вопросу реализации конституционного принципа социальности государства, в основном, затрагивает отдельные аспекты применения данного принципа на благо всего населения.

Ниже мы рассмотрим позиции Верховного суда США относительно конституционного принципа социальности государства, содержащиеся в ряде решений. Рассмотрим отдельные решения данного органа, касающиеся вопроса о том, как именно должна функционировать надлежащим образом система обеспечения благосостояния населения в данном государстве.

Первое приведенное нами решение является одним из первых вынесенных непосредственно по данному вопросу.

Решение Верховного суда США от 21 апреля 1969 г. № 394 U.S. 618 (1969) по делу «Шапиро против Томпсон»²

Данное дело рассматривалось в Верховном суде США по апелляциям на решения окружных судов ряда штатов, таких как, в частности, Коннектикут, Пенсильвания, признавших неконституционными положения законодательства этих штатов, лишавшие государственной поддержки, направленной на обеспечение благосостояния лиц, которые являются резидентами соответствующих штатов и соответствуют всем другим требованиям, предъявляемым к

бенефициарам такой поддержки, за исключением того, что они не проживали на соответствующей территории в течение как минимум одного года, предшествующего дате подачи заявки на получение указанной государственной помощи. Основной акцент ответчиками по данному делу делался на дискриминационный характер указанных положений нормативно-правовых актов. Апеллянты же утверждали, что подобный период ожидания является необходимым для сохранения финансовой целостности их программ по предоставлению государственной поддержки, поскольку, как они указывали, лица, которые требуют поддержки по обеспечению их благосостояния в течение их первого года проживания на соответствующей территории, скорее всего, станут бременем для системы социального обеспечения³.

Рассмотрев данное дело, Верховный суд США постановил о том, что такой запрет на получение государственной поддержки в течение как минимум одного года после начала проживания на территории соответствующего штата создает классификацию населения, отрицающую их право на равную защиту перед законом, поскольку интересы, с целью удовлетворения которых была разработана такая классификация, не могут считаться конституционными.

Судья Бреннан, выразивший мнение Верховного суда США, отметил, в частности, что последствием введения таких положений является создание двух категорий малообеспеченных семей, которые неотличимы друг от друга, за исключением лишь срока проживания на территории соответствующего штата. На основании этой разницы семьи первой категории получают благотворительную помощь от государства, а семьям второй категории отказывается в такой помощи в обеспечении их благосостояния, от которой может зависеть возможность семьи получать самые основные средства к существованию, такие как, например, питание или жилище.

Судья Бреннан указал также, что имело место очень веское доказательство того, что исключение из юрисдикции штатов по предоставлению социальной помощи бедного населения, которое в ней нуждалось, было непосредственной целью оспаривавшихся положений нормативно-правовых актов. В частности, штаты опасались возможного неограниченного притока мигрантов, желающих получать мгновенный постоянный доход независимо от их вклада в экономику государства⁴.

Однако, как уточнил судья Бреннан, цель снижения притока мигрантов в ущерб действительно нуждающемуся населению является недопустимой с конституционной точки зрения.

Кроме того, указано было, что государство может достичь цели ограничения количества неимущих лиц, которые прибывают на его территорию лишь с целью получения государственной помощи, практически только лишь ограничив права на получение такой помощи всего неимущего населения в целом, поскольку лиц, которые нацелены на получение непосредственно поддержки их благосостояния государством, все же существенно меньше, чем тех лиц, которые действительно в этом нуждаются.

Судья Бреннан указал также, что Великая депрессия 1930-х годов продемонстрировала недостатки программ по обеспечению благосостояния населения, реализовывавшихся на уровне штатов и на местном уровне, а также усилила потребность в участии федеральных органов публичной власти в предоставлении социальной поддержки населению на уровне штатов. Соответственно, Конгресс США определил, что принятие законодательства США о социальном обеспечении, предусматривавшего функционирование системы страхования от рисков безработицы и достижения пожилого возраста, было важным шагом для улучшения проблемы, связанной с экономической безопасностью государства⁵.

По нашему мнению, приведенное выше решение Верховного суда США примечательно, в частности, тем, что в нем была выражена точка зрения о том, что в некоторых случаях интерес в обеспечении благосостояния населения может значительно превалировать над другими интересами государствами, например, интересом в том, чтобы избегать дополнительных необоснованных нагрузок на свою экономику.

Решение Верховного суда США от 6 апреля 1970 г. № 397 U.S. 471 (1970) по делу «Дэндридж против Уильямса»⁶

Ответчиками по апелляции в данном деле выступили крупные семьи, являвшиеся получателями пособий в рамках соответствующей программы штата Мэрилэнд, которые подали иск с целью признания ограничительных норм законодательства штата Мэрилэнд касательно максимальных размеров предоставляемой финансовой помощи противоречащими федеральному законодательству о социальной защите, а также Четырнадцатой поправке к Конституции США, устанавливающей право на равную защиту. Оспариваемые положения предусматривали максимальные размеры выплат, которые предоставлялись государством нуждающимся семьям,

независимо от размеров семей и их фактических потребностей. Окружной суд, рассмотревший дело в первой инстанции, постановил, что оспариваемое положение является необоснованным и действительно нарушает конституционное право граждан на равную защиту.

Верховный суд США, рассмотревший данное дело в апелляционной инстанции, пришел все же к выводу о том, что штаты пользуются значительным уровнем свободы в распределении и предоставлении своих денежных средств, и, с учетом ограниченности ресурсов штата Мэрилэнд, предназначенных для обеспечения общественного благосостояния, штату не запрещалось посредством издания соответствующих нормативно-правовых актов оказывать поддержку такому количеству семей, которые штат мог обеспечивать, а также предоставлять для этих целей (оказания поддержки всем нуждающимся семьям) большим семьям несколько меньше средств, чем им требовалось пропорционально количеству человек, в них входивших⁷.

Кроме того, Верховный суд США также пришел к выводу о том, что данное положение само по себе не нарушало конституционного права на равную защиту по той причине, что оно не предполагало какой-либо оскорбительной дискриминации, поскольку способствовало законному интересу штата в поощрении занятости населения и поддержании справедливого баланса между семьями, благосостояние которых обеспечивается штатом, и бедными семьями, члены которых работают.

Судья Стюарт Верховного суда США в своем мнении по данному делу также указал, что в нем затрагивался вопрос обоснованности методов, которые применялись штатом Мэрилэнд для управления реализацией своих программ по обеспечению общественного благосостояния с целью примирения потребностей своих нуждающихся граждан с конечностью ресурсов, имеющихся для удовлетворения таких потребностей.

Кроме того, судья Стюарт отметил, что Конгресс США сам осознает ограниченность ресурсов штатов, реализуя федеральные программы, направленные на обеспечение благосостояния населения⁸.

Вопрос о том, где «больше социальности» государства – в России или США, остаётся пока открытым, создавая основу для дискуссий. Так, по мнению С. Тихонова, в России масштабы «социального государства» куда выше, чем в США⁹. Впрочем, для нас более важны не сравнительные измерения абстрактных или конкретных величин, а сравнительно-правовое исследование опыта конституционно-правового обеспечения и реализации социального государства за рубежом.

Да, нищета и бедность, социальные бесправие и сегрегация, огромнейшие разрывы в доходах и уровне жизни самых бедных и самых богатых граждан США, наличие армии бездомных, наличие еще большей (многократно большей) армии лиц, не имеющих медицинской страховки, – эти и многие другие условия и обстоятельства не позволяют ни при каких условиях в целом признавать США образцом социального государства. Но перед нами и не стоит задача упрощения, мы и не собираемся сравнивать «в целом». Отдельные же моменты в опыте США – более чем достойны внимания вдумчивого и объективного исследователя.

¹ Охотский Е.В., Богучарская В.А. Социальное государство и социальная политика современной России: ориентация на результат // Труд и социальные отношения. 2012. № 5 (95). С. 30–44.

² Case «Shapiro v. Thompson» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 21, 1969 № 394 U.S. 618 (1969). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/394/618/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/394/618>.

³ Case «Shapiro v. Thompson» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 21, 1969 № 394 U.S. 618 (1969). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/394/618/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/394/618>.

⁴ Case «Shapiro v. Thompson» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 21, 1969 № 394 U.S. 618 (1969). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/394/618/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/394/618>.

⁵ Case «Shapiro v. Thompson» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 21, 1969 № 394 U.S. 618 (1969). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/394/618/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/394/618>.

⁶ Case «Dandridge v. Williams» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 6, 1970 № 397 U.S. 471 (1970). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/471/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/397/471/>.

⁷ Case «Dandridge v. Williams» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 6, 1970 № 397 U.S. 471 (1970). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/471/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/397/471/>.

⁸ Case «Dandridge v. Williams» / Decision of the Supreme Court of the United States of April 6, 1970 № 397 U.S. 471 (1970). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/471/case.html>; <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/397/471/>.

⁹ Тихонов С. Социальное государство: новая карта мира. URL: <http://expert.ru/2012/12/7/sotsialnoe-gosudarstvo-novaya-karta-mira/> (дата обращения: 07.12.2012).

Логинова Т.Е.,
доцент кафедры теории и истории
государства и права ПГНИУ,
кандидат юридических наук, доцент

Исторический опыт формирования федералистских начал в Германии

***Аннотация.** В статье анализируется история становления федерализма в Германии. Показано, что истоки современной федеративной формы государственного устройства находятся еще в феодальной эпохе. Государственно-политическое устройство Священной Римской империи германской нации позволяет проследить становление «имперского федерализма», затем его трансформацию в «монархический, гегемонистский» федерализм периода второй империи, «республиканский, скрытый» федерализм Веймарской республики.*

***Ключевые слова:** федерализм, государственное устройство, политическая система, государство.*

В настоящее время по-прежнему актуальной остается проблема сосуществования территориальных и национальных образований в рамках единого государства. Одним из наиболее распространенных путей ее решения является модель федеративного государства. Начиная с XIX века, популярность федерализма в мире возросла в связи с активизацией процессов национального самоопределения. Но до сегодняшнего дня федерация не является достаточно распространенной формой государственного устройства. Известно, что из примерно 200 государств в мире не более 25 являются федерациями. Среди федераций существуют крупные государства (Индия, Канада, Россия, США, ФРГ и др.), история становления и развития которых позволяет в полной мере представить особенности и своеобразие федеративного государственного устройства. Принципы федерализма важны в современном сложном и взаимосвязанном мире, люди и народы которого стремятся жить вместе и сделать этот мир более демократичным. Идея федерализма пользуется большой популярностью в международных отношениях, особенно в Европе, где была сформулирована концепция «европейского федерализма». Для Европы эпохи нового времени, с середины XVII до середины XX столетия, характерна борьба двух тенденций формирования наций. Первая из них с опорой на средневековый корпоративизм представляла попытку осуществления национальной интеграции на федеративных основах (в Германии, в Швейцарии), вторая была представлена французской моделью централизованного государства.

Обширный фактологический и правовой материал для сопоставления и сравнительного анализа всех проблем, связанных с возникновением и развитием федерализма, представляет нам история Германии. Особая ценность этого материала состоит в том, что федерализм в Германии, имея особую предысторию, последовательно существовал в форме «имперского» федерализма в рамках «Священной римской империи германской нации»¹, «монархического, гегемонистского федерализма» (в юнкерско-буржуазной, кайзеровской Германии), в форме «республиканского, скрытого» федерализма (буржуазно-юнкерской Веймарской республике) и существует с 1949 г. в современной ФРГ – одного из высокоразвитых государств Западной Европы. Обращает на себя внимание, что коренная, революционная перестройка политической системы Германии в 1867-1871 гг., военный разгром в 1945 г. и крах политической системы нацистского рейха не привели в этой стране к отказу от федерализма. Более того, изменения политической системы ФРГ в условиях бурного научно-технического прогресса существенно модифицировали западногерманский федерализм, в котором появились «кооперация союза и земель», «самокоординация» земель, «финансовое выравнивание» и др.

Пытаясь доказать, что федеративное устройство германского государства имеет глубокие исторические корни, западные исследователи «находят» элементы федерализма в Германии еще в

феодалной эпохе. Некоторые из них считают, что в основе проблемы «империя и земли» лежит зародившийся еще в средневековом германском государстве вопрос о правовом оформлении «собственно государственных индивидов, имперских сословий» (Э. Путткамер)², которые требовали для себя верховных властных полномочий, пытаясь противопоставить их центральной королевской власти. Другие делают акцент на проблеме публично-правовой правосубъектности в федеративном государстве и характеризуют первую германскую империю в качестве исторической «государственной конструкции своеобразного вида с элементами федерализма» (Р. Бернхард)³. Некоторые западногерманские государствоведы при характеристике соотношения власти центра и власти на местах в первой Германской империи выделяли лишь особенности способа децентрализации власти и говорили о борьбе «унитаристско-централистских сил с федералистско-партикуляристскими» (Д. Цюндорф)⁴.

Политическая система «Священной Римской империи германской нации», где с 1648 г. окончательно закрепился «княжеский» абсолютизм, представляла собой к концу XVIII в. конгломерат разрозненных самостоятельных государств. После распада этой империи и создания Наполеоном «Рейнского союза» политическая система Германии по-прежнему сохраняла множество феодальных пережитков, в первую очередь, в виде продолжавших существовать «самостоятельных» германских государств. Представления XVII - начала XVIII в. о федеративной форме Римско-германской империи, сформулированные в процессе перехода от средневекового корпоративизма к современному федерализму. Послужили источником идей и моделей федерализма новейшего времени. На протяжении второй половины XIX в. священная Римская империя германской нации традиционно рассматривалась как застывшая и анархическая политическая система, чья раздробленность сделала ее неспособной ответить на вызовы современности.

Созданный Венским конгрессом после разгрома Наполеона Германский союз должен был знаменовать собой новый существенный шаг вперед в государственно-правовом развитии Германии. Однако по своей правовой сути Германский союз являлся международным союзом монархов, которых зачастую вопреки их желаниям, объединили в одно конфедеративное целое. Феодальная политическая система Германии, в развитии которой в первой трети XIX века наметились определенные кризисные тенденции, коренных изменений не претерпела. И в период возникновения и дальнейшего функционирования Германского союза страна продолжала оставаться крайне децентрализованной. Вопрос о федеративном устройстве не возникал в Германии вплоть до 40-х годов XIX века. Неудавшейся попыткой преодолеть раздробленность явилось образование по инициативе Пруссии в 1833 г. Таможенного союза.

К середине XIX в. политическая и обусловленная ею экономическая раздробленность Германии вступили в острое противоречие с экономическими и политическими требованиями крепнущей немецкой буржуазии, стремившейся устранить все препятствия на пути развития капитализма в Германии и требовавшей по этому конституционного переустройства страны.

Конституционные особенности федеративного устройства по Конституции 1871 г. во многом объясняются спецификой становления Германской империи. Этот процесс протекал в два этапа: 1. Заключение международных по сути договоров короля Пруссии с монархами сначала северогерманских, а затем – южно-германских государств об учреждении «вечного союза»; 2. Одновременное принятие Конституции 1867 г., а затем Конституции 1871 г., которые фактически заменили вышеназванные договоры и конституционно закрепили федеративное территориально-политическое устройство Германии. Большим своеобразием названного «вечного союза» являлось то, что юридической основой его являлись договоры, существовавшие исключительно между монархами «союзных государств» и королем Пруссии. Собственно, сама Конституция Германской империи 1871 г. определяющим признаком союзного государства признавала наличие отдельных династий. Федеративные отношения в Германской империи носили, таким образом, специфический «династический» характер, а федерализм в целом являлся договорно-конституционным «монархическим»⁵.

Формирование основ нового территориально-политического устройства Германии после упразднения монархии шло на двух уровнях. На первом – уровне германских земель – упразднение монархии в ходе Ноябрьской (1918 г.) революции активизировало сторонников сепаратизма в землях Германии, для которых проблема территориально-политического устройства нового германского государства приобрела значение одной из важнейших проблем конституционного строительства. На уровне центра были подготовлены конституционные проекты, закрепившие предложения «центристов» и «партикуляристов» с явным перевесом первых. Предложения от земель, а также

конституционные проекты центра читывали негативный опыт неравноправных федеративных отношений в «кайзеровской» Германской империи и носили выраженный антипруссский характер.

Итогом работы Веймарского Национального собрания явился компромисс между центристами и федералистами (с преобладанием первых) в вопросе о территориально-политическом устройстве, что и нашло закрепление в принятой национальным собранием Веймарской конституции⁶. Конституция Германской «империи» 1919 г. Не содержит какой-либо статьи, определяющей форму государственного устройства Веймарской республики. Из конституции была полностью исключена федералистская терминология: бывшие «союзные государства» получили название «земель», орган, заменивший прежний бундесрат (союзный совет), – наименование «рейхсрата» (имперского совета). Вместе с тем в ряде статей Веймарской Конституции явно признается государственная самостоятельность земель: ст. 2 говорила о наличии у земель собственной территории; ст. 5 – об осуществлении государственной власти в пределах компетенции земель собственными органами на основании своих конституций и т.д. Важной особенностью было то, что по форме правления все земли были республиками. Таким образом, федеративные отношения в Веймарской республике являлись, по сути, отношениями между республиками («республиканский федерализм»)⁷.

С установлением в Германии гитлеровской диктатуры элементы государственности немецких земель, а вместе с ним и «федеративный» характер отношений между империей и землями были сразу же ликвидированы в ряде законов национал-социалистского правительства. В соответствии с законами о «слиянии» земель с империей, принятыми 31 марта и 7 апреля 1933 г., в земли стали направляться имперские наместники, облеченные всей полнотой государственной власти в землях вплоть до роспуска ландтагов и увольнения председателя земельного правительства. Логическим завершением вышеназванных мероприятий стало упразднение рейхсрата, провозглашенной в законе от 14 февраля 1934 г.⁸. Результатом издания всех этих законодательных актов явилось упразднение правового положения немецких земель по Веймарской конституции как членов федеративного союза. При фашистском режиме оказалось полностью ликвидированным «республиканское» федеративное устройство, которое было закреплено Веймарской конституцией.

После окончания Второй Мировой войны при создании ФРГ закрепление федеративного территориально-политического устройства явилось вынужденной уступкой немцев властям западных оккупационных держав. С другой стороны, выбор самими немцами федеративного устройства был продиктован потребностями экономической и политической централизации страны в условиях послевоенного возрождения Германии с учетом исторического опыта развития здесь федеративных структур.

После 45-летнего существования двух самостоятельных немецких государств, объединение Германии стало реальностью только в 90-е годы XX века. Присоединение ГДР к ФРГ не повлекло изменения наименования нового государства, которое по-прежнему называется Федеративная республика Германии, не изменилась и форма государственного государства – это, по-прежнему, федерация.

¹ Комлева Ю.Е. Государственно-политическая организация «Священной Римской империи германской нации в новое время: феномен «имперского федерализма»: автореф. дис... канд. ист. Наук. Екатеринбург, 2005. С. 4.

² Puttkamer E. von. Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648. Vormerkung. Berlin-Frankfurt, 1953. S. 33.

³ Bernhard R. Der Abschluß völkerrechtlichen Verträge im Bundesstaat. Köln-Berlin, 1967. S. 48.

⁴ Цит. по: Кастель Е.Р. Развитие федеративных структур в Германии. Екатеринбург, 1992. С. 45.

⁵ Кастель Е.Р. Указ. соч. С. 64.

⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. В 2 т. / отв. ред. д. ю. н, проф. Н.А. Крашенинникова. Т. 2. Современное государство и право / сост. Н.А. Крашенинникова. М., 2003. С. 302–318.

⁷ Кизяковский В. К проблеме становления конституционализма в Германии (первая половина XIX в.) // Методология историко-правовых исследований. М., 1986. С. 116.

⁸ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Указ соч. С. 318–319.

**Преобразование муниципального района в городской округ:
юридические проблемы изменения статуса муниципальных образований**

***Аннотация.** В статье рассматривается вопрос о возможности преобразования муниципального района в городской округ. По итогам анализа действующего законодательства делается вывод о том, что только в случае изменения норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такое преобразование будет возможным.*

***Ключевые слова:** муниципальный район, городской округ, преобразование муниципальных образований.*

Реформа местного самоуправления, начатая в 2003 году, привела к образованию большого количества муниципальных образований в Российской Федерации. Как показывает анализ, новое территориальное устройство местного самоуправления не учитывало экономических факторов, что породило большое количество финансово и экономически несостоятельных территорий. В связи с этим в Российской Федерации в целом, и в Пермском крае, в частности, на сегодняшний момент наблюдается тенденция к сокращению числа муниципальных образований. Анализ состава муниципальных образований в Российской Федерации показывает, что они неоднородны как по количеству проживающего на их территории населения, так и по уровню экономического развития и обеспеченности собственными доходами.

Так, например, в Пермском крае на территории 8 городских округов и 15 муниципальных районов с численностью населения свыше 25 тысяч человек проживает 83% жителей края, на территории остальных 25 муниципальных районов проживает 17% населения края. Самыми многочисленными муниципальными районами являются Чайковский и Пермский муниципальные районы с численностью населения более 100 тысяч человек, самым малочисленным – Косинский муниципальный район, в котором проживает 7 тысяч населения. В 53-х поселениях края (20% от общего количества поселений) проживает менее 1000 человек. Существуют различия и в уровне экономического развития муниципалитетов. Наряду с точками роста, такими как Пермь, Чайковский, Березники, Соликамск, Чусовой, есть территории, где уже десяток лет отсутствуют крупные, стабильно работающие предприятия. Это Кизеловский, Гремячинский, Чердынский, Сивинский, Кудымкарский, Гайнский, Юрлинский районы.

Одним из вариантов решения проблем системы муниципального управления, минимизации конфликтов между районной и поселенческой властью, низкой самообеспеченности местных бюджетов, нехватки квалифицированных кадров в местных администрациях является оптимизация территориальной организации местного самоуправления в целях его укрупнения путем осуществления мероприятий по преобразованию муниципальных образований в целях их укрупнения.

Необходимо отметить, что вопросы укрупнения муниципальных образований нашли отражение и в резолюции IX Съезда Совета муниципальных образований Пермского края, в соответствии с пунктом 2.1 которой главам муниципальных образований Пермского края рекомендовано «с учетом новых экономических условий, положительного опыта укрупнения поселений и создания объединенных администраций муниципальных районов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, рассмотреть вопросы преобразования муниципальных образований»¹. Здесь уместно привести высказывание А.Н. Черткова, который отмечает, что «имеющаяся правоприменительная практика показала, что муниципалитеты нуждаются в методической и финансовой поддержке в части определения границ и установления их на местности. При этом административные границы муниципальных образований не всегда совпадают с территориальным размещением экономики, изменениями в распределении экономического потенциала, миграцией населения и другими изменениями в территориальной организации жизнедеятельности общества. Некоторые поселения (даже вновь созданные) оказались лишенными кадров и самостоятельных источников финансирования»².

Таким образом, на сегодняшний день актуальным является рассмотрение вопроса об юридических и управленческих механизмах осуществления укрупнения муниципальных образований, как на территории Российской Федерации, так и в Пермском крае.

Основные начала организации местного самоуправления, статус местного самоуправления и его место в системе власти в Российской Федерации определены Конституцией РФ. Так, ст. 12 Конституции РФ гарантированы местное самоуправление, его самостоятельность и независимость от органов государственной власти. В отдельной главе Конституции РФ (глава 8 «Местное самоуправление») определены главные права местного самоуправления: а) самостоятельность в решении населением вопросов местного значения; б) самостоятельность в решении населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; в) самостоятельность в установлении местных налогов и сборов; г) право на судебную защиту местного самоуправления; д) право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Рассмотрение вопросов преобразования муниципальных образований, осуществляемого в целях укрупнения муниципальных образований, необходимо начать с определения типов субъектов, которые участвуют в муниципальных правоотношениях. Так, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) выделяет шесть видов муниципальных образований, на территории которых осуществляется решение вопросов местного значения и которые являются основными коллективными субъектами правоотношений в муниципальном праве:

- городские округа;
- муниципальные районы;
- городские и сельские поселения;
- городской округ с внутригородским делением;
- внутригородской район городского округа с внутригородским делением;
- внутригородские территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Одним из важнейших элементов правового статуса муниципального образования является наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований. Указанный законодательный порядок фактически устанавливает правила осуществления преобразования муниципальных образований в целях их укрупнения. В процессе преобразования муниципальных образований происходит правопреемство соответствующих муниципальных образований в отношении всех их прав и обязанностей. Преобразование муниципальных образований происходит на основании ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в которых расположены муниципальные образования. Положения указанного Федерального закона, регламентирующие вопросы преобразования и упразднения муниципальных образований (ст. 13, 13.1), вступили в силу с 08 октября 2003 г.

Статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ определены способы преобразования муниципальных образований, среди которых выделяются:

- объединение муниципальных образований;
- разделение муниципальных образований;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения;
- изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа;
- изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Часть 2 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ устанавливает, что преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

При этом указанной статьей предусмотрено, что инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Следует также обратить внимание на то, что в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» часть 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена положением, согласно которому закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

В положениях частей 2 – 7 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ определен порядок преобразования муниципальных образований, в котором можно выделить следующие процедуры:

1. Объединение двух и более муниципальных образований, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований. К возможным формам преобразования муниципальных образований путем их объединения относятся следующие:

– объединение двух и более поселений – преобразование осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых муниципальных образований на основе результатов публичных слушаний, проведенных в порядке, установленном законодательством;

– объединение поселения с городским округом – преобразование возможно с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Кроме того, объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром;

– объединение двух и более муниципальных районов – преобразование муниципальных образований происходит с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

2. Разделение муниципального образования – поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан. Разделение муниципального образования – муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

3. Изменение статуса муниципального образования – городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Такое преобразование осуществляется на основании закона субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения или населения муниципального района.

Из представленных вариантов преобразования муниципальных образований к укрупнению муниципальных образований может привести объединение двух и более муниципальных образований, а также изменение статуса муниципального образования – городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа.

Таким образом, процесс преобразования муниципального образования представляет собой определенный процессуальный порядок производства, учитывающий большое количество необходимых юридических фактов.

Заслуживающей внимание проблемой преобразования муниципальных образований является вопрос о возможности укрупнения муниципального образования путем преобразования муниципального района в городской округ, т.е. изменение статуса муниципального района. Такой вопрос возникает в связи с тем, что реорганизация муниципального района путем его преобразования в городской округ среди способов преобразования муниципальных районов в ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ не перечислена. В этой связи по вопросу правовой возможности наделения муниципального района статусом городского округа существует две диаметрально противоположные позиции.

Первая точка зрения заключается в признании невозможности наделения муниципального района статусом городского округа. Такое утверждение основано на том, что ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ установлен закрытый перечень способов преобразований муниципальных образований, и, следовательно, любые иные способы преобразования недопустимы. Действительно, форма изложения ч. 1 названной статьи, в которой содержится указанная норма, соответствует требованиям юридической техники к изложению закрытых перечней. В тексте не используются такие обороты, как «в частности», «как правило», «в основном», «и другие способы», применение которых могло бы свидетельствовать об открытом характере перечня способов преобразования муниципальных образований.

Утверждение о невозможности наделения муниципального района статусом городского округа поддерживают и органы государственной власти. Так, Министерством регионального развития Российской Федерации на обращение Совета депутатов города Голицына с просьбой прокомментировать инициативу органов местного самоуправления Одинцовского района Московской области о преобразовании муниципального района в городской округ был дан ответ о невозможности преобразования Одинцовского муниципального района в городской округ по причине отсутствия в Федеральном законе № 131-ФЗ положений, регламентирующих такую процедуру преобразования.

Мнение о том, что перечень вариантов преобразования муниципального образования является закрытым, высказывают и ученые-юристы. Так, В.И. Шкатулла отмечает, что «положения ст. 13 Федерального закона №131-ФЗ сформулированы таким образом, что дают основания для вывода, что изложенный перечень преобразований муниципальных образований является исчерпывающим»³. А.А. Замотаев пишет, что «вывод о недопустимости перевода муниципального образования из статуса района в статус городского округа путем процедуры преобразования следует признать обоснованным»⁴.

Таким образом, исходя из изложенного, вывод о недопустимости преобразования муниципального образования из статуса района в статус городского округа в значительной степени является обоснованным, так как на сегодняшний день отсутствует законодательно определенный механизм выражения воли жителей муниципального района по вопросу наделения муниципального района статусом городского округа.

Другая точка зрения основывается на принципе «разрешено все, что прямо не запрещено законом». Действительно, Федеральным законом № 131-ФЗ никоим образом не урегулирован вопрос о реорганизации муниципального района путем наделения его статусом городского округа. Иными словами, федеральное законодательство не содержит запрета на такое преобразование. Следовательно, такая процедура при условии получения согласия жителей муниципального района на преобразование района в городской округ, полученного по результатам голосования о наделении муниципального района статусом городского округа, в принципе, возможна.

В пользу такого вывода свидетельствует также следующее обстоятельство. Федеральный закон № 131-ФЗ не налагает никаких ограничений на возможность осуществления нескольких одновременных изменений территориальной организации местного самоуправления. В частности, перевод муниципального образования из статуса района в статус городского округа может рассматриваться как итог пакета изменений, состоящего из двух последовательных действий, оформляющих правопреемство муниципального района. Во-первых, преобразования городского населенного пункта в составе района (наиболее естественно – его административного центра) в городской округ и, во-вторых, изменения границ городского округа и района путем передачи всех находящихся в его составе сельских поселений и (или) населенных пунктов из состава района в состав городского округа.

Другая технология предполагает осуществление следующих изменений. Во-первых, объединение городского поселения (наиболее естественно – его административного центра) со всеми другими поселениями муниципального района. При этом территория нового «глобального»

городского поселения фактически будет равна территории, на которой местное самоуправление осуществляется органами муниципального района, и, во-вторых, наделение нового «глобального» городского поселения статусом городского округа.

Таким образом, действующие нормы Федерального закона № 131-ФЗ прямо не запрещают преобразование муниципального района в городской округ. Более того, многоступенчатая процедура принятия необходимых решений, основанная на нормах № 131-ФЗ, допускает поэтапное преобразование муниципального образования из муниципального района в городской округ.

Конституцией РФ установлено, что население муниципального образования является источником власти местного самоуправления; жители соответствующей территории являются главным субъектом, определяющим форму существования и порядок организации местного самоуправления на этой территории. Местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, служит выражением власти народа. В случае согласия жителей муниципального района, полученного в ходе голосования в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации «О местном референдуме», на преобразование муниципального района в городской округ у органов государственной власти и органов местного самоуправления не может быть оснований не исполнять такое решение, принятое на референдуме. Соответственно, источником для осуществления преобразования в этом случае будет являться согласованная воля жителей муниципального района, выраженная в результате референдума.

Разновидностью второй точки зрения, базирующейся на принципе «разрешено все, что прямо не запрещено законом», является позиция, основанная на процедуре объединения поселений района и самого района в новое муниципальное образование – городской округ. Для такого объединения в соответствии со ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ требуется согласие населения каждого из поселений, выраженного путем голосования. Процедура получения согласия населения на объединение поселений должна быть предусмотрена в законодательстве субъектов Российской Федерации.

При рассмотрении возможности наделения муниципального района статусом городского округа необходимо учитывать мнение Конституционного суда Российской Федерации, который в Определении от 01.04.2008 № 194-О-П указал, что «определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления. Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления».

При преобразовании муниципального района в городской округ необходимо также учитывать требования, предъявляемые к городскому округу ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, среди которых следующие. Во-первых, территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. Во-вторых, в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями). В-третьих, наделение статусом городского округа осуществляется при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий. В-четвертых, при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения. Обязательность соблюдения перечисленных требований подтверждается судебными решениями Верховного суда РФ

(см., Определение Верховного Суда РФ от 25.04.2007 по делу № 4-Г07-17, Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2007 по делу № 4-Г07-31).

Думается, что вторая точка зрения на возможность преобразования муниципального района в городской округ может быть принята в случае изменения действующего законодательства.

Таким образом, в связи с тем, что при анализе законодательства РФ не было выявлено оснований для запрета преобразования муниципального района в городской округ, предлагаем ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изложить в следующей редакции: «Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения *или муниципального района* в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением». Введение предлагаемой формулировки в Федеральный закон №131-ФЗ позволит при наличии выраженного согласия населения соответствующей территории осуществлять преобразование муниципального образования из любой формы в любую иную форму муниципального образования.

¹ Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае в 2014 году», Пермь, 2015, С. 78.

² Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 40.

³ Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). Изд. 2-е, доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Замотаев А.А. О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о вопросах установления границ и статусов муниципальных образований) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Третьякова Е.С.,

доцент кафедры гражданского и предпринимательского права

НИУ ВШЭ в Перми,

кандидат юридических наук, доцент

Национальные интересы и национальная безопасность: генезис и взаимодействие категорий

Аннотация. *Статья посвящена исследованию генезиса категорий «национальные интересы» и «национальная безопасность» и их взаимосвязи. Определено, что национальные интересы лежат в основе политики любого государства на любом этапе его развития, что наиболее значимым интересом является национальная безопасность, на обеспечение которой направлены как внутренние усилия государств, так и развитие мирополитической системы.*

Ключевые слова: *национальные интересы, национальная безопасность.*

Национальные интересы являются важной категорией как во внутренней, так и во внешней политике, ведь цели политики должны определяться именно в общем контексте национального интереса.

Вместе с тем, вопрос относительно того что такое национальные интересы и каковы они до сих пор вызывает оживленные дискуссии. Изначально, понятие «национальные интересы» было производным от теории национального суверенитета, которую еще в XVII – XVIII веках предложили Европейские просветители. Согласно данной теории, носителем высшей власти (суверенитета) в государстве является нация, т.е. сами граждане. Отсюда их право не только участвовать в управлении государством, но и решать коренные вопросы его устройства, ранее считавшиеся прерогативой

монархов и церкви, включая форму правления, границы, характер отношений с другими государствами и пр. В рассматриваемый период времени категория «национальный интерес» приобретала все большее значение.

Различают несколько вариантов классификации национальных интересов.

Первое – в зависимости от долгосрочности – национальные интересы подразделяются на постоянные и временные.

Второе – в зависимости от приоритета и необходимости реализации – можно выделить жизненно необходимые интересы и «интересы на перспективу».

Третье – национальные интересы могут быть связаны с какой-либо территорией. В этом случае можно выделить глобальные (общие интересы для всех государств), локальные (интересы в рамках одного или нескольких географических регионов) и территориальные интересы. По похожему основанию можно определить международные и внутрисоциальные интересы.

Четвертое – по степени значимости для государств – национальные и интернациональные интересы.

Пятое – по сфере общественной жизни – можно выделить экономические, социальные, политические и т.д.

Представляется возможным определить национальный интерес как осознанную, оформленную на официальном уровне потребность общества (нации, государства), основанную на его национальных ценностях, направленную на формирование и сохранение благоприятных условий для его стабильного существования и прогрессивного развития.

В юридической науке, как правило, указывают, что национальные интересы состоят из двух компонентов – интересов государства и интересов непосредственно граждан. Причем эти два компонента взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Вместе с тем, существует мнение, что национальный и государственный интересы необходимо разграничивать, ведь национальный интерес в первую очередь сопоставим с ценностями самого общества нежели государства. Однако, в связи с тем, что на международной арене государство является представителем общества на уровне международной политики термин национальный интерес используется преимущественно в контексте государственного интереса. В этой связи представляется возможным использование категории национально-государственные интересы, которые можно рассматривать как совокупность «ценностей, имеющих доминирующее значение для государства, его существования и развития, его способности защищать и отстаивать свою независимость и суверенитет»¹.

Интересную характеристику особенностей национальных интересов российского государства в данном контексте дал в своем диссертационном исследовании кандидат политических наук А.Г. Минасян, отметивший следующее: «Обширные пространства страны, требующие значительных усилий для их освоения в сложных географических и геополитических условиях, этническое многообразие, особенности национального характера – все это предопределяло в качестве национального интереса всемерное укрепление государства как организующего начала, призванного обеспечить территориальную целостность и внешнюю безопасность и выработать адекватные формы сосуществования различных национально-этнических, религиозных и культурных общностей. Вот почему исторически сложившиеся национальные интересы России стали преимущественно интересами государственными. В силу специфики исторического развития страны государственные интересы, как правило, ставились выше интересов личности, что и предопределило, собственно, «имперский» характер России» и до сих пор имеет определенное идеологическое значение².

Рассматривая содержательный аспект, представляется, что на глобальном уровне национальные интересы можно свести к нескольким позициям, являющимся определенной константой для любого государства на любой стадии его развития: безопасность, прочные международные позиции и развитие.

Таким образом, первичной и неизменной содержательной составляющей национальных интересов является безопасность государства.

Непосредственно категория «национальная безопасность» была введена в политический оборот в самом начале XX века Т. Рузвельтом, в настоящее время широко используется в политико-правовой практике, в том числе нашего государства. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента национальная безопасность определяется как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойное качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и

территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»³.

Безусловно, что каждому историческому периоду присуще свое понимание национальной безопасности, исходя из конкретно исторических условий развития общества, вместе с тем, с одной стороны, представляется возможным говорить о весьма обобщенном определении обозначенной категории, с другой – обратить внимание на тот факт, что оно не претерпевает серьезных, концептуальных изменений, а лишь дополняется и актуализируется.

Итак, в самом общем смысле под национальной безопасностью можно понимать способность государства сохранять свою территориальную целостность и обеспечивать свои интересы и интересы людей, проживающих на его территории.

В XIX веке в ходе формирования теории «национальных интересов», категории «национальная безопасность» еще не существовало в политико-правовом обороте, однако формировались предпосылки становления, в том числе и юридического оформления.

Уже в указанный период времени, государства, в том числе Российская империя выстраивали свою деятельность, в первую очередь, исходя из необходимости обеспечения национальной безопасности, и речь шла с одной стороны об укреплении геополитических позиций, с другой – о борьбе с революционным движением, активно развивающимся в Европе. Не случайно в своей записке о политическом положении Европы, составленной в 1838 году, барон Бруннов («начальник штаба по дипломатической части императора Николая I) рассматривает борьбу с революционными идеями, как основную задачу русской дипломатии⁴.

Укрепление геополитических позиций и охрана государственных границ изначально лежало в основе обеспечения национальной безопасности, тем более в период, когда «мирового пирога» происходил весьма активно. Как известно, развитые государства вели активную политику, связанную с завоеванием новых территорий и установлением колониальной зависимости. При этом, империализм как черта политического курса российского государства был, прежде всего, направлен на обеспечение геополитической устойчивости и внешней безопасности. По мнению Миронова Б.Н. российская власть руководствовалась в первую очередь геополитическими соображениями: обеспечение прочных границ, обретение незамерзающих портов, воспрепятствование захвату пограничных территорий или включение их в сферу своего влияния⁵. Данная политика отличалась от колониализма европейских государств, прежде всего тем, что «не было делом экономического расчета. Россия постепенно овладела своими окраинами и на западе, и на востоке в силу чисто политических побуждений, как необходимым условием обеспечения своего могущества и независимости»⁶, т.е. имело место непосредственное обеспечение национальных интересов, в контексте национальной безопасности.

В рассматриваемый период времени происходило и расширение понимания категории «национальная безопасность», продолжалось становление таможенного и миграционного режимов, как важных составляющих национальной безопасности, ведь рассматривая категорию безопасность в широком контексте целесообразно говорить не только об охране государственных границ с целью обеспечения целостности своей территории, но и рассматривать вопросы пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов и товаров и других составляющих, которые с течением времени содержательно дополнили понимание рассматриваемой категории.

При характеристике вопросов национальной безопасности нельзя упускать из внимания вопросы формирования единой мирополитической системы и мирового правопорядка, которые с организационной точки зрения начались именно в XIX веке и продолжается в настоящее время при непосредственном участии российского государства. В ходе осуществления внешнеполитической деятельности любого, отдельно взятого государства, направленной на осуществление его интересов всегда затрагиваются интересы других государств (одного или нескольких), при этом если интересы совпадают – взаимодействие носит конструктивный характер, если интересы вступают в противоречие – соответственно деструктивный. Формирование международного правопорядка (мирополитической системы как его организационного проявления) можно рассматривать как конструктивное взаимодействие, в свою очередь конфликты, в том числе вооруженные необходимо рассматривать как деструктивную форму взаимодействия.

Итак, категория «национальные интересы» является базовой для формирования внутривнутриполитической и внешнеполитической деятельности любого государства на любом этапе его развития, определяя, прежде всего, их содержательный аспект. Интересы государств различны и могут меняться в зависимости от ситуации, однако существуют постоянные, жизненно необходимые

интересы, к числу которых, в первую очередь, необходимо относить национальную безопасность, которая имеет не только территориальные, но и глобальные интернациональные масштабы.

Фактически начиная с XIX века как начала формироваться концепция национальных интересов и национальной безопасности, которая стала юридически оформляться как на уровне национальных правовых систем, так и на уровне международного права, чему способствовали, в том числе, новая, довольно устойчивая система международных отношений, направленная и на обеспечение национальной безопасности государств, оформление и признание категории суверенитета, юридическое закрепление территориальных пределов, формирование системы баланса основных держав и ряд иных факторов, повлиявших на современную трактовку и фактическую реализацию национальных интересов, в том числе, в контексте национальной безопасности.

¹Международная безопасность и обороноспособность государств (Понятия, определения, термины) / под общ. ред. О.К. Рогозина. М., 1998. С. 18.

² Минасян А.Г. Национальные интересы России и политический механизм их обеспечения: на примере Закавказья. дис... канд. полит. наук. М., 2001. С. 24–25.

³ О стратегии национальной безопасности РФ: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II), ст. 212.

⁴ Покровский М.Н. Крымская война 1848 год // Дипломатия и войны царской России в XIX столетии. Сборник статей. М.: Издательство «Красная новь», 1923. С. 106.

⁵ Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX века). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 2000. С. 26.

⁶ Коркунов Н.М. Русское государственное прав. Т. 2. СПб., 1897. С. 180.

Лукьянчук Е.О.,

доцент кафедры административно-правовых дисциплин

ВИПЭ ФСИН России,

кандидат юридических наук

Социально-правовые проблемы обеспечения экологической безопасности как направления национальной безопасности Российской Федерации

***Аннотация.** В статье раскрываются современные тенденции и проблемы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации как одного из основных направлений национальной безопасности. Формулируется вывод о существующей системе противодействия внешним и внутренним угрозам экологической безопасности России.*

***Ключевые слова:** экологическая безопасность, стратегия национальной безопасности, внешние и внутренние угрозы экологической безопасности РФ, меры и средства обеспечения экологической безопасности РФ.*

Согласно российской экологической доктрине экологическая безопасность – одна из составляющих национальной безопасности¹, охватывающая систему природных, социально-экономических, технологических и иных условий, определяющих необходимое качество жизни и деятельности находящихся (постоянно или временно) на территории Российской Федерации граждан. Экологическая безопасность предполагает систему мер, обеспечивающих защищенность природы, государства, личности и ее прав и свобод от реальных и потенциальных угроз, возникающих в результате антропогенных или естественных воздействий на окружающую среду.

Реализация системы экологической безопасности осуществляется с помощью организации и проведения законодательных, технических, управленческих, биолого-медицинских и иных мероприятий, достаточных для обеспечения минимального негативного воздействия на природную среду, человека, одновременно, способствующих экономическому развитию субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Среди правовых средств обеспечения экологической безопасности Российской Федерации: нормирование природопользования, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование и страхование, сертификация, контроль, применение механизмов юридической ответственности к физическим и юридическим лицам, а также гарантии экологических прав и свобод человека.

Участниками обеспечения экологической безопасности Российской Федерации являются органы государственной власти, уполномоченные на охрану окружающей среды; федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, компетентные решать задачи природоохранительного законодательства, а также отдельные граждане и общественные объединения, которые вправе участвовать в общественной экологической экспертизе и обращаться за защитой нарушенных или оспариваемых прав и свобод.

В современных условиях развития российского общества угрозами безопасности являются обстоятельства внешнего и внутрис государственного свойства, свидетельствующие о реальной опасности для страны и гражданина.

Раскрывая содержание внешних угроз нельзя не упомянуть о вооруженном конфликте на Украине. Ведется борьба за ресурсы: большие площади плодородного черноземья, береговую линию в Черном море, промышленные объекты ракетно-космической, авиастроительной, металлургической, энергетической и химической отраслей на Юго-Востоке, а также центры православной и славянской культуры. На западных приграничных территориях России выстроен «кордон» антироссийских и русофобских государств, поддерживающих пронацистские идеи².

Продолжающийся гражданский конфликт в Сирии остается одной из важных тем внешнеполитической деятельности многих государств. Главная роль в противостоянии правительственным силам принадлежит различного рода исламистским группировкам, среди которых наиболее боеспособными являются террористические организации. В сентябре 2015 года российская авиация приступила к бомбардировкам позиций боевиков «Исламского государства» и прочих террористов, согласуя свои действия с правительственными войсками. По сообщениям Организации Объединенных Наций с начала конфликта погибло около 220 тыс. человек; экономике и объектам, обеспечивающим жизнедеятельность граждан, нанесен огромный ущерб. К сожалению, на ежегодной конференции по безопасности (12 – 14 февраля 2016 года, г. Мюнхен) участникам не удалось преодолеть существующие разногласия по сирийскому вопросу³.

С определенной скоростью растет количество стран-обладателей ядерным оружием, распространения и использования химического и биологического оружия. На приграничных российских территориях расширяется сеть военных биологических лабораторий США.

В доступных информационных источниках разными специалистами ведется речь о вооруженных конфликтах, потенциально связанных с возможным применением ядерного оружия, что неизбежно может привести к человеческим жертвам и экологическим катастрофам. Например, в 1991 году в ходе войны с Ираком природе был нанесен умышленный вред. Иракские войска взорвали нефтяные скважины, разрушили нефтеперерабатывающие комплексы, повредили сотни километров нефтепроводов и морских терминалов. В результате утечки сырой нефти из поврежденных объектов образовались «нефтяные озера». Огромное количество нефти вылилось в Персидский залив. Погибло более 30 тысяч птиц, в Объединенных Арабских Эмиратах, Кувейте, Турции прошли черные дожди. Кроме того, применялись боеприпасы, содержащие высокотоксичный и радиоактивный обедненный уран (более 300 тонн), в результате чего резко увеличилось число обращений за медицинской помощью, как со стороны военнослужащих, так и мирных граждан Ирака⁴.

Следует отметить активную деятельность некоторых государств по испытанию новых видов оружия массового поражения. Так, 6 января 2016 года в Северной Корее (на ядерном полигоне Пхунгери провинции Янгандо) проведено испытание водородной бомбы. По данным Геологической службы США по шкале интенсивности в баллах магнитуда землетрясения составила 5,1. Правительством Северной Кореи было сообщено, что бомба «изготовлена на основе отечественной технологии», а испытания не оказали негативного воздействия на экологическую обстановку. Премьер-министр Японии Синдзо Абэ резко осудил деятельность корейского государства и уверенно заявил, что проведенные испытания являются «серьезной угрозой безопасности». В Российской Федерации серьезно обеспокоены сообщениями из Пхеньяна. В одном из сообщений руководителя Комитета по международным делам Совета Федерации Константина Косачева говорится: «Северокорейская ядерная программа реализуется государством, имеющим с Россией общую границу. От Пхеньяна до Владивостока менее 700 км, от места испытания до нашей границы – еще раза в три меньше. И любые действия на данном направлении напрямую затрагивают национальную безопасность нашей страны»⁵.

В доступных для широкой общественности источниках время от времени появляются сведения об испытаниях новых видов баллистических ракет, развертывании новых элементов системы ПРО, спуске на воду более совершенных подводных лодок с ядерными ракетами на борту. Так, 20 октября 2015 года в США на полигоне в штате Невада проведены испытания ядерной

управляемой бомбы В61 – 12. В 2016 году запланировано проведение еще двух испытаний этого боеприпаса. В 2020 году модернизированный боеприпас запускается в серийное производство. Следует отметить, что разные модификации В61 являются основным видом боеприпасов, состоящих на вооружении Соединенных Штатов с начала ядерной эпохи.

Вооруженные противостояния конфликтующих сторон и научно-исследовательская деятельность вооруженных сил разных государств опасно воздействуют на возможность жизнедеятельности и качество жизни человека, а также состояние природы. Среди неизбежных последствий: загрязнение территорий различными выведенными из строя военными транспортными средствами; разрушение и загрязнение озонового слоя; радиоактивное загрязнение водных объектов атомными подводными лодками; радиоактивное заражение почвы, растительного и животного мира; пожары в лесных массивах и др.

Сегодня серьезную угрозу экологической безопасности представляют акты экологического терроризма, в особенности те, что посягают на безопасность функционирования экологически опасных объектов (химических, металлургических предприятий, атомных электростанций, нефте- и газопроводов и др.). Указанные объекты могут быть рассмотрены преступниками как средства разрушения или вывода из строя предприятий; подрыва экономики государства; нанесения ущерба природной среде, жизни и здоровью населения; формирования панического страха в обществе конкретного государства.

Среди факторов, обуславливающих создание внутренних угроз экологической безопасности Российской Федерации, назовем деятельность хозяйствующих субъектов (предприятий, учреждений и организаций) и бытовая деятельность человека. Основными материальными и энергетическими загрязнителями окружающей среды являются различные вещества, тепловая энергия, электромагнитные колебания, энергия вибраций, звука, радиация.

Специалисты, проектирующие гидроэлектростанции, сталкиваются с проблемами сохранения нерестилищ и рыбных запасов, нарушением естественных водотоков, изменением климата в районе водохранилищ, изъятием земель сельскохозяйственного назначения. Осушение болот в целях увеличения площади сельскохозяйственных земель в отдельных регионах приводит к снижению уровня грунтовых вод, истреблению пастбищ, лесных массивов, превращению огромных площадей в районы, покрытые песком и торфяной пылью.

Предприятия химической, металлургической и энергетической промышленности, выбрасывая отходы производства в атмосферу и водоемы, способствуют уничтожению растительного и животного мира, возникновению заболеваний у людей, проживающих на территории. Воздействие загрязнителей обуславливает рост общей заболеваемости населения, повышения уровня распространенности острых респираторных инфекций, хронических неспецифических заболеваний органов дыхания, болезней нервной системы, увеличение злокачественных новообразований.

Одна из наиболее острых экологических проблем в России – проблема радиоактивных отходов. Основными поставщиками таких отходов являются Военно-морской флот, атомный ледокольный флот, судостроительная промышленность и предприятия неядерного цикла.

В настоящее время автомобиль перестал быть атрибутом особой успешности и состоятельности. Разные специалисты говорят о 80 % грузов, перемещаемых автотранспортом в разные точки назначения в мире. Результаты исследований (Безуглая Э.Ю., Буслаев А.П., Луканин В.Н., Трофименко Ю.В., 1998) показали, что объем загрязнения атмосферы Земли автотранспортом составляет до 70 %. Эффективность двигателей внутреннего сгорания составляет около 20 %, как следствие, около 90 % топлива выбрасывается в атмосферу.

Стремление получать более высокие урожаи обусловило использование различных стимуляторов (минеральных удобрений) и пестицидов. Используемые химикаты способны: накапливаться в земле и переноситься организмами; снижать жизнедеятельность в почве полезных микроорганизмов; блокировать механизмы самоочищения грунта; скапливаться в грунтовых водах и наземных водоемах. Пестициды попадают в организм человека из атмосферного воздуха, с продуктами питания и водой⁶.

В природе все находится в перманентном процессе динамической взаимосвязи с физическими, биологическими и химическими закономерностями: воздух – вода – почва – растения – человек.

Устранение и минимизация количества указанных проблем затрудняется преобладающим количеством ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре отечественной экономики при растущем истощении запасов природных ресурсов, а также увеличении численности населения при сокращении территорий, пригодных для проживания.

В сфере международно-правового сотрудничества государствами предпринимаются конкретные шаги по устранению обозначенных нами проблем, а именно: 1 января 2016 года под эгидой Организации Объединенных наций вступила в силу Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (единогласно принята 193 государствами-членами ООН). В соответствии с данным документом цели устойчивого развития связаны с достижением удовлетворения потребностей населения как развитых, так и развивающихся стран, путем реализации трех компонентов устойчивого развития: социального, экономического и экологического, а также урегулирования вопросов мира и справедливости⁷.

Таким образом, в целях противодействия внешним и внутренним угрозам система обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в современных условиях реализуется по следующим направлениям:

- участие в международных механизмах политического, военного, экономического и экологического характера, а также выполнение требований международных соглашений и договоров;
- разработка предложений, касающихся совершенствования природоохранного законодательства, с учетом принципов недопустимости неэффективного и хищнического природопользования; развития инновационных технологий в производстве и переработке отходов; снижения объемов выбросов вредных веществ и сточных вод; минимизации вреда, причиняемого природной среде при разведке и добыче полезных ископаемых;
- реализация стратегии развития воспитания в Российской Федерации, наряду с повышением уровня экологического образования и экологической культуры населения.

¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 года № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, ст. 212.

² Комлева Н.А. Украина в большой геополитической игре. URL: <http://www.evestnik-mgou.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

³ Мюнхенская конференция не решила проблемы. URL: <http://www.ria.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

⁴ Экология Персидского залива. URL: <http://www.russian.irib.ir> (дата обращения: 30.12.2014).

⁵ КНДР испытала водородную бомбу, в мире бьют тревогу. URL: <http://www.ria.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

⁶ См.: Влияние пестицидов на здоровье человека. URL: <http://www.econet.ru> (дата обращения: 10.12.2015.)

⁷ 17 целей для преобразования нашего мира. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 10.02.2016).

Каляшин А.В.,

доцент кафедры управления и административно-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук

К вопросу наделения Федеральной службы исполнения наказаний полномочиями по обеспечению противодействия коррупции, собственной безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

***Аннотация.** В настоящей статье исследованы вопросы наделения Федеральной службы исполнения наказаний полномочиями по обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации противодействия коррупции и собственной безопасности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, связанные с включением в Перечень должностей высшего начальствующего состава в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы должности начальника управления собственной безопасности и образованием в центральном аппарате управления собственной безопасности.*

***Ключевые слова:** Федеральная служба исполнения наказаний, центральный аппарат, полномочия, противодействие коррупции, собственная безопасность.*

В течение 2008 года был разработан и утвержден Президентом Российской Федерации (далее – РФ) Национальный план противодействия коррупции, принят и вступил в силу пакет антикоррупционных законов, подписан ряд указов, расширяющих контроль за деятельностью государственных и муниципальных служащих, руководителей государственных корпораций.

В уголовно-исполнительной системе (далее: УИС) с декабря 2008 года функции по обеспечению собственной и экономической безопасности, противодействию коррупционным

проявлениям осуществляли отделы (отделения) «Б» оперативных управлений (отделов) ФСИН России и территориальных органов УИС¹.

В октябре 2009 года указом Президента РФ² (далее: Указ) в Перечень должностей высшего начальствующего состава в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы в Центральном аппарате Федеральной службы исполнения наказаний была включена должность начальника управления собственной безопасности.

Во исполнение Указа в целях противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности приказом ФСИН России от 06.11.2009 № 440 «Об организационных вопросах Федеральной службы исполнения наказаний»³ в структуре Федеральной службы исполнения наказаний образовано управление собственной безопасности (п. 1).

Приказом ФСИН России от 02.03.2010 № 72 «О внесении изменений в штатные расписания территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний» во всех территориальных органах ФСИН России были созданы подразделения собственной безопасности, на которые в том числе возложены функции по борьбе с коррупцией и собственной безопасности.

И только в июле 2015 года Министерством Юстиции Российской Федерации было предложено внести изменение в Положение о Федеральной службе исполнения наказаний⁴ (далее: Положение), которое наделяет ФСИН России полномочием по обеспечению собственной безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы⁵. Абзац восьмой подпункта 1 пункта 7 Положения министерством планировалось изложить в следующей редакции: «собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну в уголовно-исполнительной системе».

В ноябре 2015 года⁶ указом Президента РФ в пункт 7 Положения внесено изменение с расширением абзаца восьмого подпункта 1 в редакции: «противодействие коррупции, собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в уголовно-исполнительной системе». Ранее ФСИН России было наделено полномочием исключительно по обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации по защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в уголовно-исполнительной системе.

Все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы.

В целях противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности в учреждениях и органах УИС в 2009 году в центральном аппарате была введена должность начальника управления собственной безопасности, в его структуре образовано управление собственной безопасности, а во всех территориальных органах ФСИН России в 2010 году созданы подразделения собственной безопасности.

В результате в 2015 году ФСИН России наделен полномочиями по обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации противодействия коррупции и собственной безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

¹ Общие сведения Управление собственной безопасности ФСИН России. URL: <http://www.fsin.su/structure/safety>.

² Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и соответствующих этим должностям специальных званий: указ Президента РФ от 31 октяб. 2009 № 1229 (в ред. от 10.09.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 45, ст. 5318; 2014. № 37, ст. 4936.

³ Об организационных вопросах Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН РФ от 06.11.2009 № 440 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2009. № 12.

⁴ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13 октяб. 2004 № 1314 (в ред. от 27.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4109; 2015. № 48 (часть II), ст. 6819.

⁵ О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации (по состоянию на 07.07.2015) (подготовлен Минюстом России): проект Указа Президента РФ. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 07.07.2015.

⁶ О внесении изменений в Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314: указ Президента РФ от 27 нояб. 2015 № 578 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 48 (часть II), ст. 6819.

Завитова С.В.,
начальник кафедры административно-правовых дисциплин
ВИПЭ ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент
Крижановский С.В.,
адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин
ВИПЭ ФСИН России

Формы и методы урегулирования конфликта интересов в органах и учреждениях ФСИН России

***Аннотация.** В статье освещаются вопросы реформирования уголовно-исполнительной системы в рамках реализации задач по повышению эффективности организации управленческой деятельности и противодействию коррупции. Рассмотрены формы и методы урегулирования конфликта интересов в органах и учреждениях ФСИН России. Дан анализ практики применения методов урегулирования конфликта интересов, проанализированы современные научные разработки.*

***Ключевые слова:** реформирование уголовно-исполнительной системы России, ФСИН России, конфликт интересов, управление конфликтами интересов, методы убеждения, методы принуждения.*

Реформирование уголовно-исполнительной системы России предполагает повышение эффективности управления и снижение уровня коррупциогенности в органах и учреждениях ФСИН России. В целях реализации данных задач в законодательство было введено понятие конфликт интересов. В широком понимании данное явление описывает ситуацию пересечения или несовместимости интересов различных субъектов. Похожие ситуации возникают каждый день. Это могут быть интересы физических, юридических лиц, общества, государств и т.д. Однако законодательство рассматривает конфликт интересов, на данный момент, исключительно в антикоррупционном аспекте, т.е. как конфликт интересов должностного лица с одной стороны и публичных интересов с другой, в связи с исполнением им своих профессиональных обязанностей. При этом следует отметить, что поскольку защита частных законных интересов в данном случае является обязанностью государства, их можно также рассматривать, как публичные интересы. Несмотря на мнение, поддерживаемое большинством авторов, что конфликт интересов несет в себе только негативную роль, представляется, что, с точки зрения совершенствования управления, конфликт интересов позволяет выявить недостатки в организации и пробелы в правовом регулировании управленческой деятельности ФСИН России.

ФСИН России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания¹.

Поскольку ФСИН России входит в структуру федеральных органов исполнительной власти², данному органу свойственны и все признаки реализации исполнительной власти. Деятельность уголовно-исполнительной системы в сфере урегулирования конфликта интересов, как и любой деятельности органов исполнительной власти присущи различные формы и методы. При этом конфликт интересов следует рассматривать не только с точки зрения урегулирования, но и предотвращения, иными словами как деятельность по управлению конфликтом интересов, включив туда такие направления как организацию деятельности по предотвращению (профилактике), выявлению, урегулированию конфликтов интересов в уголовно-исполнительной системе.

Традиционно³ в науке административного права выделяют следующие формы реализации исполнительной власти:

- правовые формы;
- внеправовые формы.

К правовым формам можно отнести деятельность по:

- разработке, принятию и опубликованию нормативных актов в сфере управления конфликтом интересов (правотворческую деятельность). На данный момент существует обширный перечень

нормативных правовых актов (Федеральные законы, постановления Правительства РФ, указы Президента РФ). Следует отметить, что специального нормативного правового акта, регулирующего деятельность по урегулированию интересов во ФСИН России, нет, нормы включены в нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственной службы, и в антикоррупционное законодательство.

– исполнению вышеуказанных нормативных правовых актов, издание индивидуальных актов управления, направленных на управление конфликтами интересов во ФСИН России. В данном случае примером такой деятельности являются приказы ФСИН России по управлению конфликтами интересов.

К внеправовым формам можно отнести:

– организационные действия (организация семинаров, конференций по управлению конфликтами интересов в ведомстве, организация внутриведомственных проверок, организация деятельности аттестационных комиссий ФСИН России, разработка методических рекомендаций, оказание практической помощи подчиненным подразделениям, проведение занятий с сотрудниками ФСИН России по служебной подготовке и т.д.);

– материально-технические мероприятия (размножение и рассылка материалов о случаях выявления конфликтов интересов в ведомстве, подготовка и обобщение статистических данных, содержащих информацию о деятельности по урегулированию конфликтов интересов и т.д.).

Следует отметить, что формы управленческой деятельности непосредственным образом связаны с методами государственного управления и выражаются через них. Основными (всеобщими) методами управления являются методы убеждения и методы принуждения.

К методам убеждения относятся такие методы как: проведение воспитательной работы с сотрудниками ФСИН России, обучение действиям по выявлению и урегулированию конфликта интересов, награждение сотрудников, не имеющих взысканий и т.д.

Методы принуждения это - рассмотрение на аттестационной комиссии (поскольку из рассмотренных нами случаев результатом стало привлечение 82 % рассмотренных сотрудников к дисциплинарной ответственности), проведение оперативно-розыскной деятельности, меры ответственности, установление ограничений и запретов и др.

Проведенные нами исследования практики применения методов принуждения как в управленческой деятельности ФСИН России в целом, так и в управлении конфликтами интересов в частности, применяются намного шире, чем меры убеждения. Так, 43 % опрошенных сотрудников ФСИН России отметили недостаточное применение такого метода, как метод морального поощрения, что ведет в свою очередь к представлению сотрудниками ФСИН России о своей службе, как мало перспективной и неэффективной. Часть респондентов отметили о слабо проводимой работе по обучению сотрудников ФСИН России действиям в ситуации конфликта интересов.

Изучение практики рассмотрения данных вопросов в заседаниях аттестационных комиссий показывает, что зачастую в органах и учреждениях ФСИН России применяются такие методы, как корректировка графика работы сотрудников либо учреждения, перевод в другое подразделение (в случае если в одном подразделении проходят службу сотрудники в родстве или свойстве).

Ряд авторов предлагает и другие методы управления конфликтами интересов на государственной службе. Так, Цыбикова А.А. предлагает введение подачи сведений о нематериальных интересах государственных служащих⁴. На наш взгляд такой подход нецелесообразен, поскольку круг нематериальных интересов работников ФСИН России, как любого человека, настолько широк, что приведет к затрате значительного времени на оформление и подачу таких сведений. Предлагается также введение обязательного предоставления сведений о доходах иных родственников (братьев, сестер, и т.д.), установление дополнительных запретов и ограничений и развитие уже существующих⁵. Введение служебных разоблачений, как основного метода управления конфликтами интересов⁶. Полагаем, что все вышеперечисленные методы приведут к снижению эффективности организации управления ФСИН России, поскольку возникнет излишняя бюрократия, повысится число конфликтов, снизится привлекательность государственной службы и, как показывает практика, не уменьшится уровень коррупции.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует, что необходимо расширить применение методов убеждения, таких как: организация обучения, воспитательная работа, моральное поощрение. Также следует продолжить работу по устранению потенциально возможных ситуаций конфликтов интересов путем совершенствования законодательства в области управления конфликтами интересов на основании анализа имеющейся практики. Возможно также использование процедуры медиации⁷, с

привлечением стороннего специалиста в случаях возникновения существенных сложностей при определении наличия конфликта интересов и путей его урегулирования.

¹ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 (в ред. 21 декабря 2013 г.) // Рос. газ. 2004. 19 окт. № 230.

² О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 (в ред. от 12 мая 2014 г.) // Рос. газ. 2012. 22 мая. № 114.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. 640 с.; Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. 344 с. и т.д.

⁴ Цыбикова А.А. Формирование механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 16.

⁵ Шеколдин С.Ю. Конфликт интересов в государственных служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 20.

⁶ Батищева М.А. Служебные разоблачение в системе государственной службы: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2014 С. 25–26.

⁷ См.: Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федеральный закон от 27.07.2010 № 168 (ред. от 23.07.2013 г.) // Рос. газета. 2010. 30 июня

Поляков С.Б.,
профессор кафедры теории и истории государства и права ПГНИУ,
доктор юридических наук, доцент
Никитенко М.Ю.,
магистрант ПГНИУ

Роль судов в административном давлении на экономику

***Аннотация.** На уровне Президента Российской Федерации административное давление и «прессование» уголовными делами названы угрозами деловому климату в стране. В статье показана роль в развитии этих явлений, которые играют суды вместо судебной защиты от опасных для общества злоупотреблений властью. Для определения негативной роли судов вместо функций судебной защиты использованы статистические методы учета объективных показателей, содержащихся в судебных актах и отчетах о деятельности судов.*

***Ключевые слова:** фактическая обоснованность, доказательства, бремя доказывания, вина, законность, событие преступления.*

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 г. сказано: «Целая армия контролеров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу. Это не значит, что контролировать не нужно. Конечно, надо контролировать. Но я прошу Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов»¹.

В науке не сегодня замечено явление: административная ответственность субъектов предпринимательской деятельности в современных условиях имеет ярко выраженную фискальную направленность, губительную для экономики².

Составы административных правонарушений для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в КоАП РФ за редким исключением изложены бланкетным образом. Конкретные обязанности и запреты установлены в огромном количестве подзаконных нормативных актов, издаваемых и переиздаваемых административными органами без каких-либо реальных ограничений и экономического обоснования возможностей адресатов обязывающих норм выполнить все эти предписания. Причем органы – авторы произвольно изменяемых правил сами же и контролируют их исполнение.

Нормативные положения, устанавливающие необходимость получения заключений о регулирующем воздействии соответствующих решений с целью выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности^{3,4} носят

рекомендательный характер и не являются реальной помехой деятельности административных органов по созданию ловушек для взыскания с предпринимателей штрафов.

Выполнить все безграничные в своем количестве и детализации требования подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, образующие мелкочаеистую сеть для адресатов правил, невозможно. Субъект экономической деятельности при административной проверке неизбежно становится правонарушителем. Это не случилось бы, если бы административные органы должны были, как это установлено законом, в суде доказывать возможность исполнения всех своих придуманных правил, а суды при отсутствии таких доказательств хладнокровно бы удовлетворяли жалобы предпринимателей.

Против вредного для общества подавления бизнеса административным контролем в правовой системе России предусмотрена судебная защита, которая в идеале должна нейтрализовать неадекватность административного решения. Но это может быть реализовано лишь тогда, когда суды полноценно осуществляют свои функции: устанавливают факты по делу в соответствии с бременем доказывания, установленным законом, и выносят фактически обоснованные решения. Но этого нет.

В целях определения фактической обоснованности решений арбитражных судов по административным делам и тем самым уровня судебной защиты от неправомерного административного давления нами был проведен анализ 300 постановлений 17 Арбитражного Апелляционного суда РФ, последовательно выбранных за период с января по декабрь 2015 года с сайта указанного суда⁵.

Были определены следующие показатели для анализа:

1. приведены ли судом факты в подтверждение возможности исполнить юридическим лицом, возложенную на него обязанность;
2. имеется ли в постановлении суда опровержение фактических доводов стороны об отсутствии доказательств с указанием действительных доказательств;
3. указана ли судом дата начала и конца срока, в течение которого юридическое лицо должно было исполнить обязанность в тех случаях, когда законодательством определен период, в течение которого должна исполняться обязанность;
4. приведены ли судом доказательства признаков субъекта нарушенных обязывающих и запрещающих норм у лица, привлекаемого к административной ответственности.

В результате анализа выявлено:

1) по первому показателю в 255 постановлениях 17 Арбитражного Апелляционного суда РФ из 300 (85% от общего числа исследованных постановлений) судом не приведены факты в подтверждение возможности исполнить юридическим лицом возложенную на него законом обязанность. Наличие вины юридического лица без ссылки на фактические обстоятельства «обосновывается» фразами: «Заявитель при наличии возможности исполнения требований действующего законодательства не принял все зависящие от него меры по его соблюдению, что было установлено административным органом в оспариваемом постановлении» (дело №А50-17561/2015); «Оценив представленные в материалы дела доказательства по правилам ст. 71 АПК суд приходит к выводу о том, что вина общества в совершении административного правонарушения установлена административным органом, исследована в Постановлении и подтверждается материалами дела» (дело № А50-21153/2015).

Наиболее распространенной при отсутствии в постановлениях указаний на факты возможности исполнить юридические обязанности является формулировка следующего содержания: «Доказательств того, что заявителем своевременно принимались все зависящие от него меры, направленные на соблюдение требований и норм действующего законодательства в материалах дела не имеется, суду апелляционной инстанции не предоставлено» (например, дело № А71-4702/2015). Тем самым на лицо, привлекаемое к административной ответственности, возлагается обязанность доказывания своей невиновности вопреки требованиям ч.ч.2–4 ст.1.5 КоАП РФ, ч.4 ст. 210 АПК РФ, согласно которым лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, не предусмотренных для правонарушений в сфере предпринимательской деятельности; по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение; неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

2) По второму показателю выявлено: в 223 постановлениях приведены факты в опровержение фактических доводов стороны об отсутствии доказательств (74,3 %). В 71 постановлении приведены

факты лишь на часть фактических доводов стороны, например, доказываются не все элементы состава правонарушения (23,7%). В шести постановлениях фактических опровержений не приведено вообще (2%).

3) В 71 из 300 исследованных постановлений период исполнения обязанности юридическим лицом имел значение для рассмотрения дела. В 69 постановлениях дата начала и конца срока были приведены и обоснованы (97,1 %).

4) Из 165 дел, в которых оспаривался факт наличия признаков субъекта правонарушения, доказательства таких признаков приведены в 150 постановлениях (90,9%).

Из 300 постановлений 283 были об оставлении в силе решений суда первой инстанции, причем 27 решений оставлено в силе в пользу юридического лица (9,5%), остальные в пользу административного органа.

Из 17 постановлений, которыми отменено решение суда первой инстанции, 14 – в пользу юридического лица, привлекаемого к ответственности, 3 – в пользу административного органа.

Таким образом, четверть обвинений в совершении административного правонарушения является фактически необоснованными, надлежащим образом не доказаны факты совершения правонарушения, но суды в большинстве случаев по таким делам соглашались с наложением административного взыскания, не приводя фактических аргументов.

И совсем удручающая статистика доказанности вины юридических лиц, показывающая фактическое объективное вменение судами вместо судебной защиты бизнеса от административного давления, искореняющего его (показатель наличия в судебных актах указаний на факты в подтверждение возможности исполнить юридическим лицом возложенную на него законом обязанность).

Таким образом, необходимы политические меры для выполнения судами требований ст.1.5 КоАП РФ, ч.4 ст. 210 АПК РФ при доказывании вины юридического лица в соответствии с ч.2 ст.2.1 КоАП РФ. Жесткое признание незаконными постановлений о привлечении к административной ответственности, если административный орган убедительными фактами и экономическими расчетами не доказал, во-первых, что выявленные нарушения создавали угрозу реальным правам граждан и юридически лиц, во-вторых, выполнение требований подзаконных нормативных актов не приведет к экономической смерти юридического лица, привлекаемого к ответственности.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 г. также сказано: «За 2014 год следственными органами возбуждено почти 200 тысяч уголовных дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тысяч из 200 тысяч, еще 15 тысяч дел развалилось в суде. Получается, если посчитать, что приговором закончились лишь 15 процентов дел. При этом абсолютное большинство, около 80 процентов, 83 процента предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес. То есть их попрессовали, обобрали и отпустили. И это, конечно, не то, что нам нужно с точки зрения делового климата. Это прямое разрушение делового климата. Я прошу следственные органы и прокуратуру обратить на это особое внимание».

И эти явления не существовали бы при надлежащем выполнении судами своих функций.

Уже вскоре после появления нового УПК РФ со статьей 125, в которой на основе ранее состоявшихся решений Конституционного Суда РФ, была установлена судебная защита лиц от незаконных действий органов дознания, следователя, прокуратуры, появились безрадостные диагнозы. Например: «Сужение же судебного контроля в стадии предварительного расследования до проверки второстепенных обстоятельств спровоцировало нравственную проблему: формальное отношение к нему многих судей, ввиду отсутствия четких критериев законности, обоснованности и справедливости принимаемых ими решений. Результат: выносимые в рамках судебного контроля постановления редко мотивированы, зачастую примитивны»⁶.

Блестяще показал сервильность суда под снижающийся уровень обвинения и предварительного расследования, порождающую раскручивание нарушений законности, К.В. Бубон⁷. К этому и многочисленным статьям с теми же выводами и их богатой фактической аргументацией⁸ следует добавить лишь некоторую статистику и показательный образец судебного признания в своей сервильности.

Сквозная линия обобщающего практику рассмотрения жалоб в порядке ст.125 УПК РФ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 1: судья не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства по существу уголовного дела⁹. На протяжении всего постановления неисчерпывающим образом говорится, что не вправе исследовать судья. Практически все при таком толковании закона можно отнести к вопросам,

которые суд не вправе предрешать. При постоянном увеличении количества рассмотренных жалоб постоянно снижается количество удовлетворенных: в 2011 году – 10,9 %, в 2012 – 8,6 %, в 2013 – 6,8 %, согласно обзорам Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2011 – 2013 гг. В обзоре за 2014 г. нет сведений о делах, рассмотренных в порядке ст.125 УПК РФ. Если, например, в обзоре за 2013 г. говорится о 2,8 млн. рассмотренных районными судами представлений, ходатайств и жалоб и на одной странице показана статистика по видам соответствующих дел, в том числе рассмотренных в порядке ст.125 УПК РФ (С.11–12), откуда приведены сведения, то в обзоре за 2014 г. указано только: «За 2014 год в районных судах было рассмотрено 2 млн. 54 тыс. представлений, ходатайств и жалоб (по числу лиц) (в скобках данные за 2013 год – 2 млн.8 тыс.)» (С.10)¹⁰.

Стремление быть первым в реализации такой политики родило показательную позицию в апелляционном определении по следующему делу.

Постановлением судьи Дзержинского райсуда г.Перми от 16.01.2013 вынесено постановление об удовлетворении жалоб о признании незаконными обыска и выемки в части изъятия не имеющих отношения к уголовному делу предметов. На следователя возложена обязанность возвратить К. и В. незаконно изъятые принадлежащие им трудовые книжки. Однако 14.04.2013 следователь вынесла постановление о признании трудовых книжек К. и В. вещественными доказательствами и о приобщении их к уголовному делу.

Через почти два года, в течение которого расследование дела не было закончено, К. и В. подали жалобу в суд в порядке ст.125 УПК РФ на неисполнение постановления суда от 16.01.2013 и о признании незаконным постановления следователя от 14.04.2013.

Постановлением судьи Дзержинского райсуда г. Перми от 13.02.2015 отказано в принятии к производству жалобы, поскольку доводы в части неисполнения судебного акта не относятся к вопросам рассмотрения в порядке ст.125 УПК РФ, а доводы о нарушении прав, не свидетельствуют об их ущемлении и не затрудняют доступ к правосудию. В апелляционном определении судьи Пермского краевого суда от 07.04.2015 по делу № 22-1853 правильность вывода суда первой инстанции мотивирована тем, что в соответствии с п.3 ч.2 ст.38 УПК РФ следователь уполномочен самостоятельно направлять ход расследования по уголовному делу и «учтено, что суд не является органом, осуществляющим надзор за предварительным следствием и руководство им и, следовательно, не может ограничивать следователя по проведению действий, направленных на сбор и закрепление доказательств по делу. Исходя из того, что полномочия следователя, прямо вытекающие из закона, находятся в противоречии с решением, принятым судьей Дзержинского районного суда г.Перми от 16 января 2013 года, вопрос о бездействии следователя по возвращению трудовых книжек на имя К. и В. не может быть рассмотрен в порядке ст.125 УПК РФ, так как в противном случае, и следователь и суд сами бы стали сторонами процессуального конфликта, что является недопустимым». Как неисполнение следователем судебного постановления согласуется с положениями ст.6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" и ст.392 УПК РФ об обязательности для всех органов государственной власти и должностных лиц вступивших в законную силу постановлений суда и их неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации, и как К. и В. возвратить свои трудовые книжки из незаконного, как установлено судебным постановлением, владения следователем, в апелляционном определении ничего не сказано. Но твердо показана служебная по отношению к следователю роль суда.

Если бы суды в соответствии с законом обращали внимание на деятельность следственных органов и прокуратуры по жалобам на их действия, а не чурались процессуальных конфликтов с ними, то Президенту не пришлось бы вместо них обращать внимание на причины разрушения делового климата и многого другого. Пока же только усугубляется сворачивание реальной судебной защиты от незаконных изъятий полицией имущества и документов организаций, от возбуждения уголовных дел при отсутствии события преступления и/или о «хищениях» в хозяйственных обществах по заявлениям лиц, не уполномоченных выступать в защиту «потерпевших», и т.п. Об этих явлениях написано уже немало, в том числе одним из авторов настоящей статьи¹¹.

Так, например, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.10.2009 № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста» появился пункты 19 следующего содержания: «В постановлении о рассмотрении ходатайства в порядке статьи 108 УПК РФ суду следует дать оценку обоснованности выдвинутого против лица подозрения, а также (...) убедиться в достаточности данных об имевшем место событии преступления и о причастности к нему подозреваемого. Однако суд не вправе входить в обсуждение

вопроса о виновности лица в инкриминируемом преступлении»¹². Суды были нацелены на то, чтобы выяснять, а было ли вообще событие преступления, прежде чем заключать человека под стражу. Это особенно актуально для дел по «экономическим» преступлениям, когда люди подвергаются уголовному преследованию за правомерные сделки, часто подтвержденные в арбитражном и гражданском судопроизводстве. Другое дело, что суды мало обращали внимание на это разъяснение Пленума Верховного Суда РФ либо испытывали затруднения в понимании того, что такое событие преступления. Отсюда была актуальной задача: конкретизировать, что такое событие преступления и соответственно его отсутствие. Например, дополнить указанное постановление положениями: «В постановлении о рассмотрении ходатайства в порядке статьи 108 УПК РФ суд должен указать на наличие в уголовном деле доказательств:

а) объекта преступления, предусмотренного составом преступления, в совершении которого предъявлено обвинение, с указанием вида и размера ущерба, а по имущественным преступлениям также прав потерпевшего на предмет преступления (юридических фактов, вследствие которых возникли право собственности или иных правомочия потерпевшего в отношении предмета посягательства);

б) причинения ущерба действиями (бездействием) обвиняемого, о заключении которого под стражу заявлено ходатайство».

Вместо этого, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога», которым постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.10.2009 № 22 признано утратившим силу, вообще не упоминается обязанность судов выяснять наличие события преступления. В постановлении вообще нет словосочетания «событие преступления». Суды сориентированы то, чтобы не предрешать вопрос о том, что человек заключается под стражу при отсутствии преступления. Как не воспользоваться этим, чтобы, как сказал Президент РФ, «попрессовать и обобрать» предпринимателя.

Таким образом, ключевое значение для пресечения незаконного административного давления на бизнес имеет разворот судебной власти с пути угодничества административному аппарату на конституционный путь осуществления судебной защиты от злоупотреблений властью (ст.ст.2, 18, 46, 52 Конституции РФ).

¹ Российская газета. 2015. № 275.

² См. Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах применения и совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2008. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Панов А.Б. Понятие административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 45; Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах административной ответственности юридических лиц (по материалам арбитражно-судебной практики) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Статья 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; п.3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 и др.

⁴Статья 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; п. 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 и др.

⁵ URL: <http://17aas.arbitr.ru>

⁶ Колоколов Н.А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: реальность, перспективы // Государство и право. 1998. № 11. С. 39.

⁷ Бубон К.В. О цели уголовного судопроизводства // Адвокат. 2008. № 10. С. 33–34.

⁸ Юмашев Н.С., Юмашев А.Н. К вопросу о нарушении порядка рассмотрения заявлений о преступлениях, установленном УПК РФ // Российский следователь. 2015. № 4. С. 12–16; Кочои С.М. Постановление о возбуждении уголовного дела: соответствует ли практика закону? // Адвокат. 2015. № 6. С. 5–10; Назаров А.Д. Обвинительный уклон в деятельности субъектов, ведущих уголовный процесс, как фактор, способствующий появлению ошибок в уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 149–154.

⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4. С. 2.

¹⁰ URL: <http://www.cdep.ru>. (Судебная статистика – Обзоры о деятельности судов) (дата обращения: 06.09.2015).

¹¹ Поляков С.Б. Нельзя подменять гражданско-правовые отношения уголовно-правовыми // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 19–20; Поляков С.Б. Условия российской правовой системы для заказных уголовных дел // Адвокат. 2009. № 5. С.68–78; Поляков С.Б. Ловушка для заявителя // ЭЖ-Юрист. 2009. № 27; Поляков С.Б. О реализации пунктов 2 и 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.10.2009 № 22 // Уголовное судопроизводство. 2013. № 4. С. 13–17; Поляков С.Б., Сидоренко А.И., Нечкина Е.Ю. Правовая неопределенность бизнеса – часть уголовной политики в России? // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. № 3(14). С. 77–89.

¹² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 1. С. 8, 11.

Миронов А.Н.,

начальник кафедры управления и административно-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,

профессор кафедры конституционного и муниципального права

Владимирского филиала РАНХиГС

при Президенте Российской Федерации,

доктор юридических наук, доцент

Тенденции развития законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях

***Аннотация.** В статье проведен анализ нормативных положений проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, предусматривающих значительные изменения законодательства об административных правонарушениях.*

***Ключевые слова:** административное правонарушение, административная ответственность, законодательство об административных правонарушениях, административные наказания, правовое регулирование.*

Изменения, происходящие в политической, экономической, социальной и правовой сферах деятельности неизбежно накладывают отпечаток на законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях и предполагают его совершенствование.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за период своего действия подвергался многочисленным изменениям, причем делалось это не всегда продуманно, бессистемно и хаотично, на что совершенно справедливо неоднократно указывали специалисты в области административного права¹. Данные изменения в какой-то мере были направлены на совершенствование положений КоАП РФ, но, как представляется, были в меньшей степени направлены на достижение задач законодательства об административных правонарушениях, а в большей – на ужесточение санкций за совершение административных правонарушений, особенно это касается административного штрафа, который по своим размерам уже во много раз превосходит штраф как уголовное наказание, и по ряду составов составляет пятьсот тысяч рублей для физических лиц.

Постоянные изменения в законодательстве об административных правонарушениях приводят к правоприменительным ошибкам, нарушению прав и свобод как физических, так и юридических лиц, закреплению составов административных правонарушений в законодательных актах помимо КоАП РФ (Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и другие), что нарушает часть 1 статьи 1.1 КоАП РФ.

Проблемы в применении положений КоАП РФ связано не только с постоянным внесением в него изменений, но и изначальным закреплением в нем положений, применение которых создает возможности административного и судебного усмотрения, необязательности учета органами и должностными лицами различных обстоятельств при назначении административных наказаний, отсутствия ответственности органов и должностных лиц при нарушениях различных закрепленных процедур, касающихся, например, сроков рассмотрения дела, порядка рассмотрения дела, применения мер процессуального обеспечения и т.д. Особенная часть КоАП РФ также не лишена недостатков, затрудняющих применение норм в ней содержащихся ввиду наличия оценочных

понятий, закрепления в одной статье значительного количества частей, кроме того многие применяемые за совершение административного правонарушения санкции не выполняют задач, определенных статьей 1.2 КоАП РФ и являются по нашему мнению неактуальными.

В связи с обозначенным выше и многими другими причинами возникла необходимость в подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В настоящее время подготовлено два проекта Кодекса, один из которых, подготовленный депутатом Государственной Думы А.А. Агеевым (Кодекс Российской Федерации об административной ответственности – далее проект КАО РФ), внесен на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации, второй, разработанный комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Российской Федерации (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – далее – проект КоАП) прошел общественное обсуждение на портале <http://veche.duma.gov.ru/>.

Постараемся рассмотреть в указанных проектах то положительное, что возможно будет реализовано в результате правотворческой деятельности законодательного органа, и возможно не совсем продуманные нормативно-правовые предписания.

Проекты КоАП и КАО РФ сохраняют и развивают традиционные для отечественного законодательства подходы к правовому регулированию отношений, составляющих институт административной ответственности.

Не подвергается видоизменению, несмотря на попытки отдельных авторов, система законодательства об административных правонарушениях, которая также, как и сейчас будет состоять из Кодекса и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Считаем не совсем правильным включение в данную систему иных нормативных правовых актов, что сделано в проекте КАО РФ.

Положительным является закрепление понятия не только административного правонарушения, но и административной ответственности, а также её принципов, не ограничиваясь при этом их простым перечислением, а наполняя собственным содержанием (например, в проекте КоАП выделяется 16 принципов).

Среди принципиальных новелл проекта КоАП следует отметить выделение категорий грубых административных правонарушений, значительных административных правонарушений и менее значительных административных правонарушений. Для каждой из названных категорий административных правонарушений установлены особенности производства по делам об административных правонарушениях, максимальные административные наказания, которые могут быть установлены за административные правонарушения, отнесенные к каждой категории.

В проектах КоАП и КАО РФ серьезное внимание уделено отдельным категориям физических и юридических лиц. Особый интерес вызывает описание возможности привлечения к административной ответственности так называемых «специальных субъектов». Сейчас КоАП РФ в части второй статьи 2.5 перечисляет конкретные составы правонарушений, за которые сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие привлекаются к ответственности на общих основаниях. В проектах указывается, что привлечение к административной ответственности будет возможно при совершении административного правонарушения не при исполнении служебных обязанностей, что будет сделать несколько проблематично, ведь даже при следовании к месту службы и после службы считается в соответствии с действующим законодательством нахождением при исполнении обязанностей.

Положительным на наш взгляд является закрепление в отдельной главе проекта КАО РФ оснований и обстоятельств для освобождения лица от административной ответственности, среди которых новыми для законодательства об административных правонарушениях являются: физическое или психическое принуждение, исполнение приказа или распоряжения, деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим.

Подвергаются корректировке система административных наказаний. Помимо существующих предлагается установить такие административные наказания как: лишение специального права либо специального разрешения (лицензии) (будет применяться как к физическим, так и юридическим лицам); административный запрет на посещение мест проведения не только официальных спортивных соревнований, но и вообще любых официальных мероприятий, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров; исправительные работы; ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Установление данных видов административных наказаний будет способствовать выполнению задач законодательства об административных правонарушениях.

Интерес вызывают положения проекта КоАП, предусматривающие не только возможность назначения более мягкого наказания за совершенное правонарушение, но и особенности назначения отдельных видов административных наказаний.

Правильным считаем установление в проекте КАО РФ единого срока давности применения административного наказания – одного года, исключая чехарду со сроками, которая существует сейчас и снова предлагается в проекте КоАП.

Особенная часть обоих проектов подвергнута четкой систематизации, проведен серьезный анализ не только действующих составов административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ, но в иных кодифицированных актах, законах субъектов Российской Федерации.

Особенные преобразования в рамках проектов предполагается провести в производстве по делам об административных правонарушениях, при этом учитываются материалы судебной и правоприменительной практики.

Особо стоит отметить главу проекта КоАП, посвященную доказательствам и доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, в которой описывается не только виды доказательств и порядок их фиксации, но и их относимости, допустимости и оценке.

В процессуальной части КАО РФ предлагается закрепить перечень грубых нарушений процессуальных норм, которые будут влечь за собой недействительность совершенных органами, должностными лицами процессуальных действий, вынесенных ими процессуальных актов, что несомненно будет способствовать гарантированности прав и свобод физических и юридических лиц.

Впервые в проектах кодексов предлагается закрепить статус должностного лица, уполномоченного на составление протокола об административном правонарушении, что будет способствовать реализации принципа состязательности сторон.

Проектом КоАП предлагается расширить перечень мер процессуального обеспечения за счет включения таких мер, как: установление лица, подлежащего привлечению к административной ответственности; обязательство о явке; арест имущества; приостановление специального разрешения (лицензии); приостановление операций по счетам в банке.

Существенному обеспечению прав и свобод физических и юридических лиц будет способствовать закрепленная в проектах КАО РФ и КоАП необходимость ведения протокола о рассмотрении дела коллегиальным органом и судьей.

Проект КоАП предусматривает две главы, касающиеся рассмотрения дела отдельно должностными лицами и органами, отдельно судом, что позволяет закрепить особенности при рассмотрении дел судебными органами. Так одна из новелл позволит решить проблему, которая в настоящее время существует по вопросам рассмотрения категорий дел, по которым санкцией является административный арест и срок рассмотрения дела ограничен. В проекте КоАП в части 5 статьи 45.11 закрепляется, что срок рассмотрения дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение, может быть продлен судом в случае недоставления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо в случае нарушения таким лицом обязательства о явке.

С учетом проблем в исполнении административных наказаний и особенно административного штрафа представляется вполне обоснованным закрепление в проекте КоАП положений, увеличивающих срок отсрочки исполнения наказаний до одного года и рассрочки до трех лет. Проектами кодексов предполагается возможность замены с учетом сложившихся обстоятельств одних наказаний другими. Например, проектом КоАП предусматривается замена административного штрафа и исправительных работ обязательными работами, кроме того предусматривается возможность уплатить половину от суммы штрафа в течении 20 дней с момента вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу.

В целом относительно процессуальной части проектов КоАП и КАО РФ хотелось бы сказать, что предлагаемые правоположения во многом расширяют права и обязанности участников производства, способствуют состязательности сторон, более четко регламентируют процедуры осуществления производства и порядок совершения процессуальных действий.

Принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях будет способствовать выполнению стоящий перед ним задач, обеспечивать достойную и надежную не только защиту прав и свобод физических и юридических лиц, но и их реализацию, создавая надлежащие условия для прозрачности действий должностных лиц, органов и судей.

¹ Старостин С.А. О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 72–75; Шергин А.П. Десять лет Кодексу

Российской Федерации об административных правонарушениях: достижения, проблемы и пути их решения // Теория и практика административного права и процесса: материалы седьмой всероссийской конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения). Краснодар: Издательство ИП Солодовникова А.Н., 2013. С. 43; Рогачева О.С. Развитие законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского университета. Серия: Право. 2013. № 1 (14). С. 246–251; Макарейко Н.В. Законодательство об административных правонарушениях: состояние и перспективы развития // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 305–307 и др.

Зарипов Р.Р.,
доцент кафедры управления и административно-правовых дисциплин
ВЮИ ФСИН России,
кандидат экономических наук

Теоретико-правовые основы налогового контроля

***Аннотация.** В статье рассматриваются теоретические и правовые основы налогового контроля. В частности указывается, что налоговый контроль по своей природе имеет двоякий смысл. Представлено определение контрольных налоговых правоотношений и указаны их элементы. Рассматривается ведущая задача налоговых органов, их полномочия и права в рамках реализации налогового контроля, представлено авторское видение понятию «налоговый контроль».*

***Ключевые слова:** контроль, налоговый контроль, налоговая проверка, налоговые правоотношения.*

Основным источником пополнения бюджета являются налоги. В связи с чем, вполне логично, что государство уделяет особое внимание осуществлению налогового контроля.

Налогоплательщики постоянно стремятся к оптимизации налогообложения с целью защитить свой имущественный интерес от налоговых изъятий. Однако при снижении налогоплательщиками размера налоговых платежей, страдает доходная часть бюджета, то есть затрагиваются интересы государства. Сказанное выше демонстрирует конфликтность налоговых правоотношений. В связи с этим государству приходится принимать меры по обеспечению надлежащего исполнения своих обязанностей по уплате налогов и сборов каждым налогоплательщиком.

В статье 57 Конституции РФ закреплено – «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют».

В статье 3 НК РФ также закреплено – «каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога».

Осуществляя формирование взаимодействия с налогоплательщиками государству в первую очередь необходимо определить его элементы: субъекты, объект, формы, методы, характер и порядок деятельности уполномоченных органов. Налоговый контроль и является данным механизмом, который осуществляется государственным органом в лице налоговых служб. Отсюда следует, что налоговый контроль – это система взаимосвязанных элементов, при помощи которых осуществляется соответствующее поведение обязанных лиц по уплате налогов и сборов, а также исследование и установление оснований необходимых для проведения налоговых изъятий, а так же применения мер ответственности за совершение налоговых правонарушений.

Из определения следует, что по своей природе налоговый контроль имеет двоякий смысл.

В широком смысле налоговый контроль включает все области деятельности уполномоченных органов, в том числе ведение налогового учета, налоговых проверок и другое, а так же области деятельности контролируемых субъектов, связанных с расчетом и уплатой налогов и сборов (учет объектов налогообложения, соблюдение сроков и порядка уплаты налогов и сборов, порядок представления налоговой отчетности и т.д.). В узком смысле следует рассматривать налоговый контроль только как осуществление налоговых проверок уполномоченными органами.

Взаимодействие органов государственной власти с налогоплательщиками при осуществлении налогового контроля совершается в рамках, возникающих при этом организационных налоговых правоотношений, если быть более конкретным, то контрольных налоговых правоотношений.

По своей сути контрольные налоговые правоотношения, представляют собой, управленческие правоотношения, которые должны обеспечить реализацию других общественных отношений – налоговых правоотношений имущественного характера которые связаны с проведением налоговых изъятий. В состав контрольных налоговых правоотношений входят следующие элементы: объект, субъект, содержание.

Субъекты, в свою очередь, можно разделить на две основные группы. К первой группе следует отнести контролирующие субъекты, олицетворяющие государство и реализующие его интересы (налоговые и таможенные органы). Ко второй группе относятся контролируемые субъекты, защищающие в ходе контрольных налоговых правоотношений свои частные интересы (налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты и банки). Следует указать, что обязанная сторона (контролируемый субъект) находится лишь в функциональной зависимости от властного субъекта (контролирующего орган) и организационно ему не подчинена. Так же осуществление налогового контроля имеет особую социальную значимость, поскольку контрольные налоговые правоотношения касаются интересов контролируемых субъектов, являющихся не только организациями, но и физическими лицами.

Комплекс прав и обязанностей субъектов данного правоотношения определяет содержание контрольного налогового правоотношения.

Базовым является положение, когда стороне, уполномоченной осуществлять проведение проверок соблюдения правильности, полноты и своевременности уплаты налогов и сборов и выполнения, установленных налоговых обязанностей соответствует обязанность другой стороны, контролируемого субъекта, создавать для этого необходимые условия и выполнять требования уполномоченного органа. Контролируемый субъект имеет право требовать от контролирующего субъекта, осуществляя свою деятельность, строго придерживаться законодательно установленных полномочий.

В своей деятельности, уполномоченные государственные органы в области налогообложения при осуществлении налогового контроля руководствуются рядом основных принципов: принцип законности, принцип соблюдения налоговой тайны (специального режима доступа к сведениям о налогоплательщике, полученным налоговым органом, органами внутренних дел, следственными органами, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом); принцип последовательности проведения мероприятий налогового контроля и документирования выявленных фактов, действий и событий; принцип недопустимости причинения ущерба проверяемому хозяйствующему субъекту или физическому лицу при осуществлении налогового контроля.

Следует указать, что контрольной деятельности в сфере налогообложения государство уделяет особое значение. Однако необходимо отметить, что правовой институт налогового контроля в настоящее время еще не совершенен. До принятия первой части Налогового кодекса РФ, его нормативное регулирование практически не осуществлялось. Лишь отдельные положения осуществления налоговых проверок и оформления их результатов регламентировались инструкциями и информационными письмами Госналогслужбы РФ. Данная ситуация не могла не являться причиной многочисленных споров между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Понятие налоговый контроль было введено лишь с принятием Федерального закона РФ от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования». Так в ст. 82 Налогового кодекса РФ появилось следующее определение. Под налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ.¹

Таким образом, разбирая определение, обозначим, что налоговый контроль это один из важнейших институтов налогового законодательства. Он является составной частью государственного финансового контроля, который осуществляется специальными контрольными органами (налоговым органом, таможенным органом, органами государственных внебюджетных фондов). В отличие от других видов контроля, которые осуществляются при перераспределении и расходовании налоговый контроль осуществляется на этапе сбора средств бюджета.

Благодаря осуществлению налогового контроля происходит упорядоченность налоговых правоотношений. Использование механизмов налогового контроля позволяет налоговым органам устанавливать соблюдение налогоплательщиком законодательства о налогах и сборах, выявлять допущенные правонарушения, выставлять требования по уплате налогов, пени и штрафных санкций.

Таким образом, к субъектами налогового контроля можно отнести органы, которые в соответствии с налоговым законодательством обладают правом по осуществлению мероприятий налогового контроля в отношении хозяйствующих субъектов и физических лиц, а именно:

- 1) налоговые органы;
- 2) таможенные органы;
- 3) органы государственных внебюджетных фондов.

Исходя из п. 1 ст. 30 НК РФ налоговым органом в России признается федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы. Данным органом в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»² признается Федеральная налоговая служба и ее подразделения.

Федеральная налоговая служба России реализует свою деятельность самостоятельно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами и иными организациями.

Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы представляют собой единую централизованную систему налоговых органов.

В качестве ведущей задачи налоговых органов можно указать обеспечение своевременного и полного поступления налогов и сборов в бюджеты всех уровней.

Необходимо отметить, что налоговые органы осуществляют свои функции с помощью реализации возложенных на них полномочий и в пределах своих компетенций.

В соответствии с положениями ст. 32 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые органы обязаны осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

В ст. 31 Налогового кодекса РФ установлены права налоговых органов, применяя которые, они могут осуществлять налоговый контроль. Таким образом, налоговые органы вправе:

- требовать от налогоплательщика или налогового агента документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основаниями для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов;

- проводить налоговые проверки в порядке, установленном НК РФ;

- определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет (внебюджетные фонды), расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру (обследованию) производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления в течение более двух месяцев налоговому органу необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги;

- требовать от налогоплательщиков, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований;

- взыскивать недоимки по налогам и сборам, а также взыскивать пени в порядке, установленном НК РФ.

Известно, что законодательство о налогах и сборах базируется на признании всеобщности и равенства налогообложения. Другими словами, налоги и сборы не могут носить дискриминационный характер и не могут находиться в зависимости от этнических, идеологических, политических, конфессиональных и иных различий между налогоплательщиками. Так же не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала»³.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному необходимо отметить, что государство, формируя механизм взаимоотношений с налогоплательщиками, в первую очередь должно определить основные его элементы: субъекты, объект, методы, формы, порядок и характер деятельности уполномоченных органов. Данным механизмом и является налоговый контроль, который осуществляется государственными уполномоченными органами.

Другими словами, налоговый контроль представляет собой систему взаимосвязанных элементов, с помощью которой обеспечивается надлежащее поведение обязанных лиц по уплате налогов и сборов, а также изучение и определение оснований необходимых для проведения принудительных налоговых изъятий и применения мер ответственности за совершение налоговых правонарушений.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ, ст. 82 // Российская газета. 1998. № 148–149.

² Российская газета от 6 октября 2004 г. № 219, Собрание законодательства РФ от 4 октября 2004 г. № 40 ст. 3961.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ, ст. 82 // Российская газета. 1998. № 148–149.

Журавлёв В.И.,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Российской международной академии туризма (г. Москва),
кандидат юридических наук, доцент

Контроль за осуществлением благотворительной деятельности

***Аннотация.** В статье проведен анализ способов осуществления контроля за деятельностью благотворительных организаций в части управления имуществом, предоставлением финансовой и налоговой отчетности. Раскрываются права и обязанности контрольных органов.*

***Ключевые слова:** контроль, благотворительность, благотворительная организация, бухгалтерская отчетность, уплата налогов, ответственность.*

Любая деятельность, не являющаяся исключением и благотворительная, не может осуществляться произвольно без осуществления в отношении неё проверочных мероприятий. Кроме того, вполне логично, что если существуют различные формы поддержки благотворительной деятельности, в том числе со стороны государства при осуществлении социальной политики, то имеется полное право проконтролировать по крайней мере целевое использование выделяемых средств и материальных ресурсов.

Часть 1 статьи 19 Федерального закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее – Закон № 135-ФЗ)¹ закрепляет, что благотворительная организация ведет бухгалтерский учет и отчетность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Аналогичное положение содержится в статье 32 ФЗ о некоммерческих организациях. Основным нормативным правовым актом, в соответствии с которым устанавливаются единые требования к бухгалтерскому учету, в том числе бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также закрепляется правовой механизм регулирования бухгалтерского учета является Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»². Данный закон устанавливает не только порядок ведения бухгалтерского учета, но и особенности, которые могут применяться к благотворительным организациям. В частности, в части 4 статьи 6 данного закона определено, что применительно к некоммерческим организациям, к которым относятся и благотворительные организации, могут применяться упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность, а в части 2 статьи 14 положение о том, что годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность некоммерческой организации состоит из бухгалтерского баланса, отчета о целевом использовании средств и приложений к ним, что несколько отличает благотворительную организацию от других экономических субъектов, обязанных вести бухгалтерский учет. В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» бухгалтерский учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организации и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.

В развитие положений Федерального закона «О бухгалтерском учете» в целях совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности организаций Министерством финансов Российской Федерации был принят приказ, закрепляющий формы бухгалтерской отчетности³, который распространяется также на благотворительные организации. Нормативной основой бухгалтерского учета и отчетности также является Приказ Минфина РФ от 29.07.1998 № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации»⁴.

Благотворительные организации должны вести бухгалтерский учет и предоставлять информацию о финансовом положении, финансовом результате своей деятельности, движении денежных средств, их целевом использовании. Осуществляя бухгалтерский учет, благотворительная организация должна учитывать все объекты бухгалтерского учета, в качестве которых могут выступать:

- 1) факты хозяйственной жизни;
- 2) активы;
- 3) обязательства;
- 4) источники финансирования его деятельности;
- 5) доходы;
- 6) расходы;
- 7) иные объекты в случае, если это установлено федеральными стандартами (Статья 5

Федерального закона «О бухгалтерском учете»).

В соответствии со статьей 15 Закона № 135-ФЗ доходными источниками благотворительной организации могут являться:

взносы учредителей благотворительной организации;

членские взносы (для благотворительных организаций, основанных на членстве);

благотворительные пожертвования, в том числе носящие целевой характер (благотворительные гранты), предоставляемые гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме;

доходы от внереализационных операций, включая доходы от ценных бумаг;

поступления от деятельности по привлечению ресурсов (проведение кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, проведение кампаний по сбору благотворительных пожертвований, проведение лотерей и аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации, реализацию имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей, в соответствии с их пожеланиями);

доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности;

доходы от деятельности хозяйственных обществ, учрежденных благотворительной организацией;

труд добровольцев;

иные не запрещенные законом источники.

Доходы благотворительной организации по большей части должны быть направлены на решение уставных целей. Подтверждение мы находим в статье 16 Закона № 135-ФЗ. Так, благотворительная организация не вправе использовать на оплату труда административно-управленческого персонала более 20 процентов финансовых средств, расходуемых этой организацией за финансовый год. Данное ограничение не распространяется на оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительных программ. В случае, если благотворителем или благотворительной программой не установлено иное, не менее 80 процентов благотворительного пожертвования в денежной форме должно быть использовано на благотворительные цели в течение года с момента получения благотворительной организацией этого пожертвования. Благотворительные пожертвования в натуральной форме направляются на благотворительные цели в течение одного года с момента их получения, если иное не установлено благотворителем или благотворительной программой. Если при предоставлении бухгалтерской отчетности получаемые доходы не будут направлены на достижение уставных целей организации, то возникает необходимость уплачивать налог на прибыль.

Невыполнение благотворительной организацией положений об осуществлении бухгалтерского учета может быть расценено контролирующими органами как грубое нарушение законодательства Российской Федерации, в результате которого благотворительная организация может быть ликвидирована⁵.

Часть 2 статьи 19 Закона № 135-ФЗ, а также статья 32 ФЗ о некоммерческих организациях, закрепляет обязанность благотворительной организации ежегодно представлять в орган юстиции, принявший решение о ее государственной регистрации, отчет о своей деятельности, содержащий сведения о:

финансово-хозяйственной деятельности, подтверждающие соблюдение требований Закона № 135-ФЗ по использованию имущества и расходованию средств благотворительной организации; персональном составе высшего органа управления благотворительной организацией; составе и содержании благотворительных программ благотворительной организации (перечень и описание указанных программ); содержании и результатах деятельности благотворительной организации; нарушениях требований Закона № 135-ФЗ, выявленных в результате проверок, проведенных налоговыми органами, и принятых мерах по их устранению.

Также благотворительная организация обязана ежегодно предоставлять отчет о финансово-хозяйственной деятельности в налоговые органы, что предусмотрено частью 3 статьи 19 Закона № 135-ФЗ и статьей 23 Налогового кодекса Российской Федерации⁶.

Согласно ст. 250 Налогового кодекса Российской Федерации благотворительная организация по окончании налогового периода при получении благотворительных средств должна представить в налоговый орган отчет о целевом использовании имущества, работ, услуг, полученных в рамках благотворительной деятельности, целевых поступлений, целевого финансирования.

Особое внимание уделяется контролю за соответствием деятельности благотворительной организации целям, ради которых она создана. Нормативно-правовые основы осуществление данного вида контроля – контроль за соответствием деятельности целям создания, достаточно обширны. Помимо Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона № 135-ФЗ, ФЗ о некоммерческих организациях необходимо выделить следующие:

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2006 № 212 «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»⁷ в соответствии с которым благотворительная организация представляет в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный принимать решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений (далее - уполномоченный орган), или его территориальный орган, к компетенции которого отнесено принятие решения о государственной регистрации этой организации, документы, содержащие отчет о ее деятельности, сведения о персональном составе ее руководящих органов, а также документы, содержащие сведения о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, ежегодно, не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным.

2. Постановление Правительства РФ от 11.07.2012 № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций»⁸ закрепляющее полномочия должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов на осуществление государственного надзора, основания, порядок проведения и возможные меры воздействия к благотворительным организациям при выявлении нарушений законодательства Российской Федерации.

3. Приказ Минюста РФ от 29.03.2010 № 72 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций»⁹ утвердивший формы отчетов о деятельности благотворительной некоммерческой организации, персональном составе ее руководящих органов, а также о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

4. Приказ Минюста РФ от 17.03.2011 № 81 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению и представлению в Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы форм документов, содержащих отчеты о деятельности некоммерческих организаций»¹⁰ который был принят в целях оказания практической помощи некоммерческим организациям при заполнении и представлении в Минюст России и его территориальные органы форм документов, содержащих отчеты о деятельности некоммерческих организаций.

5. Приказ Минюста России от 30.12.2011 № 456 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за

соблюдением ими законодательства Российской Федерации»¹¹, устанавливающий порядок осуществления центральным аппаратом и территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации контроля за деятельностью некоммерческих организаций, филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, в том числе благотворительных организаций.

Конечным результатом исполнения Министерством юстиции Российской Федерации и территориальными органами контрольной функции в отношении благотворительной организации является:

1) выявление и пресечение путем применения мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, нарушений благотворительными организациями нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль за соблюдением которых входит в компетенцию Минюста России (территориальных органов);

2) соответствия деятельности благотворительных организаций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации.

Формами контроля в отношении благотворительных организаций со стороны Министерства юстиции и его территориальных органов являются:

- проведение проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Минюста России (территориальных органов);
- анализ отчетов;
- участие в мероприятиях благотворительных организаций.

По результатам контроля органами юстиции в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации принимаются следующие меры:

вынесение предупреждения (внесение представления). Согласно пункту 5 части 5 статьи 32 ФЗ о некоммерческих организациях основанием для вынесения предупреждения некоммерческой организации, в том числе руководителю филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, является выявление нарушений законодательства Российской Федерации или совершение действий, противоречащих заявленным или предусмотренным в учредительных документах целям и задачам. В соответствии с докладом «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)»¹² за 2014 год органами юстиции в адрес руководящих органов некоммерческих организаций вынесено 15 758 письменных предупреждений (аналогичный период 2013 года – 17 956, –2 198, –12,2%);

возбуждение дела об административном правонарушении в следующих случаях:

невыполнения благотворительной организацией законных требований лица, осуществляющего производство по делу (статья 17.7 КоАП РФ¹³);

неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа юстиции или налогового органа (статья 19.4 КоАП РФ);

воспрепятствование благотворительной организацией законной деятельности должностного лица органа юстиции или налогового органа по проведению проверок или уклонение от таких проверок (статья 19.4.1 КоАП РФ);

невыполнение благотворительной организацией в срок законного предписания налогового органа или органа юстиции (их должностным лицам) (статья 19.5 КоАП РФ);

непринятие благотворительной организацией мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (статья 19.6 КоАП РФ);

непредставление или несвоевременное представление благотворительной организацией в органы юстиции или налоговые органы (их должностным лицам) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этими органами (должностными лицами) их законной деятельности, либо представление в органы юстиции или налоговые органы таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (статья 19.7 КоАП РФ);

непредставление или несвоевременное представление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в органы юстиции сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления органом юстиции (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в орган юстиции (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, если

эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (статья 19.7.5-2 КоАП РФ) и других. В отношении некоммерческих организаций и их должностных лиц за 2014 год должностными лицами органов юстиции составлены 5 191 протокол об административных правонарушениях (аналогичный период 2013 года – 3 002, +2 189, +72,9%)¹⁴;

направление в суд заявления о ликвидации благотворительной организации. В соответствии с частью 3 статьи 20 Закона № 135-ФЗ в случае неоднократного предупреждения в письменной форме благотворительной организации она может быть ликвидирована в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации. Благотворительная организация может быть ликвидирована решением суда по иску органа юстиции в случае осуществления ею деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции Российской Федерации, либо с другими неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, а также в случае систематического осуществления деятельности, противоречащей её уставным целям. В 2014 году согласно данным доклада Министерства юстиции¹⁵ в суды направлено 3 098 исковых заявлений о ликвидации в связи с выявленными нарушениями законодательства (аналогичный период 2013 года – 3 335, –237, –7,1 %);

направление отделению, филиалу или представительству международной организации, иностранной благотворительной неправительственной организации мотивированного решения о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления программы или ее части, о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества;

принятие решения об исключении филиала или представительства иностранной благотворительной неправительственной организации из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций;

направление документов в органы внутренних дел, прокуратуры, иные контрольно-надзорные органы в случае выявления нарушения благотворительными организациями нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль за соблюдением которых не входит в компетенцию Минюста России (территориальных органов).

Еще одно направления контроля за деятельностью благотворительной организации - контроль за размещением в сети Интернет отчетов о своей деятельности либо сообщений о продолжении своей деятельности, порядок осуществления которого определяется Приказом Минюста РФ от 07.10.2010 № 252 «О Порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций»¹⁶.

Отчеты и сообщения размещаются на информационных ресурсах Минюста России в сети Интернет, предназначенных для размещения отчетов и сообщений, доступ к которым осуществляется через официальный сайт Минюста России (www.minjust.ru)¹⁷ и официальные сайты его территориальных органов в сети Интернет. Отчеты и сообщения дополнительно могут быть размещены в сети Интернет на сайте некоммерческой организации и на иных сайтах в сети Интернет.

Благотворительные организации, учредителями (участниками, членами) которых являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, либо имевшие в течение года поступления имущества и денежных средств от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, либо если поступления имущества и денежных средств таких благотворительных организаций в течение года составили три и более миллионов рублей, ежегодно, не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным, размещают в сети Интернет отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в документах, содержащих отчет деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документах о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, по формам, утверждаемым Минюстом России согласно статье 32 ФЗ о некоммерческих организациях.

Благотворительные организации, учредителями (участниками, членами) которых не являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, а также не имевшие в течение года поступлений имущества и денежных средств от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, в случае, если поступления имущества и денежных средств таких благотворительных организаций в течение года составили до трех миллионов рублей, ежегодно, не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным, размещают в сети Интернет сообщения о продолжении своей деятельности.

Рассмотренные выше положения позволяют сделать ряд выводов относительно осуществления контроля за деятельностью благотворительных организаций.

Во-первых, необходим единообразный подход субъектов нормотворческой деятельности относительно того что осуществляется в отношении благотворительных организаций: или это контроль¹⁸ или надзор¹⁹. Представляется, что в данной ситуации с учетом теории административного права вести речь именно о надзоре.

Во-вторых, надзорная деятельность в отношении благотворительных организаций осуществляется с момента создания благотворительной организации и на всем протяжении её функционирования.

В-третьих, следует выделить следующие направления надзорной и контрольной деятельности за благотворительными организациями:

- надзор за ведением бухгалтерского учета и отчетности;
- надзор за ежегодным представлением благотворительной организацией в орган юстиции, принявший решение о ее государственной регистрации, отчета о своей деятельности;
- надзор за размещением в сети Интернет отчетов о деятельности благотворительной организации либо сообщений о продолжении своей деятельности;
- налоговый контроль.

В-четвертых, контролирующие органы наделены широкими полномочиями по применению мер принуждения в отношении благотворительной организации, начиная от письменного предупреждения до инициирования вопроса о ликвидации благотворительной организации.

¹Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3340; 2014. № 19, ст. 2308.

²О бухгалтерском учете: федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7344; 2014. № 45, ст. 6154.

³О формах бухгалтерской отчетности организаций: Приказ Минфина России от 02.07.2010 № 66н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 35.

⁴Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации: Приказ Минфина РФ от 29.07.1998 № 34н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 23.; 2011. № 13.

⁵Имеется масса примеров судебных решений, в результате которых деятельность благотворительных организаций была прекращена. См., например: Решение Верховного Суда РФ от 17.09.2015 по делу № АКПИ15-876. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 21.05.2014 № 78-АПГ14-7. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2012 № 22-АПГ12-6. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 16.08.2011 № КАС11-442. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2016. № 1 (часть I), ст. 6.

⁷О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций: Постановление Правительства РФ от 15.04.2006 № 212 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 17 (2 ч.), ст. 1869; 2013. № 23, ст. 2914.

⁸Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций: Постановление Правительства РФ от 11.07.2012 № 705 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29, ст. 4130; 2015. № 1 (часть II), ст. 245.

⁹Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций: Приказ Минюста РФ от 29.03.2010 № 72 // Российская газета. 2010. № 84.

¹⁰Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению и представлению в Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы форм документов, содержащих отчеты о деятельности некоммерческих организаций: Приказ Минюста РФ от 17.03.2011 № 81 // Бюллетень Минюста РФ. 2012. № 2.

¹¹Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации: Приказ Минюста России от 30.12.2011 № 456 // Российская газета. 2012. № 58. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.01.2016.

¹²Доклад «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)» 2014 год. URL: <http://minjust.ru/ru/doklad-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-6> (дата обращения: 02.02.2016).

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; 2015. № 48 (часть I), ст. 6706.

¹⁴ Доклад «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)» 2014 год. URL: <http://minjust.ru/ru/doklad-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-6> (дата обращения: 02.02.2016).

¹⁵ Доклад «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)» 2014 год. URL: <http://minjust.ru/ru/doklad-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-6> (дата обращения: 02.02.2016).

¹⁶ О Порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций: Приказ Минюста РФ от 07.10.2010 № 252 // Российская газета. 2010. № 240.

¹⁷ С отчетами некоммерческих организаций можно ознакомиться на следующем сайте: http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx?request_type=nko.

¹⁸ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации: Приказ Минюста России от 30.12.2011 № 456 // Российская газета. 2012. № 58. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁹ Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций: Постановление Правительства РФ от 11.07.2012 № 705 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29, ст. 4130; 2015. № 1 (часть II), ст. 245 и др.

СЕКЦИЯ
«ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА»

Яркова Т.М.,
профессор кафедры организации производства
и предпринимательства в АПК ФГБОУ ВО Пермская ГСХА
им. академика Д.Н. Прянишникова,
доктор экономических наук, доцент

**Формирование продовольственного импортозамещения
путем межрегионального взаимодействия**

***Аннотация.** В статье представлены актуальные аспекты развития событий на территории Российской Федерации в отношении продовольственной независимости и безопасности. Выделены проблемные зоны розничной торговли продовольствием, определен ее критический уровень. Дана оценка возможности достижения ключевых ориентиров Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации. На основании плана мероприятий в отношении продовольственного импортозамещения от 2014 года выделены приоритетные направления модернизации аграрной политики, которые заключаются в активизации межрегионального сотрудничества в области агропроизводства.*

***Ключевые слова:** импортозамещение, продовольственная безопасность, продовольствие, сельское хозяйство, регион.*

Современная действительность заставляет все человечество задуматься над планетарного уровня проблемой продовольственной безопасности. Российское государство также не осталось в стороне в рамках этой проблемы. Последние изменение внешнеполитических и военных отношений ряда стран, в том числе и с Россией дали основания предпринять поистине жесткие меры в отношении импортозамещения разного рода товаров и сырья, среди которых немаловажное место занимают сельскохозяйственное сырье и продовольствие.

Сегодня продовольственное импортозамещение становится одной из стратегических задач российского агропромышленного комплекса. Наряду с инновационным развитием, формированием инфраструктуры продовольственного рынка, модернизацией материально-технической базы, развитием малого бизнеса, её решение будет способствовать дальнейшему устойчивому развитию отрасли.

Анализируя многочисленные источники научного и публицистического характера до 2012 года можно было наблюдать совсем неблагоприятное положение дел в области розничной торговли и наличия в ней достаточно больших объемов импортной продукции (табл. 1).

Таблица 1

Структура розничной торговли в Российской Федерации за период с 1992 по 2012 гг., %*

Показатели	Годы							Относительное отклонение 2011 г. к 2005 г., %
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Продовольственные товары розничной торговли	100	100	100	100	100	100	100	-
в т.ч. товары отечественного производства	63	63	65	68,5	71	65	66	105
товары импортного производства	37	37	35	31,5	29	35	34	91,9

*Составлено автором по данным электронного ресурса <http://newsruss.ru/doc/index.php/>

Анализируя данные, представленные в таблице 1, следует отметить, что темпы роста удельного веса импорта продовольствия за последние семь лет невелики, т.е. практически не меняются. Однако, уровень продовольственной зависимости вызывает определенную тревогу находясь на отметке в 34%, что характеризует в целом ситуацию как критическую.

В этой связи следует обратиться к системе американских внешнеполитических приоритетов, где Российская Федерация потеряла свое значение. При этом Россия всегда будет стремиться доказать, что «встает с колен» и больше не позволит помыкать собой, как в 1990-х годах. США же станут демонстрировать, что, несмотря на все неудачи текущего десятилетия, остаются самой сильной державой мира и не потерпят, чтобы их «списали в утиль». Такая смесь весьма взрывоопасна.¹

Вообще некоторые военно-политические угрозы могут нести достаточно продолжительный завуалированный характер. Автор полагает, что непростая ситуация в аграрной отрасли АПК во многом сложилась благодаря умышленным действиям стран Запада, которые стремятся, в том числе и с помощью ВТО, поставить Россию в полную продовольственную зависимость.

Между тем следует подчеркнуть, что по ряду источников имеются сведения о том, что в свете относительно последних событий уже в III квартале 2015 года доля импорта в объеме розничных продаж продовольствия в России опустилась до 27 % – рекордно низкого уровня за последнее десятилетие.

Известным фактом является то, что в России имеется важнейший документ о продовольственной безопасности – Доктрина 2010 года, где заложены определенные критерии на период до 2020 года.

На основании многочисленных исследований был сделан прогноз на перспективу: сможет ли Россия добиться целевых ориентиров по обеспечению продовольствием населения, изложенных в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации от 2010 года (табл. 2).

Таблица 2

Перспективы отечественного агропромышленного производства некоторых видов продовольствия и возможность решения проблемы продовольственной безопасности*

Виды продовольствия	Целевые показатели наполняемости продовольственных рынков отечественным продовольствием, %	Фактический уровень потребления продовольственных товаров отечественного производства, % (на период 2014 г.)	Перспективный уровень производства и реализации отечественного продовольствия к 2020 г., %	Возможность достижения целевых ориентиров
Зерномучная продукция	95	97,3	100	да
Сахар	80	94,7	100	да
Растительное масло	80	82,9	88,7	да
Мясо	85	70,7	73,6	нет
Молоко	90	57,6	60,9	нет

* Составлено и рассчитано автором с использованием данных Росстата

Таким образом, существующие темпы роста сельскохозяйственного производства и их тренд на перспективу по ряду основных видов продовольствия, а в частности мяса и молока не позволят вывести производство к 2020 году на запланированный уровень.

В целом важно отметить, что современные условия хозяйствования в рамках нового политического курса на импортозамещение, обусловленные влиянием аграрного, экономического и политического кризиса, порождают состояние неопределенности, требуют изменения форм взаимоотношений между субъектами агропромышленного сектора и государства в процессе обеспечения населения продовольствием отечественного производства.

Соответственно, возникает острая необходимость в разработке эффективной, научно обоснованной модели управления имеющимися ресурсами на территории как отдельно взятых

регионов (территорий), так и всей страны. Необходимость и актуальность этих шагов вызвана не только вектором на импортозамещение, но и «в корне» неустойчивым текущим положением отечественного аграрного сектора, который зеркально отражается на состоянии и перспективах продовольственной независимости и безопасности государства.

Учитывая, современные проблемы сельскохозяйственной отрасли и АПК в целом, мировую древнюю историю, а также 20-е годы прошлого столетия развития экономики нашей страны, которые характеризовались исследованием норм потребления продовольствия и формированием продовольственных (зерновых) запасов, на наш взгляд, необходимо уже сегодня создавать принципиально новый подход, используя современные экономические технологии, которые позволят достичь желаемых результатов по импортозамещению продовольствия.

Однако региональные аграрные комплексы России имеют неравномерное социально-экономическое значение.

Автор считает, что в перспективе, необходимо выделять региональные аграрно-специфические зоны, которые могут выполнять функцию не только стабильного текущего продовольственного обеспечения, но и способствовать реализации курса продовольственного импортозамещения в России.

Наиболее приоритетным направлением развития агропромышленного комплекса региона является рациональное размещение и эффективная специализация сельскохозяйственного и перерабатывающего производства.

Таким образом, систему ведения агропромышленного производства в современных условиях импортозамещающегося продовольственного рынка следует рассматривать как комплекс организационно-экономических, технологических, технических и социальных мероприятий, рационального построения и управления сельскохозяйственным производством применительно к природно-экономическим условиям с целью удовлетворения спроса на сельскохозяйственную продукцию при наименьших затратах труда и средств на ее производство, и обеспечения охраны окружающей среды на основе достижений научно-технического прогресса.²

Основными факторами совершенствования зонально-отраслевой структуры производства продовольствия должны выступать: фактическая специализация (структура товарной продукции по удельному весу); уровень эффективности производства товарной продукции (рентабельность); факторы производства (балл бонитета, наличие основных фондов, наличие и загрузка мощностей перерабатывающих предприятий, плотность населения, расстояние до районного, областного или краевого центра).³

В этой связи наибольшее значение, согласно цели и задач импортозамещения на основе зонально-отраслевой специализации АПК региона, имеет оптимальная территориальная специализация, которая выполняет одну из главных ролей по восстановлению полноценных межрегиональных связей на продовольственных рынках страны для текущего потребления продовольствия, и, соответственно, установления устойчивого состояния продовольственной независимости и безопасности государства (рис. 1).

Итак, задача территориальной специализации сельского хозяйства кроется в размещении его в определенных зонах или территориях (административных районах), где для производства сельскохозяйственного сырья и продовольствия созданы наиболее благоприятные экономические и природно-климатические условия. Именно за счет таких условий возможно достичь наибольшего уровня производительности труда и максимально сократить затраты производства.⁴

Соблюдая представленный алгоритм и проведя достаточно емкий объем научных исследований по заявленной тематике на территории Приволжского федерального округа (ПФО) автор пришел к следующим результатам и выводам:

1. Производством зерна, именно конкурентоспособным, на территории Приволжского федерального округа могут заниматься 10 регионов, а производством семян подсолнечника лишь два (Самарская и Саратовская области).

2. Повсеместно выгодно - производство молока.

3. Не менее распространенным и конкурентоспособным видом деятельности является производство картофеля, овощей и яйца.

4. Производством свеклы и мяса могут заниматься эффективно лишь некоторые регионы ПФО.

Проведенное исследование в области зонирования и определения конкурентоспособных отраслей Приволжского федерального округа в дальнейшем будет способствовать частичной реализации плана мероприятий («дорожная карта») по содействию импортозамещению в сельском

хозяйстве и установлению межрегионального сотрудничества с близлежащими (соседствующими) регионами, что важно для дальнейшего развития продовольственных рынков и установления экономических связей.



Рис. 1. Алгоритм зонально-отраслевой специализации АПК регионов

Вернувшись к результатам проведенного исследования, следует отметить, что самыми «бедными» в отношении количества конкурентоспособных видов производства продукции сельского

хозяйства являются Республики Башкортостан, Чувашская и Удмуртская, Ульяновская область и Пермский край. Восполнять свои продовольственные рынки они вполне могут за счет закупок из близлежащих, то есть соседствующих регионов Приволжского федерального округа. Так, например Удмуртская Республика восполнять рынки зерна и мяса может за счет Республики Татарстан; рынок свеклы - республик Мордовии и Татарстана и т.д. Несмотря на то, что некоторые регионы не являются соседями они все же находятся ближе друг к другу, что может значительно сократить издержки на транспортировку закупаемого продовольствия (рис. 2).



Рис. 2. Конкурентоспособные отрасли АПК Пермского края и возможности межрегионального сотрудничества в ПФО

В заключении важно отметить, что результаты исследования позволяют наиболее полно представить и оценить особенности территории Пермского края, касающиеся возможностей продовольственного импортозамещения, а также собственного производства того или иного продукта и межрегионального сотрудничества по поставкам сельскохозяйственного сырья и продовольствия не только для насыщения продовольственных рынков в соответствии с потребительским спросом, но и для дальнейшего формирования продовольственных запасов в регионе.

¹ Арбатов А.Г. Военно-политические аспекты отношений США с Россией // Международные процессы. 2009. Т. 7. № 19. С. 32–42.

² Гусманов У.Г. Системность – основа устойчивого развития сельского хозяйства // Аграрный вестник Урала. 2010. № 8(74). С. 4–9

³ Богачев А.И. Новые подходы к решению задачи оптимального размещения предприятий регионального АПК [Электронный ресурс] // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2007. № 31(7). С. 71–81. Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/rules.asp>.

⁴ Завгороднева О. В. Рациональное размещение отраслей сельского хозяйства как элемент модернизации аграрной экономики // Экономика, труд и управление в сельском хозяйстве. 2011. №4. С. 37–40.

Кузнецов В.И.,
доцент кафедры организации производства и предпринимательства
в АПК ФГБОУ ВО Пермская ГСХА
им. академика Д.Н. Прянишникова

Возможные направления по улучшению сложившейся экономической ситуации в РФ

***Аннотация.** В статье рассматриваются возможные направления оздоровления экономической ситуации в России в условиях финансовых и экономических санкций: возможные гарантии государства; создание необходимой экономической инфраструктуры; создание национальных механизмов контроля за финансовыми и кредитными операциями.*

***Ключевые слова:** национальный банк, фонд национального развития, экономическая инфраструктура, государственные расходы, государственный бюджет, инфляция, инвестиции.*

Весной 2014 г. госдеп США и ЕС ввели финансовые и экономические санкции в отношении России, Президент и правительство РФ предприняли множество шагов, в ответ на фактически начавшуюся финансовую войну. Однако не были приняты в расчет нестабильность и уязвимость российской экономики и монетарной системы. Если не решить этот вопрос в ближайшее время, в будущем он станет «ахиллесовой пятой» для России. К счастью, Россия может предпринять некоторые шаги в этом направлении еще до того, как появится альтернативная доллару валюта. Ключевым вопросом для российской, да и любой экономики, является вопрос, кто контролирует выпуск и обращение заемных средств или денег, и делают ли они это, поддерживая частные крупные корпорации, или же это делается для общенационального блага. В июле 1990 г., президент РСФСР Б.Н. Ельцин, спустя месяц после объявления независимости от СССР, внёс изменения в российскую Конституцию, добавив Статью 75, учреждающую создание Центрального банка Российской Федерации.

Согласно Конституции российский Центробанк, входящий в число акционеров (0,57% акций) контролируемого Западом Банка международных расчетов в Базеле, существует в качестве независимого органа, основная функция которого – защита устойчивости национальной валюты – рубля¹. Также он имеет эксклюзивное право выпускать рублевые банкноты и монеты. Это, фактически, основа российской экономики. Приняв Статью 75, Российская Федерация де-факто отдала свой финансовый суверенитет, свои самые существенные полномочия – право выпускать денежные средства и займы. Финансовая война, развязанная США, и целенаправленные санкции вынудили Центробанк в декабре 2014 года повысить ключевые процентные ставки в три раза, до 17% в попытке остановить свободное падение рубля. Сегодня, несмотря на значительную стабилизацию рубля, официальные учётные ставки достигают 11%. Российский Центробанк, является монетарным учреждением, а не частью политики, проводимой суверенным государством. «Стабильный» рубль означает стабильность по отношению к доллару США или евро. Это значит, что независимый Центробанк де-факто заложник доллара, что едва ли является желаемым обстоятельством в условиях фактической войны, которая ведётся иными методами НАТО, Министерством финансов США, ЦРУ, Пентагоном и неоконсервативными кругами США.

В ходе Международного экономического форума, который проходил в Санкт-Петербурге в июне 2015 г., от высокопоставленного источника стало известно, что в правительстве и среди советников Путина проходили интенсивные внутренние дебаты о повторном учреждении государственного национального банка, в противовес независимому, основанному на Международном банке расчётов, Центробанку, навязанному России Западом в 1990 г.

Хотя этот весьма позитивный и необходимый шаг передачи контроля над денежной массой и кредитами государству ещё не свершился, Россия всё же может предпринимать некоторые действия. Они весьма простоты и не требуют прямой альтернативы долларовой системе, чтобы увеличить капитал, необходимый для крайне важной задачи перестройки экономической инфраструктуры на всей территории России. Денежный капитал будет поступать из самой России, в результате создания гарантированных правительством облигаций «Фонда национального развития России» и личных накоплений граждан РФ.

Как это будет работать? Предполагается, что Дума одобрит создание в рамках Федерального казначейства России особого фонда, принадлежащего на 100% государству. Фонд внутри казначейства будет носить особый характер и создан для государственных расходов на особые крупные инфраструктурные проекты государственной важности, и его средства не должны

расходиться на многочисленные нужды государственного бюджета. Если для обеспечения целевых фондов необходим отдельный орган в казначействе, с советом директоров, отличным от действующего кабинета министров, его также можно создать. Целью является обеспечение использования средств целевых фондов на ранее указанные нужды инфраструктуры, определённые в процессе государственного планирования, с минимальным количеством новых бюрократических уровней. Данный Фонд национального развития России – что крайне важно – будет выпускать государственные инфраструктурные строительные облигации напрямую от государства через Российское Федеральное казначейство, а не через независимый Центробанк России или другие банки. Инфраструктурные облигации будут продаваться не частным банкам, начисляющим проценты и кредитующим частичные резервы, а напрямую населению, это будут, так сказать, «гражданские облигации».

Фонд национального развития России, размещённый в казначействе, будет уполномочен выдавать долгосрочные облигации сроком на 20 и 30 лет, по которым для привлечения сбережений рядовых российских граждан будет выплачиваться годовой процент от суммы, где-то на уровне 15% ежегодно, при условии, что инфляция стабилизируется на более низком уровне. Важно, что новые облигации будут выпускаться сроком минимум на 20 лет для того, чтобы обеспечить непрерывность работы над крупными проектами. Само создание фонда будет иметь значительное влияние на текущий уровень инфляции, т.к. продуктивные капиталовложения в экономическую инфраструктуру являются мерой противодействия инфляции, это приведёт к увеличению оборота промышленных товаров и создаст производственные рабочие места, что напрямую зависит от привлечённых средств, выделенных уполномоченной администрацией. Годовой процент по облигациям, как и основная сумма, также не будут облагаться налогами, что станет ещё одним стимулом для инвестирования. Основная сумма будет выплачиваться обратно гражданам, владеющим облигациями, после наступления срока погашения долга. Первоначальному держателю облигации не обязательно держать её самому в течение всех 20 лет до наступления срока погашения. Существуют некоторые формы вторичного рынка, такие как перекупка облигаций, например, через создаваемый банк Почты России, при соблюдении ряда условий и последующая их перепродажа новому инвестору. Кроме того, как уже отмечалось, облигации будут продаваться не через частные банки, а в рамках национальной российской почтовой системы, устраняя дорогостоящую и рискованную частную торговлю вторичными облигациями, которую осуществляют частные банки. Для того чтобы это работало, контроль над почтой должен оставаться в руках государства. Облигации будут представлять собой не цифровую компьютерную запись, а реальные бумажные облигации, выпущенные на защитной бумаге. Если будет принято решение создать отдельный государственный фонд развития инфраструктуры в рамках казначейства, но отделённого от него по вышеупомянутым причинам, будет необходимо создать совет директоров, состоящий из уважаемых и беспристрастных граждан, что повысит уровень доверия людей к новой организации. Прогресс финансируемых проектов можно регулярно демонстрировать населению как «отчёты о достижениях» в виде документальных фильмов или видеороликов на вебсайте фонда. Это усилит лояльность инвесторов, когда они будут видеть, что создаётся на их сбережения. В то время как биржевые рынки по всему миру теряют триллионы долларов номинальной стоимости активов и иностранной валюты, а мировые цены на сырьё совершают безумные скачки, российские инфраструктурные облигации, гарантированные государством, станут островком стабильности в этих иностранных вихрях, и двигателем для реального и жизненно важного экономического роста нации.

Еще одним направлением можно считать следующее. Создание необходимой экономической инфраструктуры, такой как высокоскоростная железная дорога и другие проекты, заставляющие экономику работать быстрее и эффективнее, приносит многочисленные выгоды для экономики в целом. Это давно забытый «секрет» инвестирования в инфраструктуру, открытый в Америке во времена Великой депрессии, когда правительство выпускало облигации для строительства огромного гидроэнергетического комплекса в Государственном управлении ресурсами бассейна Теннесси и других крупных инфраструктурных проектов. Различные исследования США 1960-х гг., когда Америка инвестировала в государственную инфраструктуру, показывают, что расходы на такую важную экономическую инфраструктуру возвращают государству в налоговых поступлениях примерно 11 долларов, или в данном случае рублей, за каждый изначально инвестированный доллар или рубль. В этом заключается секрет хорошо продуманных затрат на инфраструктуру. Граф Сергей Витте, российский министр путей сообщения, который стал министром финансов, а затем председателем Совета министров при Императоре Николае II, понимал жизненно важную роль государственной транспортной инфраструктуры в строительстве и модернизации российского

государства. Он был основателем крупнейшего в то время проекта Транссибирской железнодорожной магистрали, проекта, который заставил Англию забеспокоиться, бросив вызов мировому господству Британии над морями.

Сейчас Китай и Россия объединяют усилия, чтобы это сделать. Создание Российского национального комитета развития позволяет РФ усилить своё участие в этой революции в мировой экономике, мировых геополитических отношениях и культурных связях, используя свои внутренние ресурсы, а не иностранные заёмные деньги. Если граждане будут покупать облигации напрямую, российское правительство избежит необходимости обращаться к иностранным рынкам ссудного капитала, даже таким дружественным как Китай, для привлечения средств. Это поможет избежать обременительного внешнего долга. В зависимости от того, как покупка государственных инфраструктурных облигаций будет презентована населению, в условиях сегодняшнего кризиса они могут легко стать символом государственного патриотизма и личного вклада в процветающее будущее России. В последующих статьях мы обсудим самое важное преимущество создания Национального банка, принадлежащего государству, над независимым центральным банком. У России есть в изобилии всё, что может потребоваться государству для того, чтобы построить новый мир стабильности и процветания для её народа и стать образцом для подражания другим государствам, причём не за такой долгий срок, как может казаться. У неё есть характер и волевая решимость, проявившиеся на фоне грязных санкций и нападков в течение последних месяцев. Именно в России, пожалуй, находятся самые образованные научные кадры в мире и самая квалифицированная рабочая сила. Все ресурсы присутствуют в изобилии. Вопрос лишь в формировании потока ресурсов и людей, работающих в правильном направлении. С нацией, надёжной и сплочённой как никогда, на фоне враждебных западных санкций и атак, с президентом, в котором уверены более 85% населения, сейчас идеальный момент для представления подобного инфраструктурного фонда. Он предлагает каждому россиянину возможность поддержать строительство нации, в то же время зарабатывая на будущее.

¹Уильям Энгдаль: «Россия сама может решить все экономические проблемы». URL: <http://nstarikov.ru>. (дата обращения: 23.02.2016).

Пискунов А.И.,
старший преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России,
кандидат экономических наук

Ресурсное обеспечение сельскохозяйственных предприятий: современный этап развития

***Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы ресурсного обеспечения предприятий агропромышленного комплекса. Представлены ключевые ресурсы для сельскохозяйственного производства и принципы менеджмента предприятий АПК. Определены перспективы использования сельскохозяйственных земель для реализации эффективного ресурсного обеспечения сельхозпредприятий.*

***Ключевые слова:** агропромышленный комплекс, конкурентоспособность, сельское хозяйство, ресурсное обеспечение, инновации.*

Специфика ресурсного обеспечения предприятий агропромышленного комплекса формируется под воздействием совокупности факторов (сезонность сельскохозяйственного производства, особый состав ресурсной базы предприятий АПК, состояние материально-технических ресурсов, активная роль в производственном процессе природно-климатических и трудовых ресурсов и др.), определяющих ход производственных процессов на предприятиях АПК¹.

В современных условиях все больший вес в обеспечении устойчивости производственной деятельности предприятий агропромышленного комплекса приобретают такие ресурсы, как передовые агротехнологии, включающие в себя современные инновационные методы ведения агропроизводства, IT-технологии и др., которые невозможно приобрести в кратчайшие сроки при возникшей необходимости, так как своевременное определение потребности такого рода ресурсов на большинстве отечественных предприятий АПК практически не осуществляется. Развитие

предприятий агропромышленного комплекса и обеспечение их конкурентоспособности в рыночных условиях хозяйствования требует эффективного ресурсного обеспечения. Данный принцип реализуется на основе «ресурсосбережения», с одной стороны, и формирования новых подходов в использовании основных видов ресурсов в части расширения объемов освоения, утилизации отходов производства и т.д., с другой стороны.

В научных трудах широко используются различные подходы к вопросу разработки классификации ресурсов. Для сельского хозяйства, ключевым среди материальных ресурсов является земля. Земля является крайне специфическим ресурсом, роль которого в отраслях материального производства бесспорно значима и в то же время значительно дифференцирована. Для большинства отраслей материального производства (промышленность, транспорт, градостроительство и пр.) земельные ресурсы выступают в роли пространственно-организационного базиса для размещения производства. Для добывающей промышленности роль земельных ресурсов уже более значима и заключается в использовании земли как источника сырья. И только для сельского хозяйства земля выступает в качестве основного средства производства: в сельском хозяйстве она выступает и как средство труда и как предмет одновременно².

Функции земли в сельскохозяйственном производстве следующие: земля как часть окружающей среды выполняет экологическую, рекреационную, эстетическую и ресурсную функции; земля как главное средство производства является материальной предпосылкой производственного процесса; земля как недвижимость, выполняет функции капитала, товара и социальную функцию; земля как пространственный базис выполняет политическую функцию³.

К предметам труда правомерно причислять все, на что может быть направлено трудовое воздействие человека. Оказывая воздействие на землю посредством труда, т.е. обрабатывая ее, человек создает условия для производства сельскохозяйственных культур. Средства же труда позволяют осуществлять воздействие на предметы труда. Земля, обладая набором специфических свойств механической, физической, химической и биологической природы, оказывает воздействия на сельскохозяйственные культуры. Таким образом, в первом случае земельные ресурсы выступают в качестве предмета труда, а во втором в качестве средства труда⁴.

Земельным ресурсам как средству агропромышленного производства присущи следующие специфические особенности:

- земля является фактором и продуктом природной среды, в отличие от других средств производства, которые являются продуктом человеческого труда;
- земельные ресурсы ограничены в пространстве ареалом конкретной территории, то есть каждая конкретная территория обладает земельными ресурсами с определенным сочетанием свойств, природных условий и пригодности для сельскохозяйственной деятельности; земельные ресурсы в сельскохозяйственном производстве уникальны и не могут быть замещены никаким другим видом ресурсов или средствами производства;
- неоднородность природных условий определяет различный уровень качества земельных ресурсов, что обуславливает разный уровень производительности агропромышленной продукции с единицы площади и ассортимент возделываемых сельскохозяйственной культур;
- территориальная протяженность и постоянство местоположения конкретных земельных участков;
- многоаспектность использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве – это и возделывание разнообразных сельскохозяйственных культур и использование в качестве пастбищ в животноводстве и пр.;
- земельные ресурсы являются ресурсами истощаемыми, однако, при рациональном использовании, возможно сохранение и улучшение их свойств⁵.

Проблемы обеспечения устойчивого экономического развития агропромышленного производства связаны, прежде всего, с несовершенством земельных отношений в аграрной сфере, что привело к обезземеливанию значительной части занятых в сельскохозяйственном производстве, чрезмерной концентрации земель сельскохозяйственного назначения у ограниченного числа собственников. Данный фактор приводит к ослаблению стимулов для повышения плодородия почв, проведения мелиоративных мероприятий, создает предпосылки для выбытия земель из хозяйственного оборота.

Для поддержания конкурентоспособности и развития сельского хозяйства Российской Федерации в условиях рынка в первоочередном порядке требуется разработка и реализация мер в рамках Государственной программы по восстановлению и включению в оборот неиспользуемых по назначению сельскохозяйственных угодий, в том числе пашни.

Особое значение для сельского хозяйства в современных условиях будет иметь эффективная реализация федеральной целевой программы «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года». Основными целями этой программы определены: восстановление и развитие мелиоративного фонда; использование в сельскохозяйственном производстве экологически регламентированных земельных, водных, климатических и других возобновляемых природных ресурсов, повышение плодородия почв; развитие на мелиорируемых землях кормопроизводства, гарантированного производства риса, овощей, плодов и ягод; финансовая поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, работающих на мелиорируемых землях.

Программой предусматривается в зависимости от макроэкономических возможностей увеличение общей площади мелиорированных земель до 12 млн. га, в том числе орошаемых – до 5,9 млн. га, осушенных – до 6,05 млн. га, проведение химических, культурно-технических и агролесомероприятий на площади 3 млн га.

Реализация Программы включает:

- развитие и внедрение инновационных способов, методов и технологий комплексных систем мелиорации, предусматривающих создание мелиоративных систем нового поколения, использующих замкнутый водооборот, ресурсосберегающие способы орошения, прогрессивные технологии облицовки каналов и технические средства водоучета, что позволяет экономить водные ресурсы на 25–30 %;

- разработку и применение современной мелиоративной и поливной техники, обеспечивающей уровни эксплуатационной надежности, полезного действия и использования земли не ниже 0,9–0,95 %, экономию материальных, трудовых и финансовых ресурсов на 15–20 %, водных ресурсов – 30–40 %;

- совершенствование, формирование и внедрение ресурсосберегающих, экологически безопасных агротехнологий возделывания сельскохозяйственных культур в системе адаптивно-ландшафтного обустройства территорий;

- создание и освоение инновационных природоохранных технологий повышения качества сельскохозяйственных угодий, детоксикации загрязненных почв, обеспечивающих экологическую безопасность и сохранность природной среды.

Современный этап развития принципов управления ресурсным обеспечением сельскохозяйственных предприятий неразрывно связан с задачами по охране земельного фонда, которые возлагаются на агропредприятия и направлены на предотвращение последствий вредных негативных воздействий на земельные ресурсы в процессе производственной деятельности. Сохранение почв, их плодородия – это основная обязанность менеджмента предприятий, использующих в производственной деятельности земельные ресурсы. Сельскохозяйственные предприятия обязаны осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду, что должно обеспечить снижение затрат на мероприятия по восстановлению земельного фонда и повышение эффективности производственной деятельности в целом.

¹ Пискунов А.И. Эффективность ресурсного обеспечения предприятий агропромышленного комплекса: дис. ... канд. экон. наук. Пермь, 2013. 174 с.

² Смагин Б.И., Акиндинов В.В. Эффективность использования ресурсного потенциала в аграрном производстве. Мичуринск: Издательство Мичуринского государственного аграрного университета, 2007. 150 с.

³ Колобова А.И. Организация производства на предприятиях АПК: учебное пособие. Барнаул: Изд-во АГАУ, 2008. 397 с.

⁴ Экономика сельского хозяйства / И.А. Минаков, Л.А. Сабетова, Н.И. Куликов и др.; под ред. И.А. Минакова. М.: Колос, 2000. 328 с.

⁵ Экономика сельского хозяйства / И.А. Минаков, Н.П. Касторнов, Р.А. Смыков и др.; под ред. И.А. Минакова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КолосС, 2005. 400 с.

Неклюдова В.В.,
доцент кафедры истории социологии и права
ФГБОУ ВО Пермская ГСХА
им. академика Д.Н. Прянишникова,
кандидат медицинских наук

Условия формирования и развития человеческого капитала предприятий АПК

***Аннотация.** В данной статье рассматриваются организационно-экономические предпосылки активизации использования человеческого капитала для повышения конкурентоспособности аграрной отрасли России. В работе представлены результаты социологического исследования студентов аграрного вуза – представителей сельской молодежи, проведенного с целью изучения мотивационной сферы трудоустройства в сельской местности. Проанализированы проблемы формирования человеческого капитала АПК Пермского края, подчеркивается необходимость реализации комплекса первоочередных мер, способствующих снижению уровня миграции сельской молодежи.*

***Ключевые слова:** агропромышленный комплекс (АПК), конкурентоспособность, сельское хозяйство, сельхозпредприятие, ресурсное обеспечение, инвестиции, человеческий капитал.*

Комплексный подход, реализуемый в процессе ресурсного обеспечения предприятий АПК, и ориентированный на бесперебойный ход производственного процесса и жизнедеятельность предприятия агропромышленного комплекса, позволяют сформировать укрупненную классификацию, в которой ресурсы подразделяют на две группы: материальные и трудовые ресурсы. Материальным ресурсам присущи предметная форма и обозримые образы, и, напротив, трудовые ресурсы – это ресурсы, не имеющие воплощения в вещественной форме и проявляющиеся в способности к действиям, но именно этой категории отводится ведущая роль в процессе формирования конкурентоспособного агропромышленного комплекса России.

По мнению Моисеева В., трудовые ресурсы – это сложная социально-экономическая категория, в которой социальная составляющая представлена людьми, а экономическая – их трудовым потенциалом и рабочим временем, используемым в общественно-полезном труде¹.

Особенность человеческого капитала сельской местности состоит в том, что это одновременно и фактор, и цель развития личности, семьи и сельского сообщества. В совокупности с финансовым, природным и физическим капиталом человеческий капитал сельской местности составляет основу национального богатства каждой страны.

В современных условиях роль сельскохозяйственного персонала заключается в том, что с одной стороны, персонал выступает как необходимый ресурс агропредприятия, а с другой стороны – как субъект, который приводит в производительное движение все факторы конкурентоспособности сельскохозяйственного предприятия, т.е. персонал является определяющим фактором поддержания его конкурентоспособности.

В целях изучения мотивационной сферы трудоустройства студентов аграрного вуза (представителей сельской молодежи) на предприятиях агропромышленного комплекса проведено социологическое исследование на базе Пермской государственной сельскохозяйственной академии имени академика Д.Н. Прянишникова (ПГСХА).

В ходе исследования было опрошено 346 студентов ПГСХА очной и заочной формы обучения из числа сельской молодежи, проживающих в 19 муниципальных районах Пермского края.

По результатам исследования, менее половины молодых людей (39%) в будущем планируют вернуться в сельскую местность для проживания и трудоустройства после окончания вуза. Причем, большая часть женщин (61 %) отрицают возможность возвращения в село, в отличие от мужчин, планирующих вернуться в сельскую местность и связать свою деятельность с агропроизводством (57 %).

Отмечается следующая характерная особенность: с увеличением возраста респондента повышается доля молодых людей, планирующих связать свою жизнь и работу с селом (72 % опрошенных, чей возраст составляет 30 лет и старше). «Критичным» возрастом, связанным с желанием студентов из сельских районов остаться в городе после окончания вуза, является возраст 21–23 года.

В исследовании причин нежелания возвращаться в сельскую местность студентами были отмечены следующие факторы: отсутствие перспектив трудоустройства и создания семьи (37 %); отсутствие на селе условий социальной инфраструктуры (19 %); привлекательность городской жизни (17 %). Данные результаты получены на фоне достаточной информированности (57 % опрошенных студентов) о федеральных и региональных программах поддержки сельской молодежи.

Противники «городской» жизни обосновывают свой выбор низкой конкурентоспособностью на «городском» рынке труда, бытовой неустроенностью (отсутствие собственного жилья), неблагоприятной экологической средой. Мотивация студентов, желающих вернуться в село, частично основана на привязанности к своей малой родине (9 %) и отсутствии материальных средств для обустройства в городе (11 %).

Первоочередными стимулами, нацеливающими выбор молодежи в пользу сельской жизни, являются – развитие социально-экономической инфраструктуры села и повышение качества жизни селян.

Отмечается позитивный характер субъективной оценки удовлетворенностью опрошенных студентов своей жизнью в целом: 67 % опрошенных дали положительный ответ. Вместе с тем, высока доля неудовлетворенных своей жизнью молодых людей. Наблюдается тенденция повышения уровня неудовлетворенности жизнью в целом по мере взросления молодых людей: среди 18–23-летних студентов – 4% неудовлетворенных, студенты 24–35 лет – 21 %. Данная зависимость объясняется различными факторами: с одной стороны, оказывают влияние особенности личности и возраст исследуемых, с другой стороны, социально-экономические условия, влияющие на качество жизни на селе.

На вопрос о том, нужна ли сельской молодежи своя общественная организация, 61 % – ответили положительно, 39 % – дали отрицательный ответ. По мнению студентов, основным направлением деятельности общественной организации сельской молодежи должно стать содействие в трудоустройстве молодых специалистов на предприятиях АПК. Данное мнение подтверждается высокой степенью обеспокоенности студентов по вопросу дальнейшего трудоустройства (об этом заявили 87 % опрошенных). При этом, 45 % студентов обеспокоены безработицей, 29 % – невозможностью трудоустройства по специальности, 26 % – жесткой конкуренцией на рынке труда.

Наряду с трудоустройством, студентов волнует вопрос организации досуга в сельской местности: по этой проблеме высказались 78 % опрошенных (из них большая часть – женщины, которые составили 63 %).

По результатам исследования можно сделать вывод, что в целом проблема формирования человеческого капитала в АПК обусловлена следующими ключевыми факторами и особенностями данной отрасли:

- неблагоприятная демографическая ситуация и структура населения сельской местности, обусловленная деградацией сельского населения²;
- рост уровня безработицы и бедности сельского населения при одновременном повышении требований к качественным параметрам человеческого капитала³;
- снижение качества жизни сельского населения, значительное сокращение количества учреждений социальной инфраструктуры и снижение доступности для сельского населения основных социальных услуг – здравоохранения и образования⁴, в связи с чем, формирование и развитие человеческого капитала проходит в условиях ограниченных возможностей;
- разрушение эволюционно сложившейся системы сельского расселения;
- отсутствие благоприятных условий и стимулов для развития человеческого капитала;
- низкий уровень развития сельских территорий;
- недостаточная мотивационная заинтересованность руководителей предприятий АПК в развитии человеческого капитала и, как следствие, низкие инвестиционные вложения и т.п.

Данные факторы способствуют спаду трудовой активности сельского населения, росту социального иждивенчества, крайне низкой степени заинтересованности в отношении реализуемых реформ в АПК.

Первоочередными мерами в решении поставленной задачи, наряду с гарантией трудоустройства на селе, выступают улучшения социально-экономических условий проживания в сельской местности: активизация жилищного строительства, развитие инженерной инфраструктуры сельских поселений (газификация, водоснабжение и т.д.), совершенствование транспортной инфраструктуры и улучшение транспортного обслуживания сельских районов.

Проблема миграции сельской молодежи в городские районы является актуальной в настоящее время, так как неизбежно ведет к снижению конкурентоспособности сельскохозяйственной отрасли.

Реализуемые на федеральном и региональном уровнях программы поддержки сельской молодежи, молодых специалистов оказались не способны в полном объеме переломить сложившуюся ситуацию на сельском рынке труда. В современных условиях формирования человеческого капитала сельской местности необходимо применение комплекса мер, направленных на изменение представлений о «бесперспективной» жизни на селе путем создания комфортных условий труда и проживания для граждан всех возрастных категорий, в том числе, и для сельской молодежи.

¹ Моисеев В. Социально-экономические проблемы использования трудовых ресурсов в АПК // АПК: экономика, управление. 2001. № 11. С. 73–78.

² Бондаренко Л.В. Демографическая ситуация на селе и перспективы развития сельских территорий // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 3. С. 53–57.

³ Бондаренко Л.В. Бедность и социально-психологический климат в российской деревне // АПК: экономика, управление. 2010. № 11. С. 49–52.

⁴ Баландин Д.А. Реализация социально-экономической политики в отношении сельских территорий // Российское предпринимательство. 2012. № 15. С. 102–106.

Фазлиев И.Н.,
аспирант кафедры организации
производства и предпринимательства в АПК
ФГБОУ ВО Пермская ГСХА
им. академика Д.Н. Прянишникова
Светлаков А.Г.,
профессор кафедры организации производства и
предпринимательства в АПК
ФГБОУ ВО Пермская ГСХА
им. академика Д.Н. Прянишникова,
доктор экономических наук

Современные подходы взаимодействия подразделений ФСИИ России с государственными образовательными учреждениями Пермского края

***Аннотация.** Статья посвящена изучению ведомственных подсобных хозяйств отечественных учреждений ФСИИ России. Авторы обосновывают факторы, которые могут влиять на развитие подсобных хозяйств в специальных учреждениях ФСИИ России. В ходе исследования установлено, что рост производств в учреждениях зависит не только от экономического стимулирования, внедрения инноваций, модернизации оборудования, но и использования экономического потенциала. Современные производства не представляются возможными без развития экономического пространства, направленного на внедрение новых технологий, создание рабочих мест для квалифицированного персонала.*

Авторы полагают, что научные изыскания в аспекте комплексного изучения экономического потенциала ФСИИ России для существующих моделей отечественных подсобных хозяйств и производств, касающиеся совершенствования финансового механизма и организационно-экономических рычагов, позволят сформировать взаимовыгодное сотрудничество научно-исследовательских высших учебных заведений с подразделениями системы ФСИИ России, на взаимовыгодных условиях увеличить в учреждениях ФСИИ России количество новых подсобных хозяйств и производств, то есть могут быть перспективны с точки зрения систематизации и оптимизации активов всех специальных учреждений, касающихся реализации экономического механизма с целью решения текущих и оперативных вопросов.

***Ключевые слова:** экономические санкции, эффективность подсобных хозяйств, научно-инновационный, современные условия, производство товаров, экономический эффект, экономические механизмы, выпускаемая продукция, экономический потенциал.*

Современные экономические процессы как внешние, так и внутренние, проходящие в стране, оказывают значительное влияние на хозяйственную деятельность подсобных хозяйств в специальных учреждениях федеральной системы исполнения наказания (далее – ФСИИ). Современная организация в государстве, обществе и личности основываются на экономическом

потенциале страны. Не последнее место в данном сегменте занимают подсобные хозяйства и промыслы учреждения ФСИН, осуществляющие производственно-экономическую деятельность, выпуская продукцию, товары, оказывая услуги, удовлетворяя собственные запросы и населения, общественные потребности, обеспечивая развитие производства и потребления¹.

Не стоит забывать, что экономический потенциал страны определяется ее природными ресурсами, средствами производства, трудовым и научно-техническим потенциалом, накопленным национальным богатством. В условиях экономических санкций, государственное регулирование представляет собой действия, направленные на достижение государством целей по научному просвещению: популяризация достижений современной науки, создание в хозяйствующих субъектах научного управления опирающегося на научную организацию труда, системный анализ, научно обоснованные методы принятия решений³.

Как известно, концепция развития уголовно-исполнительной системы России до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р)² позволяет в значительной мере осуществить современное развитие подсобных хозяйств и промыслов в специальных учреждениях ФСИН.

Напомним, что в сфере создания современных подсобных хозяйств и промыслов в специальных учреждениях ФСИН в России предлагаются, в частности, следующие направления:

- проработка вопроса об установлении для учреждений, в которых отбывают наказание несовершеннолетние, специального налогового режима с целью направления доходов от труда осужденных на улучшение условий их содержания;
- создание дополнительных рабочих мест и развитие производственной и социальной сферы уголовно-исполнительной системы;
- активное привлечение коммерческих организаций к созданию производственных участков в колониях-поселениях;
- расширение производства сельскохозяйственной продукции и стимулирование создания колоний-поселений с сельскохозяйственным производством в зонах с благоприятными климатическими условиями;
- разработка наиболее перспективных направлений производственной деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в целях приоритетного обеспечения нужд уголовно-исполнительной системы собственным производством и выпуска конкурентоспособной продукции;
- обновление производственной базы учреждений уголовно-исполнительной системы с учетом сформулированных направлений и приоритетов производственной деятельности.

Следует отметить, что для использования передовых достижений науки и техники, инновационных технологий в хозяйстве, с целью повышения эффективности и качества производственных процессов, лучшего удовлетворения потребностей, выполняя концепцию развития уголовно-исполнительной системы России до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р), учреждениям ФСИН не достаточно использования собственного квалифицированного персонала. Отсутствие организационно-экономических механизмов по взаимодействию не позволяет задействовать научно-педагогический потенциал научно-исследовательских институтов, расположенных на территории региона, для создания и внедрения экономически выгодных производств, совершенствования форм управления подсобных хозяйств, отвечающих современным задачам, для эффективного использования всех экономических возможностей учреждений ФСИН.

Полагаем, что стратегическое планирование позволит повысить управление подсобными хозяйствами посредством:

- обеспечения внимания к результатам работы, создания условий для вознаграждения результатов работы;
- разработки проекта по формированию бюджета организации с учетом вложений на разработку инновационных процессов;
- объединения стратегических планов с оперативными и финансовыми;
- организации корректировки и сосредоточения на стратегических вопросах;
- повышения уровня участия в инновационных процессах;
- повышения внимания к конкурентным преимуществам организаций ФСИН и сегментам рынка;
- обновления систем открытой передачи информации от высшего руководства к подразделениям;
- внедрение инновационных технологий с учетом их корректировок;

– обеспечения возможности лучшего выполнения планов и механизмов их адаптации.

Заслуживает внимания тот факт, что на территории Пермского края находятся 25 федеральных казенных учреждений ФСИН, объединяющих в себя 49 подразделений, в которых содержится порядка 30 000 осужденных, из них вместе с участками колоний-поселений – 29 учреждений, объединенные в 19 Центров трудовой адаптации осужденных (далее – ЦТАО)³. Прибыль от производства товаров (работ, услуг) ЦТАО ГУФСИН России по Пермскому краю составила в 2010 г. – 1 482,5 млн руб.⁴, 2011 г. – 1 866,3 млн руб.⁵, 2012 г. – 2 055,4 млн руб.⁶, 2013 г. – 2 438,7 млн руб.⁷, 2014 г. – 2 007,8 млн руб.⁸.

В настоящее время учреждения ФСИН Пермского края производят очень широкий спектр товаров: это изделия металлообработки, чугунное и цветное литьё, мебель корпусная и мягкая, в том числе для школ и дошкольных учреждений, спецодежда для различных отраслей промышленности, форменное обмундирование, рабочая обувь, хозяйственные товары, товары культурно-бытового назначения, сувенирные изделия. При этом ассортимент выпускаемой продукции постоянно расширяется. За качество и современные дизайнерские разработки некоторые образцы изделий отмечены грамотами и дипломами российских и международных выставок⁹. Кроме перечисленного необходимо учесть, что в каждом учреждении созданы подсобные хозяйства по выращиванию коров, свиней, птицы для собственных нужд, а 9 подсобных хозяйств учреждений ФСИН располагают достаточными земельными угодьями, которые позволяют выращивать различные зерновые культуры, овощи как открытого, так и закрытого грунта, осуществлять заготовку кормов. На территории Пермского края в Оханском районе д. Мерзляки находится Федеральное казенное учреждение «Колония-поселение № 39 Главного управления федеральной службы России по Пермскому краю», специализирующаяся на сельском хозяйстве и имеющая достаточно высокий экономический потенциал как по своему географическому положению, так и по экономическим возможностям для дальнейшего эффективного развития подсобного хозяйства¹⁰. Для этого, требуется целенаправленное изучение экономических возможностей всех учреждений ФСИН Пермского края с учетом их особенностей.

Привлечение научных сотрудников профильных высших учебных заведений по тем отраслям производства, на которые ориентировано учреждение ФСИН, позволит получить инновационное решение, маркетинговое исследование для дальнейшего развития и создания производств, оптимизируя затраты. В настоящее время на территории Пермского края достаточное количество вузов, осуществляющих научную деятельность. В деятельности Пермского Национального исследовательского политехнического университета и Пермской государственной сельскохозяйственной академии имени академика Д.Н. Прянишникова (далее – ПГСХА), научные коллективы обладая научно-практическим опытом в разработке и внедрении инновационных решений могут оказать неоценимую помощь учреждениями ФСИН, в том числе и по сельскохозяйственной направленности (рис. 1).

Отсутствие структур, координирующих взаимодействие вузов и учреждений ФСИН, оказывает отрицательное влияние, не позволяя всем субъектам экономического пространства получать прибыль от взаимовыгодного сотрудничества. Например, в области деятельности ПГСХА возможна организация структуры, создание которой позволит разрабатывать для специальных учреждений ФСИН Пермского края современные проекты с привлечением специалистов факультетов ПГСХА, чья профессиональная подготовка необходима для разработки проекта (рис. 2).

Однако при наличии достаточного научно-инновационного потенциала и правильного управления указанными учреждениями подсобные хозяйства и производства ФСИН остаются преимущественно на недостаточно высоком уровне. При этом, к сожалению, остаются не решаемые вопросы расширения производств и промыслов в связи с отсутствием научно - обоснованных предложений. За последнее время не создано ни одного крупного производственного участка в учреждениях ФСИН Пермского края, а регулярно и повсеместно создаются не большие производственные линии по производству тротуарной плитки, туалетной бумаги, пеноблоков, оцилиндровки бревна и т.д. Современные производства не представляются возможными без развития экономического пространства, направленного на внедрение новых технологий, модернизацию имеющегося оборудования, создание рабочих мест для квалифицированного персонала и для лиц, отбывающих наказания, что создает недостаточный результат, в том числе экономике района, где располагаются учреждения, и эти факторы в значительной степени влияют на инвестиционную привлекательность учреждения. В идеале хотелось бы, чтобы отечественные подсобные хозяйства в учреждениях ФСИН в ближайшей перспективе могли занять весомую долю на рынке нашего региона: это позволит получать дополнительные доходы в местный, региональный и

федеральный бюджеты, способствуя появлению новых рабочих мест, дополнительных источников финансирования.

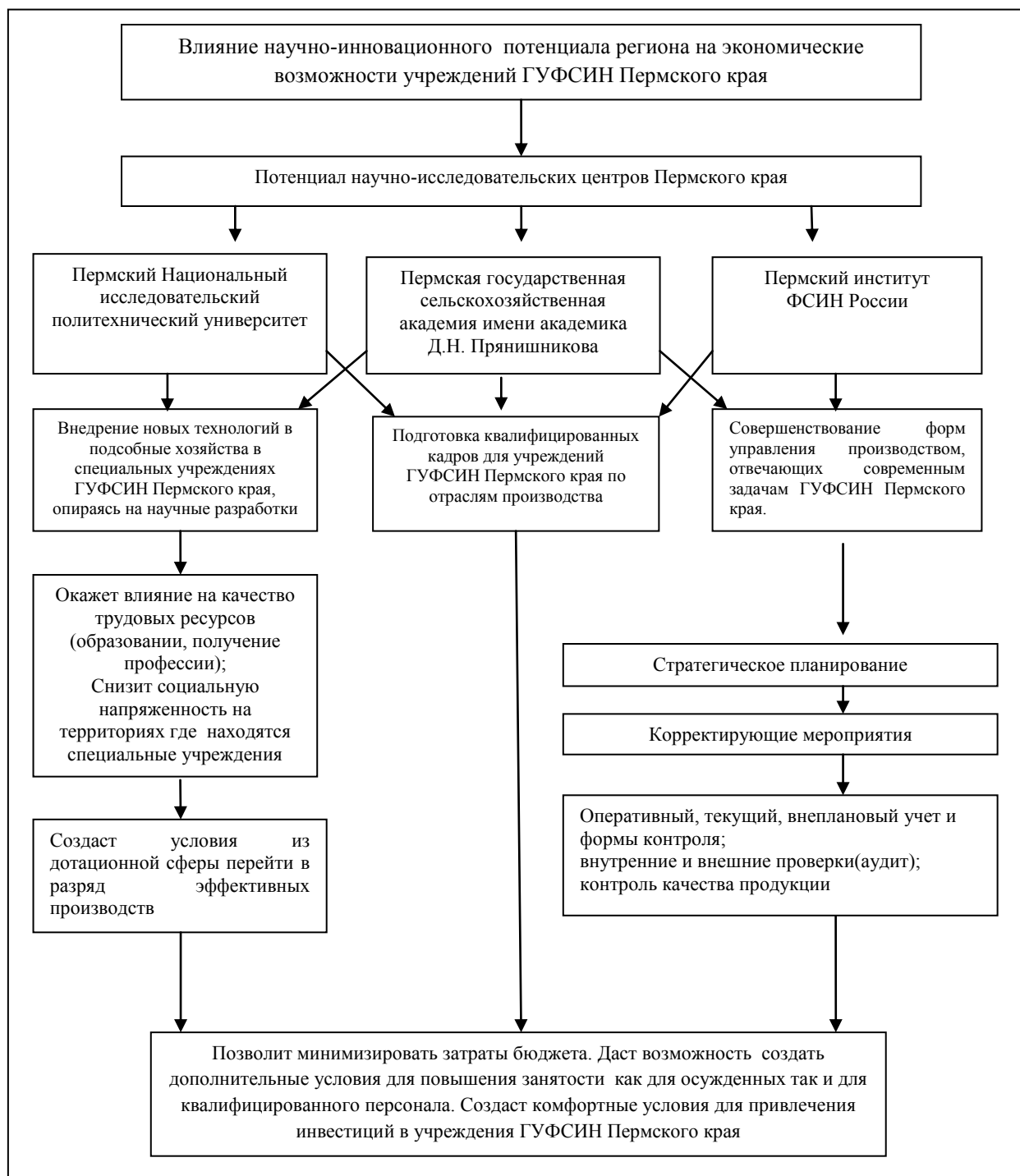


Рис. 1. Особенности влияния научно-инновационного потенциала региона на экономические возможности учреждений ГУФСИН Пермского края

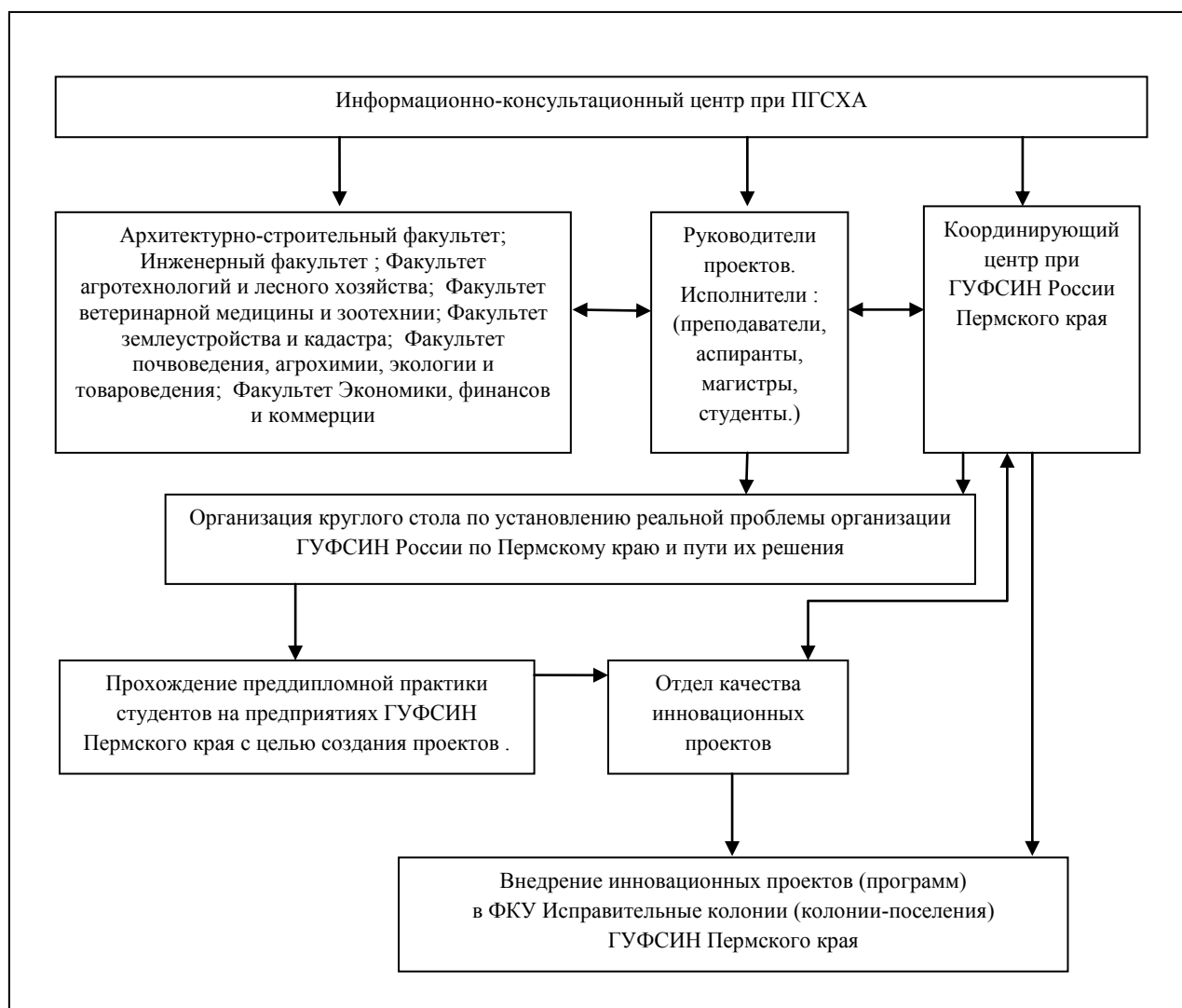


Рис. 2. Организационная структура деятельности информационно-консультационного центра

Резюмируя, можем констатировать следующее: необходимо дальнейшее совершенствование экономических и организационных механизмов, позволяющих в полной мере использовать экономический потенциал для стимулирования отечественной системы деятельности учреждений ФСИН, разработка государственной программы, которая сможет систематизировать динамику развития системы ФСИН, а также прогнозировать объем валовой продукции подсобных хозяйств, и их потенциал (оснащение технопарка, модернизацию оборудования на производствах), всё это во взаимосвязи с геополитическими условиями и экономической спецификой отечественной инфраструктуры ФСИН. В совокупности, перечисленные мероприятия позволят решить задачи по повышению экономической эффективности, минимизировать затраты и получать дополнительный доход.

Совершенно очевидно также и то, что проводимые мероприятия по улучшению взаимодействия между ВУЗами и учреждениями ФСИН Пермского края будут способствовать не только совершенствованию экономического пространства учреждений ФСИН, но и внедрению инновационных подходов к уже имеющимся производствам. В конечном итоге всё это повысит инвестиционную привлекательность большинства отраслей, в том числе и сельскохозяйственного производства.

¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 43, ст. 5544.

³ ГУФСИН России по Пермскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://59.fsin.su/history/index.php> (дата обращения: 12.01.2016).

⁴ Отчет по итогам оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности за 2010 г. ГУФСИН России по Пермскому краю, 2011.

⁵ Отчет по итогам оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности за 2011 г. ГУФСИН России по Пермскому краю, 2012.

⁶ Отчет по итогам оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности за 2012 г. ГУФСИН России по Пермскому краю, 2013.

⁷ Отчет по итогам оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности за 2013 г. ГУФСИН России по Пермскому краю, 2014.

⁸ Отчет по итогам оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности за 2014 г. ГУФСИН России по Пермскому краю, 2015.

⁹ ГУФСИН России по Пермскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://59.fsin.su/history/index.php> (дата обращения: 12.01.2016).

¹⁰ Там же.

Яцкова Ю.В.,

преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

Анализ институциональных макроотношений между агентами экономики по проблемам развития социальной сферы (на примере Пермского региона)

***Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы экономического развития социальной сферы на примере Пермского региона. Даются предложения по совершенствованию социально-экономического развития и финансирования социальной сферы регионов.*

***Ключевые слова:** социальная сфера, федеральный, региональный, местный бюджет, резервный фонд, фонд национального благосостояния, инфляция; оплата труда.*

В статье 7 Конституции РФ сказано: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Признаками социального государства являются не столько декларируемые права на труд, отдых, социальное обеспечение, жилище, охрану здоровья, образование и т.д., сколько их реализация, реальная доступность социальных благ абсолютному большинству населения.

Функционирование всего государственного механизма экономики служит достижению социальных целей. Государство является главным гарантом предоставления социальных услуг населению – непосредственно или через подведомственные им учреждения либо иные организации, безвозмездно или по регулируемым ценам, в области здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты населения и в других областях¹.

И даже то, что в связи с проведением в последние годы административной, налоговой и бюджетной реформ большинство задач по управлению и содержанию социальной сферы передано на региональный и муниципальный уровни, не отнимает у государства первенства в определении приоритетных направлений развития социальной сферы и в разработке стратегий по повышению уровня жизни населения страны.

Законодательный орган государственной власти – Законодательное Собрание – вырабатывает общую стратегию, в первую очередь, в части социальной помощи населению и определения того минимального уровня социальных гарантий, которым оно может быть обеспечено при данной экономической ситуации. Принимаемые законодателями решения разделяются на две крупные группы: во-первых, действующие относительно продолжительный период времени законы, определяющие общие направления социальной политики, и, во-вторых, социальные стандарты, нормативы, устанавливающие конкретные размеры выплат социального характера, масштабы оказываемых населению бесплатно социальных услуг и т.п.

У законодательного органа власти есть и другие рычаги проведения социальной политики. Это, прежде всего, утверждаемый им бюджет, а также внебюджетные фонды. Путем корректировки доходных или расходных статей проектов бюджета и внебюджетных фондов законодатели создают основу финансового обеспечения принятых ими документов по социальной политике². Проблема заключается в том, что в настоящее время минимальные стандарты и нормативы действуют в бюджетном финансировании на фактически сложившемся уровне, который не соответствует даже минимальным потребностям отраслей социальной сферы. И поскольку расходы на социальные нужды находятся в совместном ведении центра и регионов, то для их поддержания существует система специальных трансфертов и компенсаций из федерального бюджета³. Исходя из мирового опыта, можно оценить параметры финансирования важнейших государственных функций, соответствующие современным требованиям. Так, расходы на здравоохранение должны составлять от 5 % (минимально допустимый уровень, рекомендуемый Всемирной организацией здравоохранения) до 10 % (уровень наиболее благополучных стран) от общего объема государственных расходов. На образование – от 5 до 7 %. Расходы на науку должны составлять 4,7%. В России же расходы на науку составляют – 2,5 % от общего объема государственных расходов, на образование – около 4 %, на здравоохранение – 2,8 %, что не соответствует ни требованиям социального государства, ни потребностям развития человеческого потенциала.

Принятый бюджет противоречит идее социального государства: хотя расходы на социальную сферу не сокращены (это выплаты пенсий, пособий), такие важнейшие социальные направления, как образование, здравоохранение, физическая культура урезаны на 20–30 %. Расходы на эти отрасли в федеральном бюджете минимальны. Данная политика ведет к дальнейшей коммерциализации образования, медицинских услуг, снижению ценности интересов человека, что также подтверждается решением о продлении замораживания накопительной части пенсий и на 2015 год⁴.

Таким образом, на сегодня в России уровень финансирования социальных расходов вдвое ниже среднемирового, втрое ниже уровня развитых стран и один из самых низких среди стран с переходной экономикой. Российский уровень финансирования социальных расходов в два раза ниже среднемировых, в три раза ниже уровня развитых стран. Для выхода на среднемировой уровень финансирования социальной сферы необходим экономический рост, основанный на инновационном развитии, что требует значительных капитальных вложений в сферу материального производства, особенно в промышленность⁵.

Учитывая, что наша страна оказалась в экономическом тупике (западные санкции, падение цен на энергоносители, выпадения части нефтегазовых налоговых поступлений). Дефицит федерального бюджета стал просто ужасающим. При таком снижении доходной части потребуются либо уменьшать объем расходов, либо залезать в долги. Экспертами Минфина были проработаны три варианта решения бюджетного вопроса до 2018 г. Все варианты подразумевают сокращение расходов федерального бюджета по отношению к ВВП и отличаются между собой степенью радикальности этого сокращения. На начальном этапе планируется финансировать бюджетный дефицит за счет средств Резервного фонда и лишь затем прибегать к заимствованиям. В соответствии с одним из вариантов государству понадобится занимать уже в 2016 г., в соответствии с другим – в 2017 г. Третий вариант бюджета рассчитан на ежегодное сокращение расходов на 5 % в соответствии с декабрьским предложением Владимира Путина. В соответствии с ним средств Резервного фонда должно хватить для того, чтобы избежать необходимости занимать до того, как бюджет достигнет профицита⁶. Есть основания полагать, что основная часть запланированного сокращения расходов придется на социальную сферу. Однако в то, что это сокращение будет произведено в полном объеме, верится с трудом. Уменьшение социальных расходов на треть и образовательных – на 40 %, а именно такие цифры фигурируют в дискуссии о бюджете, – обернулось бы окончательным погромом и без того ослабленной социальной сферы.

Для выхода на среднемировой уровень финансирования социальной сферы как раз не хватает тех самых 3,5 % ВВП, которые правительство намерено замораживать в Резервном фонде. Вместо того чтобы работать на цели социально-экономического развития России эти средства изымаются из экономики и вывозятся за рубеж. Они обесцениваются вследствие инфляции, которая превышает доходность активов, в приобретение которых размещаются средства Резервного фонда. По оценке Счетной палаты, потери вследствие инфляционного обесценения денег, замороженных в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, увеличиваются. А это могло бы быть израсходовано на образование, здравоохранение, и т.п.

Правящие круги указывают на то, что использование средств Фонда национального благосостояния для увеличения финансирования социальной сферы неприемлемо, т.к. приводит, к

повышению уровня инфляции. Мнение же оппонентов, что главный фактор инфляции – не зарплата бюджетников, а злоупотребления монополистов, которым властные структуры дают «зеленый свет» на повышение тарифов до европейского уровня.

Кроме этого, средства субъектам РФ на выполнение федеральных полномочий выделяются несвоевременно, затянута и громоздка процедура рассмотрения и утверждения федерального бюджета, несвоевременно принимаются решения о государственных закупках, что ведет к дополнительным финансовым затратам. Принимаются решения о наделении муниципальных образований собственными источниками доходов, финансовой ответственностью, но над местными бюджетами постоянно висит как дамоклов меч финансовая недостаточность.⁷

Именно нехватка ресурсов в первую очередь является причиной, по которой государство стремится поддерживать исключительно одних только нетрудоспособных и бедных, и в основном не косвенными способами (активная политика занятости, поддержка национального производителя), а прямыми, в виде различных пособий на цели выживания. Кроме того, несбалансированность выделенных бюджетных средств и порядка оказания помощи малоимущим гражданам приводят к нарушению прав граждан. Например, в 2005 году в Прикамье часть нуждающихся просто не получили социальное пособие по малоимущности, так как заявленная возможность получения пособия всеми малоимущими гражданами региона не была подтверждена финансовыми ресурсами, не хватало денег. В крае фактически действовал принцип: «Кто успел, тот и получил обещанную помощь»⁸.

В ходе социальной реформы, сопровождавшейся передачей значительной части социальных обязательств государства с федерального правительства субъектам федерации, были упразднены законодательно установленные нормативы финансирования науки, образования, культуры, национальной обороны. Это дает правительству формальные основания говорить об исполнении всех своих обязательств, установленных федеральными законами. По существу же судить об этом можно только на основании анализа консолидированного бюджета страны, оценивая финансовое обеспечение соответствующих государственных функций по сравнению с общепринятыми в мире стандартами. То есть оценить, достаточно ли денег выделяется или недостаточно, исходя из действующего законодательства, нет возможности⁹.

Мероприятия, предусмотренные приоритетными национальными проектами, в целом обеспечены необходимым бюджетным финансированием. Тем не менее, сохраняются неточности в процессе бюджетного планирования. Так, например, в процессе разработке не были учтены средства на уплату единого социального налога и выплату районных коэффициентов в связи с введением дополнительных выплат отдельным категориям учителей и медицинских работников. В результате потребовалось вновь вносить изменения в федеральный бюджет в процессе его исполнения¹⁰.

Бедность отстает медленно: рост цен выше роста доходов малоимущих слоев населения; принятые национальные проекты в малой степени затрагивают проблемы бедности. Инфляция остается недопустимо высокой и делает неэффективной работу правительства страны и регионов, направленную на повышение уровня жизни населения¹¹. Последовательное снижение темпов инфляции должно оставаться в центре внимания Правительства Российской Федерации. Акцент в антиинфляционных мерах должен быть перенесен с подавления уже возникших инфляционных всплесков на устранение причин, обуславливающих сохранение относительно высокой инфляции¹². На данный момент органы власти с задачей по снижению уровня инфляции в стране не справляются.

Сохраняется главная причина бедности – занижение оплаты труда на единицу выработки в 3–4 раза по сравнению с европейским уровнем. Россия остается единственной страной в Европе, где минимальная зарплата устанавливается ниже прожиточного минимума (до 35 %). При этом в структуре денежных доходов населения во II квартале 2015 года по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года уменьшилась доля оплаты труда с 67,1% до 65,5%. И хотя доля зарплат в структуре ВВП продолжает расти (с 47 % до 52 % в 2008–2014 гг., она остается существенно (в 1,5 – 2 раза) ниже вклада труда в создание национального дохода и намного меньше доли зарплаты в использовании ВВП развитых стран.

Расходы предприятий на социальные нужды своих работников достаточно невелики, т.к. действуют они в основном инертно – следуют общим социальным правилам, установленным государственными органами власти.

Совершенствование социальных трудовых отношений на предприятиях предполагает повышение роли сотрудничества труда и капитала в финансировании социально-страховых программ как обязательного, так и добровольного характера (пенсионных программ, программ медицинского

страхования, страхования от профзаболеваний, невозможности занятости и переобучения работников и т.д.)¹³.

Расходы консолидированного бюджета сохранили свою социальную направленность. В 2014 году доля расходов социальной сферы составляла 70 %, в 2015 она составила уже 85 %. Расходы на социальные обязательства превысили в бюджете 80 %, и это не только повышение заработной платы бюджетникам, но и строительство детских садов, ФАПов, школ, поставки медицинского оборудования.

Опять же, объясняется это тем, что значительная доля расходов на социальную сферу финансируется за счет региональных и местных бюджетов (76 % – всех бюджетных расходов по этим отраслям). Субъектам РФ определено 41 полномочие, требующее финансирования за счет своего бюджета или субвенции под делегированные функции¹⁴.

Как только государство попыталось переложить часть своей ноши на региональный уровень и превратить именно субъекты Федерации, а не только Москву в «центр социальной защиты», возникли проблемы. Радикальные меры вроде монетизации льгот в России идут об руку с чистым патернализмом: национальные проекты – это «забота государства» о гражданах, а не стимулирование местных ресурсов и личной инициативы¹⁵.

Социальная сфера в Пермском регионе на сегодняшний день находится на стадии реформирования. Социальная политика определяется экономическим уровнем развития и результативность ее проведения нельзя назвать эффективной. Об этом же говорят статистические данные уровня жизни населения, неравномерность дохода населения, демографические показатели, качество систем образования и здравоохранения, а так же непроработанная законодательная база, которая не позволяет обеспечивать социальные права граждан в полном объеме. Социальная сфера, оставаясь самой расходной статьёй бюджета, по сути, не дает удовлетворительного качества социальных услуг населению вне зависимости от объемов бюджетного финансирования¹⁶.

Вывод: в классе макроотношений наиболее критическими являются социальные отношения между макроагентами экономики в процессе социально-экономического развития территорий, которые требуют дальнейшего, более детального анализа.

¹ Экономика муниципального сектора: учеб. пособие / под ред. А.В. Пикулькина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 92.

² О Концепции социальной политики в Пермской области: Постановление от 22 ноября 2001 г. № 1898. URL: <http://karta.irex-dialog.ru>.

³ Государственное регулирование рыночной экономики: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / В.И. Кушлин общ. ред. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 577.

⁴ Сулакшин С.С., Кравченко Л.И., Дёгтев А.С. Социально-экономическое развитие России в 2015 г. Труды Центра научной политической мысли и идеологии. Вып. № 12. М.: Наука и политика, 2015. 104 с.

⁵ Липсиц И.В. В преддверии китайской экспансии. Лучшие стратегии для российских компаний // Harvard Business Review Russia. 2011. № 5 С. 53–78.

⁶ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: <http://budget.gov.ru>.

⁷ Экономика муниципального сектора: учеб. пособие / под ред. А.В. Пикулькина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 358.

⁸ Евгений Лузин, руководитель департамента соц. развития Пермского края // Газета «Капитал». 2006. Выпу. № 63 (567). 17 мая.

⁹ Глазьев С. О проекте федерального бюджета на 2007 год: аналитическая записка для фракции «Родина» // Полит.ру. 2006. 9 сентября.

¹⁰ Путин В.В. Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году». URL: www.narod.ru.

¹¹ Экономика муниципального сектора: учеб. пособие / под ред. А.В. Пикулькина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 321.

¹² Путин В.В. Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году». URL: www.narod.ru.

¹³ Финансы и кредит: учебник / под ред. проф. М.В. Романовского, проф. Г.Н. Белоглазовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2007. С. 217.

¹⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).

¹⁵ Добрынина Е. Капиталистический реализм // Российская газета. 2007. № 4304. 28 февр.

Тиунова Н.Г.,
старший преподаватель
Пермского института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова

Интегрированные маркетинговые коммуникации как инструмент повышения эффективности работы предприятия

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы использования интегрированных маркетинговых коммуникаций в качестве инструмента, позволяющего обеспечить повышение эффективности работы предприятия, посредством информационного сопровождения процесса товаропроизводства и продвижения компаний и товаров.*

***Ключевые слова:** интегрированные маркетинговые коммуникации, товаропроизводство, менеджмент, маркетинг, бренд-коммуникаций, управление персоналом.*

Синергетический эффект используемых в рамках современного бизнеса интегрированных маркетинговых коммуникаций оказался настолько значимым, что специалисты самых разных сфер деятельности всё чаще обращаются к теме изучения этой технологии в различных аспектах. Новая парадигма интегрированных маркетинговых коммуникаций разными исследователями понимается и как узкоспециализированная методика прикладного характера, и как социально-культурное явление, являющееся характерной особенностью современной общественной формации. Данное разнообразие исследовательских и методологических изысканий может стать основанием для построения своеобразной иерархии сфер применения технологии ИМК и, как следствие, понимания актуальности данной научно-практической методики.

Напомним, что в своем классическом определении, данном Полем Смитом, технология интегрированных маркетинговых коммуникаций характеризуется как "взаимодействие всех форм комплекса коммуникаций, при котором каждая форма коммуникаций должна быть интегрирована с другими инструментами маркетинга и подкреплена ими для достижения максимальной экономической эффективности"¹. Далее в ходе развития научной мысли и практики такой ученый как Дон Шульц² развивает эту идею до уровня синергетического многоуровневого понимания интегрированных маркетинговых коммуникаций как элемента менеджмент-маркетинга компании. Учитывая просматриваемый многоплановый вектор понимания функциональной значимости теории ИМК, целесообразно оформить соответствующую ему систему актуализации рассматриваемой методики.

Первый уровень научного видения специфики применения технологии интегрированных маркетинговых коммуникаций может быть оформлен как прикладной методологический подход к формированию внутрикорпоративных информационных потоков, обеспечивающих эффективное управление внутренними организационными процессами – это коммуникативная интеграция информационных материалов всех уровней компании, всех её дивизионов, подразделений и работников. Именно технологии ИМК позволяют объединить в единый информационный поток управленческие, производственные, нормативные, финансовые, событийные, межличностные и идентификационные коммуникативные материалы. Актуальность технологии ИМК для менеджмент-маркетинга коммерческой компании бесспорна, так как это, в первую очередь, информационная координация и динамизация основных рабочих процессов. Актуальна в данном ракурсе рассмотрения технология ИМК и как эффективная методика управления персоналом. ИМК, имея целевую ориентацию на формирование корпоративной команды и единой бренд-личности компании, становится инструментарием оформления философии компании: её миссии, ценностей и основных принципов и обеспечения функционирования внутрикорпоративного ценностно-нормативного пространства конкретной бизнес-единицы. Более того, ИМК – это эффективный инструмент построения управляемого имиджа бизнеса и, возможно, более того, формирования позитивной репутации компании, ведущих к обеспечению сильного корпоративного бренда, обладающего значительной эмоциональной и экономической ценностью.

Следует отметить и иной традиционный уровень понимания содержания и, следовательно, актуализации технологии интегрированных маркетинговых коммуникаций – это информационное сопровождение микроэкономических бизнес-отношений коммерческой компании. Именно рассматриваемая коммуникативная технология является основным инструментом осуществления процесса продвижения производимых товаров на потребительский рынок. Она же обеспечивает формирование покупательского предпочтения к продукту, выделяя соответствующее коммерческое предложение среди конкурентных. Более того, именно технология интегрированных маркетинговых коммуникаций формирует эмоциональную и экономическую ценность товарного бренда для её полиэдральных контактных аудиторий. В рамках данного вопроса речь идет о необходимости объединения бизнес-коммуникаций, обеспечивающих продвижение реализуемой продукции как элемента её комплекса маркетинга и как составляющей клиентоориентированное коммерческое производство.

Все перечисленные максимально актуальные для бизнеса программные разработки в рамках технологии ИМК могут быть реализованы в различных синтетических вариациях. Это может быть интеграция различных маркетинговых коммуникативных инструментов в рамках одного коммерческого сообщения. Более того, в рамках технологии ИМК поэтапно может быть осуществлено объединение потенциально разных маркетинговых коммуникативных инструментов вокруг бренда, постепенно формирующего единый коммуникативный вербально-визуальный образ товара и его уникальную идентификацию. Актуальна технология ИМК и в вопросе процессуального коммуникативного сопровождения бренда на всех этапах его жизнедеятельности, от его выхода на рынок, через рост и зрелость, к этапу спада или инновационной модификации. Повышается актуальность технологии интегрированных маркетинговых коммуникаций в кризисных ситуациях функционирования бренда. Здесь речь идет об интеграции маркетинговых коммуникативных инструментов репутационного менеджмента в формате антикризисных коммуникативных маркетинговых мероприятий, где только активная системная модернизация информационных посылов компании может обеспечить позитивное разрешение сложного для бизнеса периода. Актуальна технология ИМК и в рамках использования коммерческого потенциала таких маркетинговых методик как ситуативный и кросс-промоушн.

На современном этапе развития общественных отношений актуальность технологии интегрированных маркетинговых коммуникаций уже рассматривается вне рамок исключительно микроэкономических форматов функционирования бизнеса. Новая парадигма маркетинговых бренд-коммуникаций уже рассматривается исследователями как активный компонент функционального обеспечения макроэкономических и социокультурных сфер общества. И это вполне объяснимо, ведь результатом активного использования технологии ИМК становится повсеместное формирование глобальных брендов, глобализаций производств и формирование всеохватывающих корпоративных полиэдральных информационных потоков, которые в своей сложной системе воздействия на общественное сознание формируют самодостаточные социальные симулякры, задающие определённые векторы всё усиливающейся гедонизации общественных отношений. Технологии интегрированных маркетинговых коммуникаций актуализируются не только в сфере товародвижения, но и в сфере обеспечения функционирования политических партий, государственных и социальных лидеров, отдельных территорий и целых государств. Все эти бренд-образования формируют ценностные ориентиры и идеологию потребительского общества.

Итак, технология ИМК актуальна и для обеспечения эффективного внутрикорпоративного информационного сопровождения процесса товаропроизводства и для продвижения компаний и товаров, а также для обеспечения функционирования всех социальных институтов постиндустриальной общественной формации.

¹ Смит П., Бэрри К., Пулфорд А. Коммуникация стратегического маркетинга. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2001. 415 с.

² Шульц Д. Новая парадигма маркетинга. Интегрируемые маркетинговые коммуникации. М.: Эксмо, 2007. 298 с.

Автоматизация систем управления предприятием

***Аннотация.** В статье ставится задача рассмотреть пути повышения эффективности управления товарными запасами и снижения издержек на складе. По результатам исследований определен комплекс действий и мер, направленных на обеспечение и развитие с внедрением WMS (системы управления и хранением) товарных запасов.*

***Ключевые слова:** склад, управление поставками, автоматизированная система управления.*

Основная задача любого предприятия – зарабатывать деньги. И поэтому одна из ведущих ролей отводится автоматизированным системам управления предприятием. Развитие предприятий зависит от их способности добиваться получения соответствующей прибыли. Соответственно этого можно достичь в том случае, если обеспечивать клиентов необходимыми товарами в нужное время и в нужном месте.

Актуальность выбранной темы подтверждается тем, что в последнее время ни одно предприятие не может нормально функционировать без наличия складского хозяйства. Такая большая потребность в складах объясняется тем, что они служат не только для хранения и накопления товарных запасов, но и для преодоления временной и пространственной разницы между производством и потреблением продукции, а также для обеспечения непрерывной, бесперебойной работы торгового предприятия.

Склады являются одним из важнейших элементов логистических систем. Объективная необходимость в специально обустроенных местах для содержания запасов существует на всех стадиях движения материального потока, начиная от первичного источника сырья и кончая конечным потребителем. Этим объясняется наличие большого количества разнообразных видов складов.

Функционирование склада сопровождается затратами трудовых и технических ресурсов. Снизить эти затраты можно путем разделения всего ассортимента на группы, требующие большого количества перемещений, и группы, к которым обращаются достаточно редко. Размещение названных групп товаров в разных зонах склада позволит минимизировать количество передвижений на складе.

Управление поставками, хранением и контролем расхода товаров на складах актуально в современных условиях для организаций оптовой и розничной торговли. За счет оптимизации периодов поставки и контроля расхода товаров на складе можно добиться повышения значений ряда коммерческих показателей работы оптового предприятия, в том числе его готовности к обслуживанию заказов клиентов, что приводит к снижению финансовых потерь при возникновении дефицита товаров¹.

Например, на складе можно внедрить систему WMS-система управления складом.

До внедрения WMS системы обычно испытывают определенные трудности, связанные с обеспечением эффективной работы склада. Наиболее значимыми являются:

- недостаточно оперативной информации о движении товара, необходимой для качественного управления товарными потоками;
- сложность ведения партионного учета;
- отсутствие адресности размещения товара;
- ограниченные возможности списания товара;
- большие трудозатраты в определении центра ответственности и виновных лиц при порче товара;
- невозможность ведения статистики по динамике товарных остатков склада при формировании заказа и т.д.²

Учитывая все вышесказанное и то, что в условиях современного рынка использование современных технологий – это уже не просто конкурентное преимущество, а, скорее, жизненная необходимость, было принято решение перевести склад под управление современной WMS системы.

Целью внедрением системы WMS является переход к эффективному управлению ресурсами склада (запасы, персонал, объем склада и пр.); получение достоверной и оперативной информации по движению товара и интеграция этих данных с финансовой составляющей для принятия управленческих решений; внедрение новых технологий в операционную деятельность с целью

повышения эффективности выполняемых операций и снижения издержек по эксплуатации терминала; повышение производительности склада; улучшение клиентского сервиса; увеличение прибыли компании.

Еще одна цель внедрения – желание обкатать и настроить WMS систему на одном складе, для того чтобы внедрять ее на остальных складах предприятия.

По сравнению с существующим технологическим процессом приемки товара система автоматизации складских процессов позволит уменьшить время приемки.

Эффективность внедрения системы WMS и оптимизации складских технологических процессов выражается в значительном сокращении сроков приемки, комплектации и отгрузки товара клиентам, повышения точности учета товара на складе, снижении затрат на доставку заказов клиентам³.

Технологический процесс приемки товара можно существенно сократить за счет сокращения времени технологических операций, а так же их исключения. Для оптимизации процесса приемки, необходимо: технологические процессы взвешивания товара и обработку сертификационной документации совместить с этапом приемки товара по количеству и качеству. Это позволит исключить технологические операции по доставке образцов продукции в отдел приемки и возврату их в места хранения; разместить весы со сканером штрих кода на участке приемки, а так же сканер документов с автоматическим режимом работы.

Приемка каждого наименования товара ведется по штрих коду с обязательным взвешиванием товарного экземпляра. После этого проводится сканирование сертификационной документации в автоматическом режиме с привязкой сканированного документа к штрих коду данного вида продукции. Этот механизм позволит избавиться от ручной обработки, копирования сертификационной документации и дальнейшего отбора копий сертификатов для отгрузки, т.к. копии сертификатов хранятся в электронном виде с привязкой по штрих коду к своей партии товара, и доступны для обработки в любой момент времени.

Обслуживание клиентов на высоком уровне заключается в сокращении периода времени между заказом и поставкой.

Рассмотрим эффективность технологического процесса разгрузки товара на примере наиболее трудоемкого процесса приемки от поставщика. Например, у поставщика берут 12 видов групп товаров. Каждая группа товаров содержит до 60 наименований, создавая широкий ассортимент товаров. Поэтому в одной поставке может быть до 200 наименований товаров. Обычно доставка осуществляется автомобильным транспортом грузоподъемностью 20т.

Временные затраты на технологические операции приемки товара на склад показаны на рис. 1

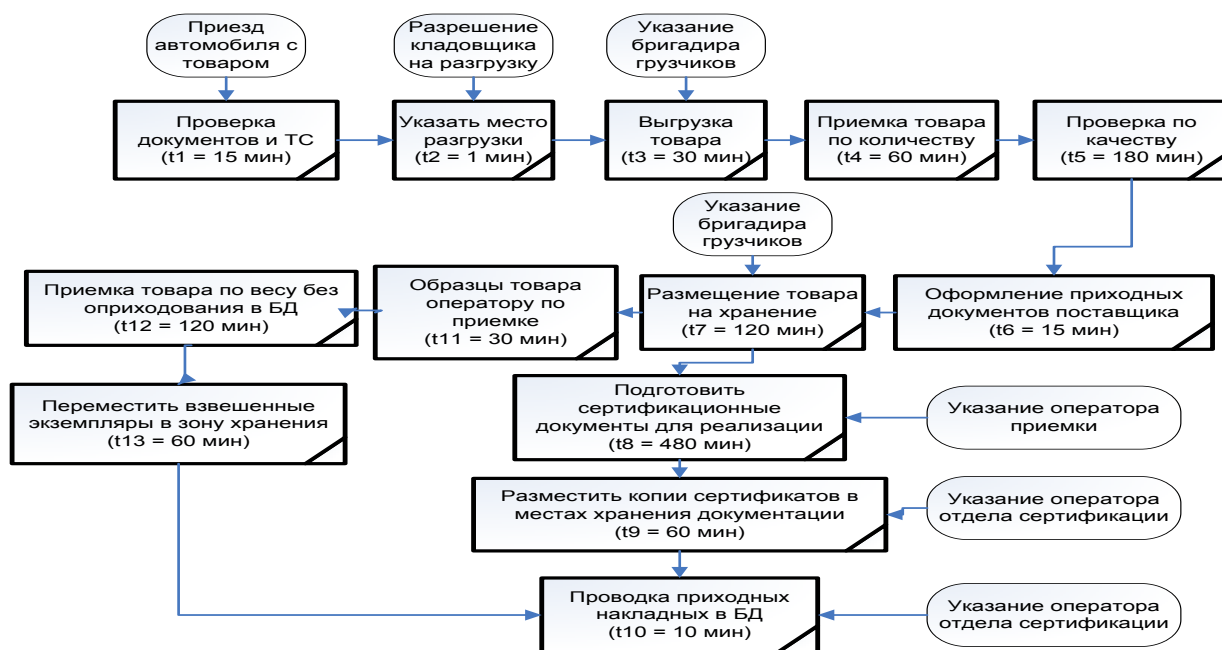


Рис. 1. Распределение технологических операций приемки товара во времени

Общее время определяется как сумма временных интервалов выполнения технологических операций процесса по формуле:

$$T = \sum_{i=1}^n t_i \quad (1)$$

где: n – количество операций.

T – время выполнения складского технологического процесса, мин;

t_i – время выполнения отдельной операции, входящей в процесс, мин.

Для процесса приемки, представленного на рис. 2, временные затраты по формуле (1) будут равны:

$$T_{\text{приемки}} = t_1 + t_2 + t_3 + t_4 + t_5 + t_6 + t_7 + t_8 + t_9 + t_{10} = 971 \text{ мин}$$

Другие поставки будут пропорциональны во времени в процентном соотношении.

По формуле (1) рассчитаем время процесса отгрузки товара покупателям.

$$T_{\text{отгрузки}} = t_1 + t_2 + t_3 + t_4 + t_5 + t_8 = 335 \text{ мин}$$

Другие отгрузки будут пропорциональны во времени в процентном соотношении.

Производительность любого складского процесса грузопереработки находится по формуле:

$$W = \frac{q}{T} \quad (2)$$

где: W – производительность складского процесса грузопереработки, ед./мин;

q – объем груза в единицах, ед.

Рассмотрим эффективность технологического процесса отгрузки на типовом примере.

В транспортное средство грузоподъемностью 2 тонны обычно загружается приблизительно 2800 единиц товара (q), тогда для нашего примера производительность процесса приемки по формуле (2) будет равна:

$$W_{\text{приемки}} = 2800/335 = 8 \text{ ед./мин.}, \text{ при } q = 2800 \text{ ед. и } T = 335 \text{ мин.}$$

Схема приемки товара на склад после внедрения системы автоматизации представлена на рисунке 3.

По сравнению с существующим технологическим процессом приемки товара система автоматизации складских процессов позволит уменьшить время приемки примерно в два раза. Так, для схемы процесса приемки товара с применением WMS-системы время выполнения по формуле (1) будет равно:

$$T^a_{\text{приемки}} = t_1 + t_2 + t_3 + t_4 + t_5 + t_6 + t_7 + t_8 + t_9 + t_{10} = 491 \text{ мин.}$$

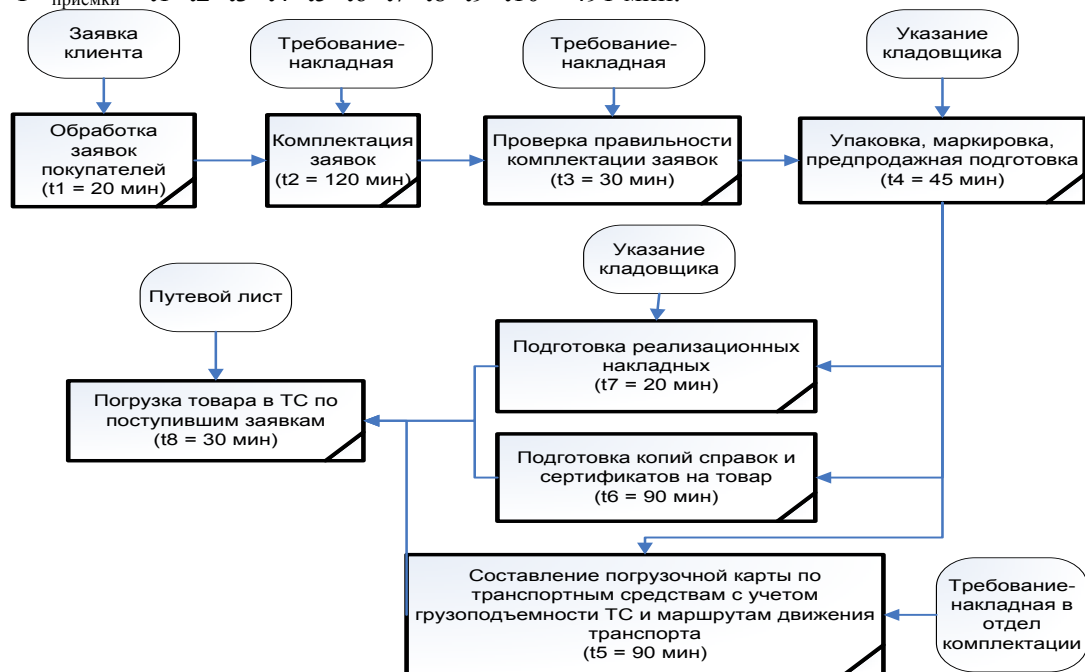


Рис. 2. Распределение технологических операций отгрузки во времени

По рекомендациям оптимизации процесса отгрузки, также можно уменьшить временные затраты на технологические процессы комплектации заявок, составление погрузочной карты по транспортным средствам с учетом их грузоподъемности и маршрутам движения транспорта, а так же исключить процесс ручного сбора копий справок и сертификатов на отгружаемый товар.

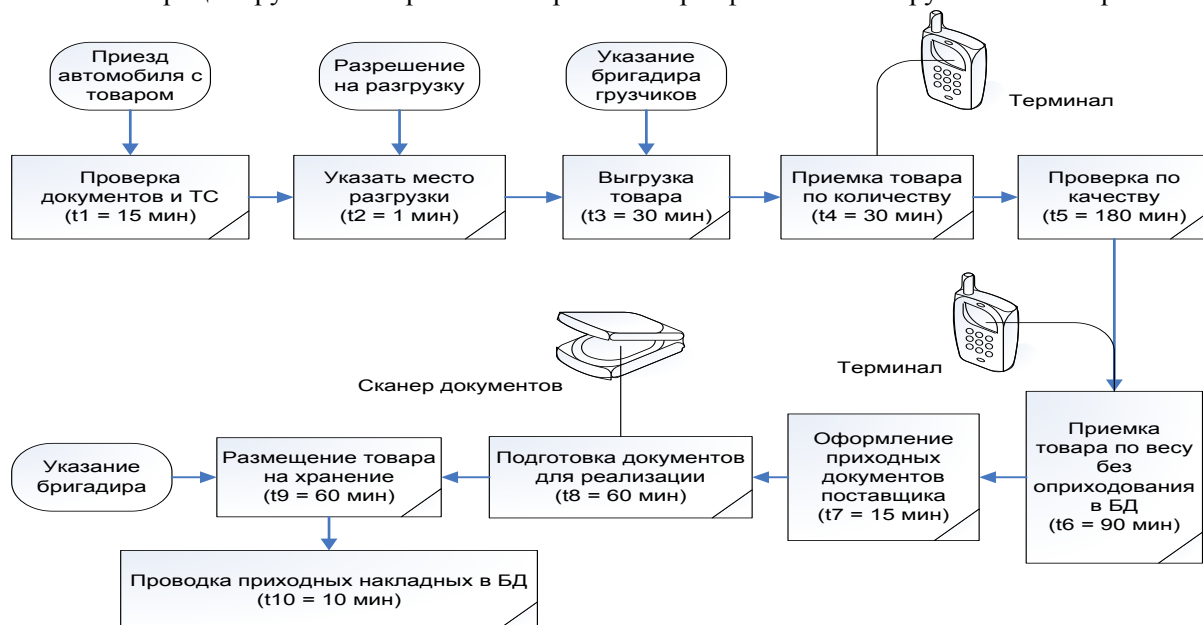


Рис. 3. Схема приемки товара на склад после внедрения системы автоматизации

Время на комплектацию заявок значительно уменьшится за счет применения радиотерминалов комплектовщиков. Задание на сборку заказа клиента передается на мобильный терминал комплектовщика с учетом минимизации маршрута передвижения по складу и точным указанием мест хранения товара.

Время составления погрузочной карты по транспортным средствам с учетом их грузоподъемности и маршрутам движения значительно сократится за счет автоматизации подбора заказов клиентов в соответствии с маршрутами движения и грузоподъемностью транспортных средств. Входными данными для службы логистики является количество транспортных средств, их грузоподъемность, маршруты движения, распределенные по районам доставки.

Отпадает необходимость в ручной подборе сертификационных документов на отгружаемый товар, т.к. на этапе приемки все сертификаты, с привязкой к виду товара, были переведены в электронный вид и их печать проводится автоматически при выборе позиций товара в сопроводительных документах на товар (накладная, счет-фактура).

По сравнению с существующим технологическим процессом отгрузки товара система автоматизации складских процессов позволит уменьшить время отгрузки (комплектации и отгрузки наиболее сложной заявки) на 145 минут.

Схема отгрузки товара со склада после внедрения системы автоматизации представлена на рисунке 4.

Так, для схемы процесса отгрузки товара с применением WMS-системы время выполнения по формуле (1) будет равно:

$$T^a_{\text{отгрузки}} = t1+t2+t3+t4+t5+t6+t7+t8+t9+t10 = 190 \text{ мин}$$

Время на грузопереработку уменьшится примерно в два раза.

Комплектация является ключевой операцией процесса отгрузки, так как она трудоемка и от нее зависит качество логистического обслуживания клиентов — скорость выполнения заказа, отсутствие ошибок при отборе и т. д.

Рассмотрим эффективность технологического процесса отгрузки после внедрения системы WMS на том же примере, на котором были изучены временные затраты на отгрузку товара клиентам.

Производительность складского процесса отгрузки по формуле (2):

$$W_{\text{отгрузки}} = 2800/190 = 14 \text{ ед./мин.}, \text{ при } q = 2800 \text{ ед. и } T = 190 \text{ мин.}$$

Если сравним полученное после внедрения системы автоматизации значение производительности складского процесса по грузопереработке со значением до внедрения, то

производительность складского процесса по грузопереработке при проведении операций по отгрузке товара на нашем примере повышается на 75 %.

Время составления погрузочной карты по транспортным средствам с учетом их грузоподъемности и маршрутам движения значительно сократится за счет автоматизации подбора заказов клиентов в соответствии с маршрутами движения и грузоподъемностью транспортных средств. Входными данными для службы логистики является количество транспортных средств, их грузоподъемность, маршруты движения, распределенные по районам доставки.

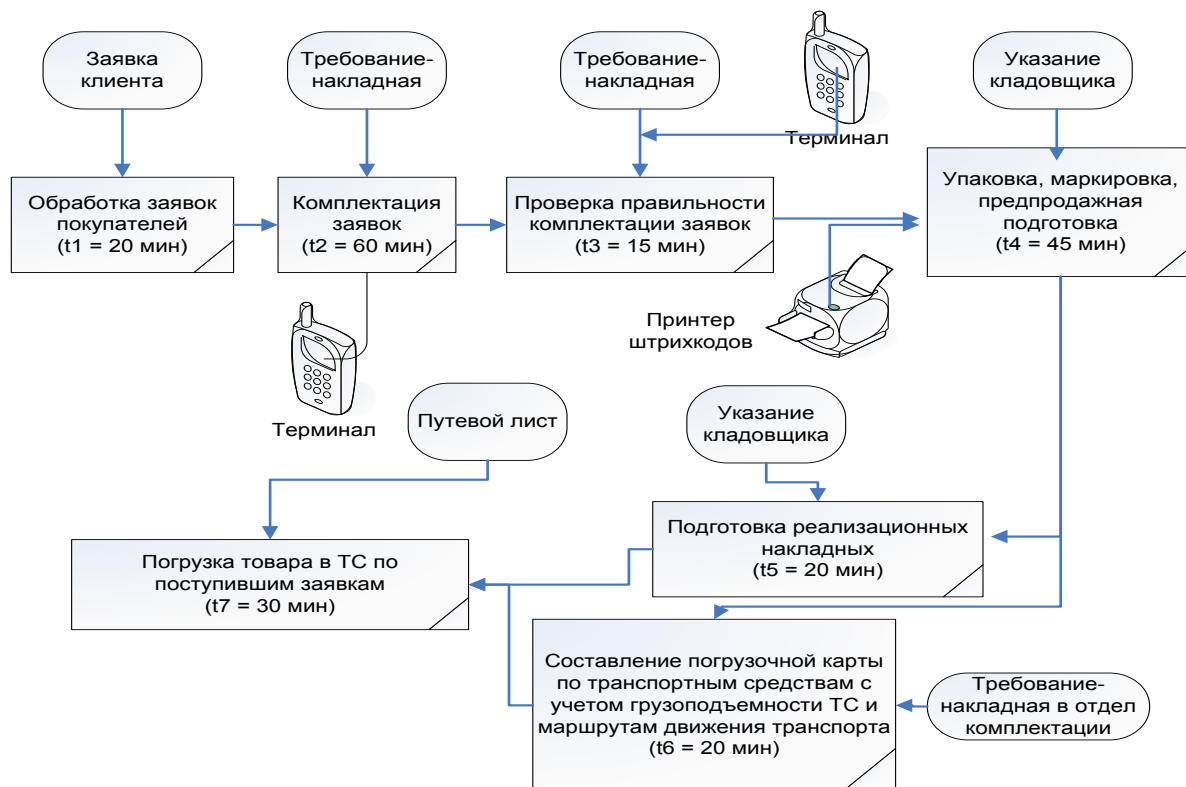


Рис. 4. Схема отгрузки товара со склада после внедрения системы автоматизации

Отпадает необходимость в ручном подборе сертификационных документов на отгружаемый товар, т.к. на этапе приемки все сертификаты, с привязкой к виду товара, были переведены в электронный вид и их печать проводится автоматически при выборе позиций товара в сопроводительных документах на товар (накладная, счет-фактура).

По сравнению с существующим технологическим процессом отгрузки товара система автоматизации складских процессов позволит уменьшить время отгрузки.

Для складов весьма актуальна проблема «пересортицы» – путаница, связанная с наличием одного и того же продукта, но от разных производителей, – эта проблема успешно решается с помощью WMS систем управления складом».

Система WMS значительно упрощает действия работников и при проведении полной инвентаризации склада. Несмотря на то, что данный тип подсчета требует остановки склада, он занимает значительно меньше времени благодаря четко построенным циклическим инвентаризациям склада. При проведении полных инвентаризаций склада также применяют радиотерминалы.

Эффект от внедрения современных технологий почувствовали компании, стоящие на следующей ступени движения готовой продукции к потребителю: они получают продукт с полной информацией о нем, зафиксированной в штрих коде, и используют его при хранении и операциях с товаром на собственных складах.

Таким образом, внедрение WMS системы управления хранением товарных запасов приводит к следующим эффектам: под управлением WMS системы о товаре, находящемся на складе, известно все, что позволяет осуществлять его скорейшую и правильную обработку; склад начинает работать в режиме «реального» времени и менеджеры по продажам точно знают, какой товар есть на складе;

появляется возможность планировать и контролировать результирующие показатели работы склада на основе оперативной, достоверной и полной отчетности; точность подбора возрастает до 99,5 % процентов; появляется возможность в любой момент времени отследить точное количество товара и место его нахождения, вплоть до паллеты и упаковки;

Помимо сокращения числа ошибок, WMS система управления складом позволяет повысить оборачиваемость склада на 7–15 % и увеличить коэффициент использования объема на 10–12 %.

¹ Силин А.В., Старикова Л.Н. Инновации: перспективы, проблемы, достижения: материалы III международной научно-практической конференции. 14 мая 2015 г./ под ред. проф. Ботова М.И. М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2015. С. 421.

² Гаджинский А.М. Современный склад. Организация, технологии, управление и логистика: учебно-практическое пособие. М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2005. 176 с.

³ Современный склад. 2008. № 1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: //ssklad.ru/arhiv/2008/1_08s3.php.

⁴ Гаджинский А.М. Современный склад. Организация, технология, управление и логистика: учебное пособие. М.: Проспект. 2005. 175 с.

⁵ Денисова И.Н. Организация и технология коммерческой деятельности. М.: ИНФРА-М, 2008. 208 с.

⁶ Поляков Е., руководитель направления «Складская логистика» компании «БУХта» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ssklad.ru/arhiv/2008/1_08s3.php (дата обращения: 02.12.15).

⁷ Рекомендации по повышению эффективности складского хозяйства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://technology2000.ru/articles/articles_314.html.

Научное издание

*Ответственный редактор:
кандидат юридических наук Р.В. Новиков*

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА И ЭКОНОМИКИ В XXI ВЕКЕ

*Сборник материалов
всероссийской научно-практической конференции
29 февраля 2016 г.*

Статьи печатаются в авторской редакции

Организационно-научное и редакционно-издательское
отделение ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России
614012, г. Пермь, ул. Карпинского, 125
Тел.: (342) 228-65-04 (вн. 150)
E-mail: nauka-perm@ya.ru

Подписано в печать 27.05.2016.
Бумага офсетная. Формат 60x90^{1/8}. Усл. печ. л. 22,75
Печать на ризографе.
Тираж 100 экз. Заказ № 239.

Отпечатано в ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России
614012, г. Пермь, ул. Карпинского, 125