

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**УЧЕНЫЕ
ЗАПИСКИ**
юридического факультета
Выпуск 29 (39)

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2013

Председатель редакционной коллегии
ректор СПбГЭУ, д. э. н. **И. А. Максимцев**

Научный редактор
декан юридического факультета, д. ю. н. **А. А. Ливеровский**

Редакционная коллегия:

д. п. н., проф. **В. А. Ачкасов**, д. ю. н., проф. **Г. Г. Бернацкий**,
д. э. н., д. ю. н., проф. **М. Н. Бродский**, д. ю. н., проф. **Г. П. Ермолович**,
д. ю. н., проф. **М. И. Клеандров**, д. ю. н., проф. **В. А. Кряжков**,
д. ю. н., проф. **В. В. Мамонов**, к. ю. н., проф. **М. А. Митюков**,
д. ю. н., проф. **В. А. Сапун**, д. ю. н., проф. **А. П. Сергеев**,
д. ю. н., проф. **В. И. Тюнин**, д. ю. н. **А. Б. Новиков**

Ответственный секретарь
к. т. н., доцент **В. Н. Антонов**

У 91 **Ученые записки юридического факультета**. Вып. 29 (39) / Под ред. А. А. Ливеровского. – Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного экономического университета, 2013. – 116 с.

Первый выпуск журнала «Ученые записки» Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов вышел в 1999 году. До 2004 года было опубликовано 10 выпусков журнала. В июне 2004 года журнал зарегистрирован как средство массовой информации под названием «Ученые записки юридического факультета». В журнале печатаются работы, посвященные теоретическим исследованиям в различных отраслях права и анализу юридической практики.

ББК 67

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Теоретические исследования

Аистова Л. С., Радошникова Н. В. Криминализация и декриминализация в российском уголовном законодательстве дореволюционного периода..... 5

Раздел 2. Юридическая практика

Бродский М. Н., Сагань О. С. Правовые и социальные последствия нововведений в региональный закон о транспортном налоге 13

Владимирова Н. А. О спорных вопросах определения стоимости наследственной массы при расчете обязательной доли в наследстве 16

Григорьев В. И. Механизмы идентификации и развития общероссийского кластера «Студенческий спорт»..... 21

Крайнова Н. А. Понятие уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности..... 30

Кремслюк В. А. Правовые последствия нарушения застройщиком сроков передачи участнику долевого строительства объекта по договору участия в долевом строительстве 38

Новиков А. Б., Новикова В. А. Применение опыта административного регулирования Германии в сфере государственных услуг 47

Скачкова А. Е., Щербаковский Г. З. Финансовое право: проблемы и перспективы развития 57

Тюнин В. И. Вопросы правовой оценки проведения «оперативного эксперимента» и применения ст. 304 УК РФ 65

Раздел 3. История права

Горелов В. В. Судебная система Морского министерства Российской империи в 1880–1900-х гг. 73

Раздел 4. Методические работы

Ливеровский А. А., Мосин Е. Ф. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам самостоятельности бюджета субъекта РФ..... 80

Раздел 5. Письма. Рецензии

Кремлева О. К. Рецензия на учебник Зубача А. В., Граве А. В., Рожиной Н. А., Терентьева Р. В. «Таможенное право» 101

Раздел 6. Конференции и семинары

Материалы XI Международной научной конференции по конституционному праву «Российская конституционная модель: замысел, реализация, перспективы» (Санкт-Петербург 24–25 мая 2013 г.)

Денисов С. А. Конституционность решений Конституционного Суда РФ..... 103



Part 1. Theory of law

- Aistova L. S., Radoshnova N. V.** Criminalization and decriminalization in the Russian criminal legislation of the pre-revolutionary period 5

Part 2. Legal practice

- Brodsky M. N., Sagan O. S.** Legal and societal implications of innovations in the regional law on the transport tax..... 13
- Vladimirova N. A.** About disputable questions of valuation the estate when you are calculating the obligatory share of inheritance..... 16
- Grigoriev V. I.** Mechanisms of identification and development the all-russian cluster «Student sport»..... 21
- Krainova N. A.** The term of criminal policy in the field of prevention of recidivism. 30
- Kremsalyuk V. A.** The legal consequences of a breach developer transmission times participants in a joint construction of a contract of a joint construction..... 38
- Novikov A. B., Novikova V. A.** Application of the experience of Germany's administrative regulation in the sphere of governmental services..... 47
- Skachkova A. E., Scherbakovskiy G. Z.** The financial right: problems and prospects 57
- Tyunin V. I.** Evaluation of legal issues «operational experiment» and the application of art. 304 of the Criminal Code..... 65

Part 3. History of law

- Gorelov V. V.** Judicial system of the Naval ministry of the Russian empire in the 1880s-1900s..... 73

Part 4. Methodological work

- Liverovsky A. A., Mosin E. F.** The legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the independence budget of a subject of the Russian Federation (A chapter of the textbook «Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on budgetary activity of subjects of the Russian Federation») 80

Part 5. Letters. Reviews.

- Kremleva O. K.** Review of a textbook Zubacha A. V., Grave A. V., Rozhinoy N. A., Terentieva R. V. «Customs Law» 101

Part 6. Conferences and seminars

Proceedings of X International Conference on Constitutional Law «The Russian constitutional model: design, implementation and prospects» (St. Petersburg on May 24–25, 2013)

- Denisov S. A.** The onstitutionality of the Constitutional Court of the Russian Federation..... 103

Раздел 1
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Л. С. Аистова, Н. В. Радошнова
L. S. Aistova, N. V. Radoshnova

**КРИМИНАЛИЗАЦИЯ И ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЯ
В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО ПЕРИОДА**

**CRIMINALIZATION AND DECRIMINALIZATION
IN THE RUSSIAN CRIMINAL LEGISLATION OF THE PRE –
REVOLUTIONARY PERIOD**

В современных работах, посвященных криминализации и декриминализации, продолжает преобладать точка зрения известных представителей науки уголовного права – Н. А. Беляева, А. А. Герцензона, В. Н. Кудрявцева, заключающаяся в том, что указанные способы проведения уголовной политики стали исследоваться только после революции 1917 г.

Современными авторами не учитывается то обстоятельство, что в советское время изучение дореволюционного законодательства проводилось с критической позиции марксистско-ленинской идеологии. Законотворчество считалось частью политики, проводимой Коммунистической партией, и, соответственно, криминализация и декриминализация деяний рассматривались «прежде всего, в связи с общими задачами, решаемыми партией и народом по борьбе с преступностью, в связи с задачами, поставленными... КПСС»¹.

Проблемы криминализации и декриминализации в дореволюционном уголовном законодательстве России советскими и современными учеными не исследуются. Однако представляется необходимым восполнить этот исторический пробел, так как «для понимания, оценки и критики уголовного закона необходимо знать его историю; в противном случае все наши суждения будут лишены прочного основания»².

Общеизвестно, что первым памятником древнерусского права является «Русская Правда». По мнению академика Л. В. Милова, «Русская Правда» явилась тем нормативным актом, в котором была зафиксирована первая проведенная в уголовной политике Древней Руси декриминализация деяний³. Создание «Русской Правды» представляет очередной этап в развитии древнерусского законодательства, одним из источников которого стал древнерусский перевод византийской «Эклоги»⁴.

© Л. С. Аистова, Н. В. Радошнова, 2013

¹ *Кудрявцев В. Н.* Криминализация как способ осуществления уголовной политики // Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / Под ред. В. Н. Кудрявцева, А. М. Яковлева. М., 1982. С. 19.

² *Сергеевский Н. Д.* Философские приемы и наука уголовного права // Сергеевский Н. Д. Избранные труды / Отв. ред. и автор биогр. очерка А. И. Чучаев. М., 2008. С. 216.

³ *Миров Л. В.* Легенда или реальность? (О неизвестной реформе Владимира и правде Ярослава) // Миров Л. В. Исследования по истории памятников средневекового права: Сб. статей / Под ред. Б. Н. Флори, А. А. Горского. М., 2009. С. 128–129.

⁴ *Миров Л. В.* О древнерусском переводе византийского кодекса законов VIII века (Эклоги) // Миров Л. В. Исследования по истории памятников средневекового права: Сб. статей. С. 124.



«Эклога», изданная в 726 или 741 г. (вопрос о датировке спорен), явилась следующим после *Corpus Juris Civilis* Юстиниана (533 г.) официально изданным законодательным сводом⁵. Она занимает особое место в истории уголовного права России и европейских стран, так как в «Эклоге» был сформирован XVII «пенальный» титул, в котором впервые были выделены в отдельную главу категории уголовных преступлений и виды наказаний за их совершение.

«Эклога» предусматривала уголовные наказания для различных категорий преступлений, таких как «нарушение святости алтаря и права церковного убежища, клятвоступления, вероотступничества, разграбления и обещания, прелюбодеяния и т. д., телесные и членовредительские наказания: битье палками или плетью, отрезание носа, вырывание языка, отсечение рук, ослепление, бритье головы, выжигание волос и др.»⁶.

Перевод «Эклоги» Л. В. Милов связал с серией мероприятий по реформе права Владимира Святославовича в конце X в., когда в 988 г. князь Владимир ввел систему жестоких наказаний за уголовные преступления. Правовой основой для этого стал византийский свод законов – «Эклога».

Предпосылкой для введения суровых византийских законов в Древней Руси стало резкое обострение преступности.

«Повесть временных лет» от 996 г. сообщает о том, что князь Владимир за совершение уголовных преступлений отменил традиционную для древнерусского права систему судебных штрафов в виде «вир» и «продаж» и ввел не только смертную казнь, «но и другие виды “казни”»: членовредительство (отсечение руки, языка, носа), а также наказание плетью, изгнание и т. п.»⁷, путем практического применения целого ряда статей из византийской «Эклоги». Таким образом, была проведена первая криминализация деяний в древнерусском уголовном праве.

Именно Л. В. Милов предположил, что стремительный переход к византийским наказаниям привел к тому, что через пять – десять лет после начала исполнения жестоких наказаний видные деятели древнерусского государства стали выражать тревогу по поводу того, что княжеская казна терпит непоправимый урон!

После того, как прекратились поступления в княжескую казну «вир» и «продаж» она опустела. А рента – налог («виры», «продажи») играла в функционировании древнерусского государства жизненно важную роль, в частности, поддерживала дружину оружием. Поэтому отмена системы судебных штрафов сделала невозможной содержание дружины и княжеского двора, и древнерусское общество было вынуждено вернуться к традиционным видам наказаний, таким как «виры» и «продажи».

Для преодоления указанной юридической нестабильности и была создана наиболее ранняя редакция «Русской Правды» – «Правда Ярослава».

Таким образом, «Правда Ярослава» является первым актом, подтверждающим проведение декриминализации деяний в древнерусском праве. И если необдуманная криминализация древнерусского уголовного законодательства была продиктована, скорее всего, политическими соображениями князя Владимира, то последовавшая за ней в скором времени декриминализация была вызвана только экономическими причинами, а именно угрозой дефолта в современном его понимании.

Проведение первой криминализации и декриминализации деяний, вытекающее из научных исследований Л. В. Милова, К. В. Корсакова⁸, И. Н. Фалалеевой⁹, представляется нам достаточно убедительным. Хотя, по словам самого Л. В. Милова, правовая реформа князя

⁵ *Липшиц Е. Э.* Юридические законы и развитие правовой науки // Культура Византии IV – первая половина VII веков / Под общ. ред. З. В. Удальцовой. М., 1984. Т. 1. С. 358.

⁶ *Медведев И. П.* Развитие правовой науки // Культура Византии: вторая половина VII–XII веков / Под общ. ред. З. В. Удальцовой. М., 1989. Т. 2. С. 219.

⁷ *Милов Л. В.* Легенда или реальность? С. 131.

⁸ *Корсаков К. В.* Модель возмездия в криминологии и уголовно-правовой доктрине. М., 2007. С. 123.

⁹ *Фалалеева И. Н.* Политико-правовая система Древней Руси IX–XI вв. Волгоград, 2003. С. 60.



Владимира носила «легендарный» характер «легендой» она является только в связи с длительным периодом времени, прошедшим с момента описываемых в летописи событий.

Следующий значимый этап в развитии уголовного права связан с процессом государственной централизации, сопровождавшимся созданием общерусской правовой системы, основное место в которой занимали вопросы уголовного права.

По сравнению с «Русской Правдой», Великий князь Иван III в «Судебнике» 1497 г. впервые установил единые для русских земель юридические нормы, обязательные для исполнения на всей территории Московского государства.

«Судебник» 1497 г. значительно расширил перечень деяний, признанных преступлениями. Преступлениями объявляются: государственная измена; бунт; поджог с целью воровства или вызова беспорядков; воровство, сопровождаемое убийством; разбой; истребление или повреждение собственности; противозаконное пользование чужими вещами; заведомо ложный донос; кража церковного имущества; оскорбление действием; лжесвидетельство; дача и получение взятки¹⁰.

Следующий «Судебник» 1550 г. продолжил криминализацию деяний. Преступлениями были признаны: изменническая сдача города неприятелю; подделка подписей и документов; впервые введено понятие «мошеничество» как обманное завладение чужим имуществом, приравненное к татьбе. С точки зрения юридической техники в «Судебнике» 1550 г. впервые введена нумерация статей.

В процессе развития средневекового государства появляются новые общественно опасные деяния, не предусмотренные уголовным законом, которые были признаны преступлениями в наиболее значимом памятнике средневекового русского права – «Соборном Уложении» 1649 г., просуществовавшем как источник русского уголовного права до 1917 г.

«Соборное Уложение» отличается ясностью и определенностью в изложении правовых норм и высокой степенью систематизации материала: 967 статей сгруппированы в 25 глав. В предшествующих сборниках русского права система была выражена слабо. Именно с «Соборного Уложения» начинает формироваться Особенная часть Уголовного кодекса в современном понимании.

В «Соборном Уложении» впервые была разработана четкая классификация преступлений. Усиление государственной власти, появление в политическом строе абсолютистских тенденций выразилось в отождествлении государственных преступлений с преступлениями, направленными против личности государя и церкви. Поэтому на первое место были поставлены преступления против церкви, государства и особы государя, что вызвало выделение политических преступлений, охватываемых общим понятием «государевой чести», «государева слова и дела»¹¹, отдельно выделенных во вторую главу «О государственной чести, и как его государское здоровье оберегать» «Соборного Уложения» 1649 г.

К разряду политических преступлений относились и посягательства на жизнь и здоровье членов царствующего дома. Основное внимание уделяется «измене», конкретизации этого понятия и определению охватываемых им деяний. Сюда относятся: попытка захвата власти; сношение «с государевыми недругами» и оказание им содействия в том, чтобы «Московским государством завладеть или какое дурно учинить»; сдача «изменою» осажденного города врагу; тайный пропуск в город неприятельской армии; поджог укреплений с целью сдать их неприятелю; сношение служилых людей с неприятелем во время войны и передача ему сведений военного характера; отъезд на службу в другое государство¹².

Самым распространенным видом политических преступлений того времени были «непристойные речи или непригожие слова», в которых можно было бы подозревать умысел измены, самозванства, не подкрепленные реальными действиями; неуместные суждения о государственных делах и распространение слухов о близости политических перемен.

¹⁰ Леонтьев А. К. Государственный строй. Право и суд // Очерки русской культуры XVI века. Ч. 2: Духовная культура / Под ред. А. В. Арциховского. М., 1977. С. 18.

¹¹ Мартысевич И. Д., Шульгин В. С. Право и суд // Очерки русской культуры XVII века. Ч. 1: Материальная культура. Государственный строй / Под ред. А. В. Арциховского. М., 1979. С. 351.

¹² Там же. С. 333.



К политическим преступлениям примыкали преступления против церкви и религии: богохульство, «совращение в магометанство», «церковный мятеж», т. е. насильственный перерыв богослужения.

В качестве разновидности государственных преступлений появилось «воровство» – восстание, или заговор против представителей власти (не следует путать с «татьбой» – кражей имущества. – *Прим. авт.*).

За ними следовали преступления против порядка управления, имущественные, против прав и жизни частных лиц.

К преступлениям против порядка управления относились недозволенное изготовление и продажа вина, лжеприсяга и лжесвидетельство.

Что касается преступлений общеуголовного характера, то главное место уделялось тяжким – убийству, разбою, татьбе. Законодательство того времени содержало подробную классификацию таких преступлений и вводило дифференцированную систему наказаний за их совершение.

Впервые вводится уголовная ответственность за «воровство в деньгах» и «подмес» (фальшивомонетничество и тайное уменьшение содержания серебра в металле, предназначенном для изготовления монет), хотя смертная казнь за «воровство в деньгах» была введена Указом царя Алексея Михайловича 1637 г. о «денежных ворах»¹³.

Санкции статей носили неопределенный характер: «Быть в опале и в казни и в разоренье»¹⁴.

Принятием «Соборного Уложения» 1649 г. завершился процесс перехода государства к абсолютной монархии, что нашло свое дальнейшее развитие в XVIII в., в преобразованиях Петра I.

С царствования Петра I до Николая I идут постоянные попытки приведения законодательства в соответствие с изменениями, происходящими в государстве. Одной из них стал Артикул Воинский Петра I от 26 апреля 1715 г., в котором преступлением объявлялось «все то, что вред и убыток государству приключить может»¹⁵.

Новым для законодательства стало выделение должностных преступлений: казнокрадства, взяточничества, злоупотребления властью.

К тяжким преступлениям против порядка управления (помимо преступлений, указанных в «Соборном Уложении» 1649 г.) петровское законодательство добавило подделку актов и печатей.

В Артикуле Воинском устанавливались суровые наказания за преступления против нравственности (прелюбодеяние, кровосмешение, двоеженство), прежде находившиеся в ведении церковного суда. Церковному суду оставляются только дела о разводах и супружеской измене.

Следующие попытки законодательных реформ были неудачны. Таковыми являлась работа законодательных комиссий по составлению сводных уложений во время правления Петра I в 1728 г., Анны Иоанновны в 1730 г., Екатерины II – с 1741 по 1767 год и Александра I – с 1801 по 1823 год.

Задачу систематизации законодательства удалось решить только в первой половине XIX столетия. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. состояло из 12 разделов и Приложения «О лицах, изъятых от наказаний телесных». Раздел I «О преступлениях, проступках и наказаниях вообще» содержал нормы Общей части (ст. 1–184), в остальных разделах (со II по XII) были помещены нормы Особенной части (ст. 185–2224).

В «Уложении» выделялись два понятия уголовно наказуемого деяния: преступление и проступок, так как они содержали меры как уголовного, так и административного наказания. Преступлением в «Уложении» считалось: «Деяние, посягающее на такой охраненный нормою интерес жизни, который в данной стране, в данное время признается столь

¹³ Болотский Б. С., Гильмутдинов А. Р., Ларичев В. Д., Солдатченков В. С., Щерба С. П. Фальшивые деньги. Фальшивомонетничество: Учебник. М., 2001. С. 16.

¹⁴ Мартысевич И. Д., Шульгин В. С. Право и суд. С. 338.

¹⁵ Вдовина Л. И. Право и суд // Очерки русской культуры XVIII века. Ч. 2 / Под ред. Б. А. Рыбакова. М., 1987. С. 154.



существенным, что государство, ввиду недостаточности других мер охраны, угрожает посягающему на него наказанием» (ст. 4).

Первое место в Особенной части занимали преступления против веры, за ними следовали: преступления государственные; преступления против порядка управления; должностные преступления; преступления против доходов и имущества казны; против общественного благоустройства и благочиния; против закона о состояниях; против жизни, здоровья, свободы и чести частных лиц; против прав семейных; преступления против собственности частных лиц. «Уложение» характеризуется четкой классификацией преступлений, так как содержит 11 глав, выделяемых по объекту преступления, в современном его понимании.

«Уложение» содержало статьи, ограничивавшиеся кратким наименованием состава преступления, предоставляя судебной практике в каждом индивидуальном случае определять основные признаки составов: «клевета», «диффамация», «поджог»¹⁶. Необходимо отметить, что в современном уголовном праве России диффамация преступлением не признается, а уголовная ответственность за поджог как за самостоятельный состав преступления не предусмотрена по настоящее время.

Впервые со времен «Русской Правды» в «Уложении» 1845 г. была проведена первая декриминализация деяний, например, частичная декриминализация конокрадства, что вызвало огромный общественный резонанс.

По «Соборному Уложению» 1649 г. конокрадство являлось особо квалифицированным видом татьбы, так как «старое право квалифицировало коневую татьбу по тем соображениям, что кража лошади разрушает благосостояние земледельца»¹⁷.

«Уложение» 1845 г. отказалось от этого. «Результаты этой ошибки тяжело сказываются на русской жизни; в России более людей ссылается в Сибирь за самоуправство над конокрадами, чем попадает самих конокрадов. С точки зрения криминалиста-философа, кража лошади ничем ни отличается от кражи коровы, собаки, воза с сеном, суммы денег. С точки зрения человека, действительно знакомого с действительными условиями русской жизни, конокрадство будет более преступно, чем кража со взломом... Человек, похищающий у земледельца лошадь, знает, что этим обрекает его на разорение и голод»¹⁸.

Только в 1880 г. «законодатель внял голосу народа и признал конокрадство одним из высших типов кражи»¹⁹.

Дальнейшее развитие уголовного законодательства было связано с обновлением «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. в последующих редакциях.

Количество статей в «Уложении» 1857 г. увеличилось до 2304, так как были криминализованы нарушение постановлений табачного устава и повреждение телеграфов.

В 1860–1870 гг. в Российской империи были проведены важнейшие реформы, такие как отмена крепостного права, земская, судебная, городская и военная реформы. Указанные обстоятельства потребовали внесения необходимых изменений в уголовное законодательство.

С отменой крепостного права из «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1866 г. были исключены статьи о наказании крепостных крестьян, за нарушение таможенных правил и незаконную порубку казенных лесов.

В связи с принятием «Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» 1864 г. в «Уложении» 1857 г. были декриминализованы и переведены в разряд административных деликтов 652 статьи о маловажных преступлениях и проступках²⁰. Например, ст. 949 «Уложения» 1857 г., предусматривающая, что «полевые, лесные, охотничьи сторожа, уличенные в ложном показании, подвергаются сверх указанного, наказанию, определенному в ст. 943 “удалением от должности с лишением всех прав на занятие”», была заменена ст. 57,

¹⁶ Кауфман М. А. Пробелы в праве: понятие, причины, способы преодоления. М., 2007. С. 258.

¹⁷ Сергеевский Н. Д. Философские вопросы и наука уголовного права. С. 242.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Сергеевский Н. Д. Современные задачи уголовного законодательства в России // Сергеевский Н. Д. Избранные труды. С. 503.

²⁰ Наумов А. В. Российское уголовное право: Курс лекций: В 3 т. Т. 1. Общая часть. М., 2007. С. 118.



146 «Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», предусматривающими административные штрафы за незаконную охоту в размере от 5 до 50 рублей.

В «Уложении» 1866 г. криминализована неуплата налогов при осуществлении предпринимательской деятельности.

Следующим нормативным законодательным актом являлось «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г., содержащее 1560 статей и охватившее практически все виды преступлений. После его вступления в силу криминализация деяний стала носить непрерывный характер.

С 1885 по 1902 год в «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г. были внесены новые статьи, установившие уголовную ответственность: за повреждение междугородних телеграфов (1886), за нарушение уплаты гербового сбора (1887), за повреждение телефона (1889), за оскорбление караула (1890), за проведение стачек (1891), за открытие государственной тайны (1892), за незаконные банковские сделки (1894), за подделку чая и изготовление фальшивых карт (1894), за подделку товарных знаков и нарушение пробирного устава (1896), за неуплату промыслового налога (1898).

Одновременно шла и декриминализация деяний, которая проводилась двумя способами. Первым – статья отменялась (с указанием года, месяца, даты отмены и порядкового номера внесения изменения в Собрание Узаконений). Например, ст. 599, предусматривающая уголовную ответственность за нарушение постановлений уставов горных «Уложения» 1885 г. исключена (1902 июня, 10. собр. узак., № 87, ст. 989).

Вторым способом отмены действия статьи являлась ссылка на замену статьи правилом, изложенным в другом нормативно-правовом акте (перевод преступления в разряд административных деликтов). Например, ст. 790–791 «Уложения» 1885 г., предусматривающие уголовную ответственность за нарушение постановлений о питейных и табачных сборах, и об акцизе с сахара, заменены правилами, изложенными в Уставе таможенном.

С «Уложения» 1885 г. начинается формулирование статей абстрактным способом, впервые формулируются статьи с бланкетными диспозициями – как высшего уровня абстракции в юридической технике.

Особое место в уголовном праве России занимает Уголовное Уложение 1903 г., в разработке которого принимали участие выдающиеся русские ученые, такие как Н. А. Неклюдов, Н. С. Таганцев, И. Я. Фойницкий.

К сожалению, Уголовное Уложение 1903 г. так и не вступило в юридическую силу, за исключением нескольких глав. В ответ на социальную нестабильность 7 июня 1904 г. были досрочно введены главы III, IV, V Уголовного Уложения 1903 г. – «О бунте», «О государственной измене», «О смуте». Уголовное Уложение 1903 г. отражало непреодолимые противоречия, назревшие в русском обществе, главным из которых являлось противоречие между трудом и капиталом, и своими статьями стремилось их сгладить.

Особенная часть Уголовного Уложения включала 36 глав, состоящих из 611 статей. Порядок расположения глав в целом соответствовал структуре «Уложения» 1845 г.

В «Уложении» 1903 г. были криминализированы злоупотребления в банковской и кредитной сфере, бухгалтерском учете, при выпуске ценных бумаг и акций, в страховании.

В «Уложении» 1903 г. впервые вводится уголовная ответственность за самовольное снижение работодателем заработной платы рабочим вопреки установленному в законе правилу (отметим, что современное российское законодательство ввело в УК РФ 1996 г. уголовную ответственность за невыплату заработной платы только в 1999 г. – *Прим. авт.*).

Вводится уголовная ответственность за принудительную расплату с рабочими вместо денежного эквивалента – товарами, продукцией или купонами (в 90-е годы XX в. в России эта ситуация наблюдалась повсеместно. – *Прим. авт.*).

Криминализируются такие деяния, как разглашение государственной тайны, подлог и недобросовестное производство строительных работ.

Большой объем в «Уложении» 1903 г. занимали статьи о преступлениях против собственности, собранные в XXX–XXXIII, XXXVI главах. «Уложение» 1903 г. объединило все способы повреждения имущества (простой или тяжкий) в XXX главу. Тяжким способом повреждения имущества являлось повреждение общепасным способом (взрыв, поджог, потопление).



Впервые было сформулировано понятие присвоения как умышленного удержания с целью обращения в свою собственность, так и умышленной растраты чужого имущества: имущества частных лиц, корпораций, обществ, казны и церкви (ст. 572). Таким образом, присвоение разделялось на два вида: найденное и вверенное (ст. 572–573).

В «Уложении» 1903 г. были также криминализированы нарушение авторских прав и привилегий на изобретения.

В науке уголовного права того времени считалось, что для криминализации деяний необходимо соблюдение обязательных условий. «Таких элементов усматривается пять: техника кодификации; конструкция общих уголовно-правовых принципов, вытекающих как вывод из частных определений права различных областей; общие определения, построенные при помощи данных, добываемых науками, изучающими природу человека; формы наказания и содержание карательных мер; определение области наказуемых деяний и их сравнительной тяжести»²¹.

Криминализация деяний в Уголовном Уложении 1903 г. осуществлялась путем формулирования диспозиций статей казуистическим способом и формулированием специальных норм.

Например, ст. 680 «Уложения» 1903 г. устанавливала: «Служащий в почтово-телеграфном установлении, виновный: 1) в уничтожении, сохранении или присвоении почтово-телеграфной корреспонденции или телеграммы или задержание пересылки или выдачи оной; 2) в искажении содержания письменной почтовой корреспонденции или телеграммы; 3) в оглашении или сообщении содержания телеграммы или закрытой почтовой корреспонденции хотя бы и по оставлении виновным службы в сих установлениях или в передаче таких телеграмм или корреспонденции заведомо ненадлежащему лицу с целью ознакомления с содержанием оных; 4) в вскрытии почтовой корреспонденции или телеграммы, если то деяние учинено по корыстному побуждению подлежит наказанию...». Таким образом, ст. 680 Уголовного Уложения 1903 г. заменила собой 9 статей (ст. 354, 1098, 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1110) «Уложения» 1885 г.²²

Вместо ст. 1085 «Уложения» 1885 г., посвященной нарушению правил безопасной эксплуатации железнодорожного транспорта и судов, в Уголовное Уложение 1903 г. были введены 6 специальных составов – ст. 400, 464, 473, 560, 566, 567, 572.

Совершенствуется формулирование статей абстрактным способом. Например, ст. 547 Уголовного Уложения 1903 г. выглядела так: «Виновный в умышленном повреждении чужого имущества наказывается... если причиненный ущерб превышает 500 рублей, то виновный наказывается... Если же повреждение маловажно, то виновный наказывается...». Указанная статья заменила собой 16 статей (ст. 353, 551, 552, 1189, 1192, 1221, 1238, 1254, 1265, 1364, 1368, 1603, 1615, 1704, 1706, 1711) «Уложения» 1885 г.²⁴

Таким образом, при издании «Уложений» наблюдается постоянная работа научной мысли, что подтверждается существенным сокращением статей: с 2224 статей в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. до 611 статей в Уголовном Уложении 1903 г.

«Уложение» 1845 г. содержало открытый перечень действий, признаваемых общеопасными (квалифицирующие признаки убийства): поджог, взрыв, потопление, выстрелы в толпу). В Уголовном Уложении 1903 г. для этой цели было впервые сформулировано абстрактное оценочное понятие – «способом, опасным для жизни многих лиц»²⁵.

²¹ Сергеевский Н. Д. Современные задачи уголовного законодательства в России. С. 491.

²² Сравнительный Указатель Уголовного Уложения с Уложением о Наказаниях и Уставом о Наказаниях // Уголовное Уложение, высочайше утвержденное 22 марта 1903 г. с указателями: предметным (алфавитным) и сравнительными: 1) уголовным уложением с уложением о наказаниях и уставом о наказаниях; 2) уложением о наказаниях с уголовным уложением; 3) устава о наказаниях с уголовным уложением. СПб., 1903. С. 278.

²³ Сравнительный Указатель Уложения о Наказаниях с Уголовным Уложением // Уголовное Уложение. С. 308.

²⁴ Там же. С. 273.

²⁵ Кауфман М. А. Пробелы в праве: понятие, причины, способы преодоления. С. 112–113.



До революции 1917 г. вступили в силу и применялись около 30 статей Особенной части Уголовного Уложения 1903 г., одновременно с которыми продолжало действовать и «Уложение» 1885 г. Указанное обстоятельство существенно осложнило правоприменительную практику.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Криминализация и декриминализация деяний как способы осуществления уголовной политики, в русском уголовном праве дореволюционного периода получили научное и теоретическое обоснование. У истоков развития уголовной политики и уголовного законодательства стояли такие ученые, как С. К. Гогель, Н. А. Неклюдов, Н. Д. Сергеевский, В. Д. Спасович, Н. С. Таганцев, И. Я. Фойницкий, М. П. Чубинский.

Процесс криминализации и декриминализации деяний является наиболее сложным вопросом современного уголовного права. Но научный опыт классиков дореволюционного права не был воспринят ни советским, ни современным уголовным законодательством, что проявилось в принятии УК 1996 г., а также в том, что процессы криминализации и декриминализации деяний в настоящее время лишены научного обоснования и делают уголовный закон малоэффективным.

Аннотация. Проблемы криминализации и декриминализации в дореволюционном уголовном законодательстве России советскими и современными учеными не исследуются. Таким образом, складывается ошибочное мнение, что в русском уголовном праве до революции 1917 г. криминализация и декриминализация деяний отсутствовали. Целью статьи является краткое исследование истории криминализации и декриминализации в русском уголовном праве дореволюционного периода.

Ключевые слова. Уголовная политика, борьба с преступностью, государственное принуждение, криминализация, декриминализация, уголовная ответственность, законность.

Annotation. Criminalization and decriminalization problems in the pre – revolutionary criminal legislation of Russian aren't investigated by the Soviet and modern scientists. Thus, there is a wrong opinion that in the Russian criminal law before revolution of 1917 criminalization and decriminalization of acts were absent. The purpose of the present article is short research of history of criminalization and decriminalization in the Russian criminal law of the pre – revolutionary period.

Keywords. Criminal policy, strife with criminally, state compulsion, criminalization, decriminalization, criminal responsibility, lawfulness.

² Бойцова В. В., Бойцова Л. В., Сорокин С. В. Образовательный и научный проект «Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе» при поддержке Института «Открытое общество» // www.osi.ru С. 36.

Раздел 2

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

*М. Н. Бродский, О. С. Сагань
M. N. Brodsky, O. S. Sagan*

ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НОВОВВЕДЕНИЙ В РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ТРАНСПОРТНОМ НАЛОГЕ

LEGAL AND SOCIETAL IMPLICATIONS OF INNOVATIONS IN THE REGIONAL LAW ON THE TRANSPORT TAX

Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) регламентирует, что транспортный налог устанавливается НК РФ и законами субъектов Российской Федерации о налоге, вводится в действие в соответствии с НК РФ законами субъектов Российской Федерации о налоге и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Вводя налог, законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации определяют ставку налога в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки его уплаты.

В Санкт-Петербурге текущая налоговая ставка для большегрузных транспортных средств с мощностью двигателя более 250 лошадиных сил (л. с.) была установлена еще в 2005 г. и с тех пор не менялась¹. Правительством Санкт-Петербурга неоднократно обсуждался вопрос о повышении ставок транспортного налога. Так, в ноябре 2009 г. на заседании правительства Санкт-Петербурга губернатор города Валентина Матвиенко сказала о том, что запланированное повышение транспортного налога проводиться не будет и решение вопроса о повышении налога целесообразно отложить на год.

Ставки транспортного налога в 2013 г. предложено увеличить только с учетом инфляционной составляющей (179 %), так, для грузовых автомобилей, с года выпуска которых прошло более 5 лет, ставка налога составила бы 116 руб. с 1 л. с. в год, но так как НК РФ установлено ограничение размера увеличения налоговых ставок, для таких автомобилей ставка налога составит лишь 85 руб. с 1 л. с. в год, что даже ниже ставки, рассчитанной с учетом инфляции, на 27 %.

В августе 2012 г. на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга был внесен Губернатором Санкт-Петербурга проект закона Санкт-Петербурга «О внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О транспортном налоге»». Основной целью проекта закона является установление с 2013 г. ставок транспортного налога, предусматривающих увеличение ставок для грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 250 л. с. и сохранение неизменными действующих в настоящее время ставок для остальных видов транспортных средств.

Необходимость подготовки и принятия проекта закона обусловлена следующими факторами:

– на фоне инфляционных процессов размер ставок транспортного налога для указанной категории транспортных средств сохранялся неизменным с 2006 г., вследствие чего происходило реальное снижение налоговой нагрузки на такие транспортные средства и, соответственно, сокращение доходов бюджета города от транспортного налога;

© М. Н. Бродский, О. С. Сагань, 2013

¹ Закон Санкт-Петербурга «О транспортном налоге» от 04.11.2002 № 487-53 (ред. от 08.12.2010) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2002. № 12.



– суммы транспортного налога, уплачиваемого организациями, относятся к прочим расходам, связанным с производством и реализацией, и, соответственно, уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль организаций (подп. 1 п. 1 ст. 264 НК РФ). В результате увеличение налоговой нагрузки по транспортному налогу для предприятий будет частично нивелировано снижением величины налога на прибыль организаций;

– действующий в Санкт-Петербурге размер ставок транспортного налога для указанной категории транспортных средств существенно ниже максимальных ставок, установленных главой 28 «Транспортный налог» Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), в то время как по большинству категорий легковых автомобилей уже действуют предельные (максимальные) ставки транспортного налога.

Поэтому в пределах полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации главой 28 «Транспортный налог» Налогового кодекса РФ, проектом закона предлагается установить с 1 января 2013 г. новые (увеличенные с учетом инфляционной составляющей) ставки транспортного налога для грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 250 л. с., сохранив при этом дифференциацию ставок в зависимости от года выпуска транспортного средства, а именно для грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 250 л. с., с года выпуска которых прошло:

– до 3 лет – 45 руб. с 1 л. с. в год, что составляет лишь 52,9% от максимальной ставки, предусмотренной НК РФ, или 69,2% от налоговой ставки, действующей в Ленинградской области, т. е. владельцы таких транспортных средств в Санкт-Петербурге будут уплачивать транспортный налог на 20 рублей с 1 л. с. в год меньше, чем в Ленинградской области;

– от 3 до 5 лет – 65 руб. с 1 л. с. в год, что составляет лишь 76,4% от максимальной ставки, предусмотренной НК РФ, или 100% от налоговой ставки, действующей в Ленинградской области, т. е. владельцы таких транспортных средств в Санкт-Петербурге будут уплачивать транспортный налог на уровне Ленинградской области;

– более 5 лет – 85 руб. с 1 л. с. в год, т. е. на уровне максимальной ставки, предусмотренной НК РФ, что ниже на 27% инфляционной составляющей за период, прошедший с момента установления действующей ставки налога, и лишь на 20 рублей с 1 л. с. в год выше, чем в Ленинградской области.

Предлагаемая дифференциация ставок транспортного налога, как и ранее, направлена на стимулирование заинтересованности автотранспортных организаций города, имеющих такие транспортные средства, к обновлению автопарка (оснащению новыми современными машинами), что, в свою очередь, позволит снизить негативное воздействие на экологию и на состояние автомобильных дорог Санкт-Петербурга.

Необходимо также учитывать, что транспортный налог является одним из доходных источников Дорожного фонда, прогноз поступлений по которому в 2012 г. определен в сумме 7 млрд рублей, из которых всего лишь 507 млн руб. (или 7% от общей суммы поступлений по транспортному налогу) составляют поступления по автомобилям грузовым с мощностью двигателя свыше 250 л. с. В случае принятия данного законопроекта доля поступлений по вышеуказанным автомобилям составит около 732 млн руб., или 10% от общей суммы транспортного налога. При этом расходы только на содержание и ремонт автомобильных дорог в 2012 г. составят 20,1 млрд рублей. Таким образом, по сравнению с затратами бюджета города затраты владельцев грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 250 л. с., которые причиняют наибольший ущерб автомобильным дорогам, будут не столь значительными.

При этом следует подчеркнуть, что более 60% расходов Дорожного фонда Санкт-Петербурга финансируется по принципу совокупного покрытия расходов бюджета, т. е. за счет других доходных источников бюджета Санкт-Петербурга, не входящих в перечень, утвержденный Законом Санкт-Петербурга «О Дорожном фонде Санкт-Петербурга». Таким образом, за состояние дорог платят не только те, кто их использует в качестве владельцев транспортных средств, но и те налогоплательщики, которые их используют только в качестве пассажиров, что представляет само по себе правовую проблему.

Получается, что с пассажиров плата взимается дважды: и в виде оплаты за проезд, и в виде налога. Часть налогоплательщиков – потребителей товаров также оплачивает их



дважды: как потребители привезенных товаров и услуг, а второй раз в качестве плательщиков других налогов, доходы от которых поступают в Дорожный фонд.

Соответственно, владельцы транспортных средств находятся в категории льготированных лиц по данному виду налога, что в Налоговом кодексе не отражено, соответственно, это отвечает политике стимулирования роста количества транспортных средств, которую Правительство РФ не провозглашало, а Государственная Дума не обсуждала.

Во всяком случае, в условиях снижения поступлений от основного доходного источника бюджета Санкт-Петербурга – налога на прибыль организаций, чтобы не сокращать объемы финансирования Дорожного фонда, необходимо пойти на умеренное, в рамках инфляции (впервые с 2006 г.), увеличение ставок транспортного налога для грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 250 л. с.

Также необходимо отметить, что с учетом предусмотренных проектом закона размеров ставок транспортного налога увеличение поступлений по этому налогу в Дорожный фонд Санкт-Петербурга в годовом исчислении оценивается в размере около 226 млн рублей. Умеренное увеличение ставок транспортного налога по таким автотранспортным средствам в условиях существенного снижения поступлений доходов позволит не сокращать объемы финансирования Дорожного фонда Санкт-Петербурга.

При обсуждении данного законопроекта депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга были высказаны опасения, что грузоперевозчики могут перерегистрировать свои автохозяйства в других регионах (например, в Ленинградской области). Однако эти опасения не имеют под собой никаких оснований. В соседних субъектах РФ: в Новгородской, Псковской и Тверской областях для грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 250 л. с. уже несколько лет действуют предельные (максимальные) ставки налога (которые не дифференцированы в зависимости от года выпуска транспортного средства), т. е. более высокие ставки – 85 руб. с 1 л. с. в год. В Ленинградской области действует ставка транспортного налога вне зависимости от года выпуска транспортного средства в размере 65 руб. с 1 л. с. в год.

Необходимо также отметить, что при перерегистрации транспортного средства в Республику Беларусь, кроме расходов на перерегистрацию, на 60% увеличатся ежегодные расходы по каждому грузовому автомобилю на оформление полиса обязательного страхования автогражданской ответственности (полис ОСАГО).

Например: при условии если автотранспортное предприятие оформляет полисы ОСАГО для 300 грузовых автомобилей, стоящих на учете в Санкт-Петербурге, средняя годовая стоимость составит $6\,000 \times 300 = 1\,800\,000$ руб., а если автомобили будут стоять на учете в Республике Беларусь, то $10\,000 \times 300 = 3\,000\,000$ руб., соответственно ежегодная переплата за полисы ОСАГО составит 1 200 000 руб.

Кроме того, перерегистрация транспортных средств повлечет за собой перерегистрацию самих юридических лиц, так как согласно действующему законодательству (Приказ МВД РФ от 24.11.2008 № 1001) регистрация транспортных средств за юридическими лицами производится по месту их государственной регистрации, т. е. потребует времени и немалых дополнительных материальных затрат, что, в свою очередь, делает ее экономически невыгодной.

Депутатами был поставлен также вопрос о справедливости увеличения налога именно с этой категории владельцев транспортных средств, а не с тех, транспортные средства которых представляют собой, в сущности, предметы роскоши. Ряд депутатов считает, что увеличение налогов на последних было бы более социально справедливо. В дискуссии по данному вопросу было отмечено, что подобные возможности могли бы быть предоставлены субъектам Российской Федерации со стороны федеральных законодателей путем снятия верхних ограничений на ставки транспортного налога. Проекты таких предложений уже обсуждаются в Государственной Думе.

Таким образом, у большинства депутатов сложилось мнение, что в случае непринятия данного законопроекта проигрывают только рядовые граждане Санкт-Петербурга, поскольку денежные средства на ремонт дорог все равно должны быть перечислены в Дорожный фонд в необходимом для поддержания дорожного хозяйства объеме, только сделано это



будет не за счет владельцев грузовых автомобилей, а за счет налогов остальных граждан, и принятие Закона было поддержано.

Аннотация. В статье обсуждаются вопросы справедливой дифференциации ставок транспортного налога на 2014 год в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, восприятие народными представителями налоговой политики и целесообразности таких льготизируемых категорий, как владельцы и невладецы большегрузных автомобилей.

Ключевые слова. Транспортный налог, дифференциация ставок, перерегистрация, справедливость, дорожный фонд.

Annotation. Discussion of fair differentiation of vehicle tax for 2014 in the Legislative Assembly of St.-Petersburg. The perception of the people's representatives of the tax policy and the appropriateness of such categories subject to preferences, as owners and non-owner heavy vehicles.

Keywords. Transportation tax, differentiated rates, re-registration, justice, road Fund.

Н. А. Владимирова
N. A. Vladimirova

О СПОРНЫХ ВОПРОСАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТОИМОСТИ НАСЛЕДСТВЕННОЙ МАССЫ ПРИ РАСЧЕТЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ДОЛИ В НАСЛЕДСТВЕ

ABOUT DISPUTABLE QUESTIONS OF VALUATION THE ESTATE WHEN YOU ARE CALCULATING THE OBLIGATORY SHARE OF INHERITANCE

Объектом права наследования является наследственная масса – совокупность не только имущественных (вещных) прав, но и обязанностей наследодателя. Согласно ст. 1112 Гражданского кодекса РФ «В состав наследства входят принадлежавшие наследодателю на день открытия наследства вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности. Не входят в состав наследства права и обязанности, неразрывно связанные с личностью наследодателя, в частности право на алименты, право на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, а также права и обязанности, переход которых в порядке наследования не допускается законодательством Российской Федерации, а также личные неимущественные права и другие нематериальные блага».

Наследственная масса переходит к наследникам как единое имущественное целое, в порядке универсального правопреемства, т. е. считается принадлежащей наследникам с момента смерти наследодателя (ст. 1110 ГК РФ). Однако, несмотря на продекларированный в законе момент перехода права собственности к наследникам, в день смерти наследодателя, как правило, неизвестны точный состав и стоимость наследственного имущества и непонятно, какое же имущество перешло в собственность наследников. Кроме того, существуют



случаи, когда состав и точную стоимость наследственного имущества оценить крайне затруднительно.

До выдачи наследникам свидетельства о праве на наследство из наследственной массы компенсируются расходы, связанные с предсмертной болезнью и достойными похоронами наследодателя, если расходы понесли не сами наследники, а третьи лица, предъявившие нотариусу документы, подтверждающие такие траты. В первую очередь возмещаются расходы, вызванные болезнью и похоронами наследодателя, во вторую – расходы на охрану наследства и управление им, в третью – расходы, связанные с исполнением завещания. Все имущество, которое остается после возмещения вышеуказанных затрат (если они были), и является наследственной массой, которая распределяется между наследниками согласно завещанию или закону. В случае если в конкретном наследственном деле обязательная доля в наследстве не выделяется, то необходимость в точной оценке наследственного имущества возникает только для цели правильного взыскания государственной пошлины при выдаче нотариусом свидетельства о праве на наследство.

Согласно подп. 5 п. 5 ст. 333.25 НК РФ при исчислении размера государственной пошлины за выдачу свидетельств о праве на наследство принимается стоимость наследуемого имущества, определенная в соответствии с подп. 7-10 вышеуказанного пункта: по выбору плательщика для исчисления государственной пошлины может быть представлен документ с указанием инвентаризационной, рыночной, кадастровой либо иной (номинальной) стоимости имущества, выданный организациями (органами) или специалистами-оценщиками (экспертами). Нотариусы и должностные лица, совершающие нотариальные действия, не вправе определять вид стоимости имущества и требовать от плательщика представления документа, подтверждающего данный вид стоимости. В случае представления нескольких вышеуказанных документов с указанием различной стоимости имущества при исчислении размера государственной пошлины принимается наименьшая из указанных стоимостей имущества.

В Гражданском кодексе РФ, начиная со ст. 1115 (место открытия наследства), и в ряде других статей, везде, где упоминается стоимость наследственного имущества, она упоминается как рыночная стоимость, действительная стоимость, реальная стоимость или просто стоимость. Другого понятия, например, «инвентаризационная», в нем не содержится. И в других нормативных актах инвентаризационной стоимости в отношении наследственного имущества также нет, за исключением норм, появившихся в Налоговом кодексе (ст. 375 НК РФ) после внесения в него изменений. В Законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹ говорится следующее: «В случае если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки какого-либо имущества не определен конкретный вид стоимости, установлению подлежит рыночная стоимость данного имущества».

Верховный суд Российской Федерации разрешает проблему определения стоимости лишь применимо к ситуациям, возникающим при разделе наследственного имущества, при разделе наследственного имущества суды учитывают рыночную стоимость всего наследственного имущества на время рассмотрения дела в суде (п. 57 Постановления Пленума Верховного суда)².

Таким образом, получается, что в случае, когда в состав наследства входят, например, награды и памятные знаки, неопубликованные произведения, авторские и смежные права, стоимость наследственного имущества определить затруднительно, и проблема определения стоимости возлагается на специалистов-оценщиков, которые определяют стоимость согласно своему разумению. На практике нам приходилось сталкиваться с тем, что одно и то же имущество было оценено разными специалистами, и стоимость такого имущества различалась более чем в 10 раз.

¹ Федеральный закон РФ № 135-ФЗ от 16 июля 1998 г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона № 167-ФЗ от 22 июля 2010 г.) // Российская газета. 2010. 30 июля.

² Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Там же. Федеральный выпуск № 5800 от 6 июня 2012 г.



Однако, несмотря на явные и очевидные трудности, с которыми сталкиваются нотариус и наследники при определении стоимости наследственной массы в вышеперечисленных случаях, в конечном счете стороны достигают взаимной договоренности о стоимости наследственного имущества, и нотариус выдает свидетельства о праве на наследство, а при недостижении соглашения между наследниками их спор решается в суде, который определяет окончательно как стоимость наследственного имущества, так и порядок его распределения между наследниками.

Нам же хотелось в данной статье обратить внимание на ситуации, когда определение стоимости наследственной массы на первый взгляд не вызывает затруднений, но на практике приводит к невозможности справедливого распределения наследственного имущества. Такие случаи происходят при выделении обязательной доли в наследстве.

Как известно, обязательная доля выделяется в том случае, если у наследодателя имелись обязательные наследники, круг которых определен в ст. 1149 ГК РФ, а наследование осуществляется либо по завещанию, либо одновременно по закону и по завещанию. Согласно действующему законодательству обязательная доля составляет не менее половины законной доли, и переходить непосредственно к расчету размера обязательной доли можно только после того, как состав и стоимость наследственной массы полностью определены. В идеальном случае при выделении обязательной доли сначала определяются состав и стоимость наследственного имущества, затем устанавливается число наследников, высчитывается так называемая законная доля, и половину от нее составляет обязательная доля.

Именно в определении стоимости и лежит конфликт интересов между обязательным наследником и остальными: ведь первому выгодна меньшая стоимость (инвентаризационная) – тогда его имущественная доля будет больше, а наследникам по завещанию – наоборот, выгоднее рыночная оценка. О сложности определения стоимости наследственной массы мы уже говорили выше.

Например, нотариусом Г. открыто наследственное дело после умершего гражданина П. На момент смерти наследодателя помимо прочего имущества на его счете в Сберегательном банке находилась сумма в 1,5 млн рублей. Однако к моменту выдачи свидетельства о праве на наследство данная сумма со счета пропала. Согласно ответу банка списания со счета производились через банкомат, в течение десяти дней со дня смерти наследодателя, по 150 тыс. рублей в день. На вопрос, почему банковский счет не был заблокирован с момента смерти наследодателя, существует очень простой ответ: банку о смерти вкладчика известно не было, так как в нашем государстве сведения о том, жив человек или умер, содержатся в базе правоохранительных органов, недоступной для третьих лиц. Иначе говоря, после смерти гражданина уполномоченным медицинским учреждением выдается справка о смерти, которую родственники или иные лица, осуществляющие погребение, предоставляют в ЗАГС для внесения актовой записи о смерти человека, после чего выдается свидетельство о смерти. Теоретически между оформлением справки о смерти и получением свидетельства о смерти, необходимого для погребения, может пройти некоторое (и довольно большое) время, в течение которого можно «завершить» дела умершего. Ни органы ЗАГС, ни медицинские учреждения не извещают банки, органы регистрации прав на недвижимое имущество и иные организации о смерти гражданина. Таким образом, о смерти вкладчика банк, как правило, узнает из запроса о наличии денежных средств на счетах умершего, выданного нотариусом, открывшим наследственное дело.

Однако вернемся к наследственному делу. Если бы у умершего не было обязательных наследников, никаких спорных вопросов при выдаче свидетельства не возникло бы. В данном случае имеется факт мошеннических действий, соответственно, розыск пропавших денежных средств должны производить правоохранительные органы. Поэтому в случае, если наследственное имущество распределялось в соответствии с законом, то все наследники получили бы имущество в долях, а после обнаружения пропавшей суммы она также была бы распределена между ними согласно причитающимся наследственным долям.

Совсем иная ситуация возникает в случае необходимости выделения обязательной доли в наследстве. Стоимость наследственной массы необходимо точно знать до момента расчета обязательной доли. Возникает вопрос: учитывать пропавшие 1,5 млн рублей при определении стоимости или не учитывать?



Решение данного вопроса возможно было бы во внесудебном порядке только в том случае, если все наследники, в том числе обязательный, примут решение не учитывать данный вклад при определении наследственной массы. При этом в большинстве случаев обязательный наследник вообще ничего не теряет. Разберем варианты, которые могли бы возникнуть в данной ситуации, подробнее.

Вариант 1. Если завещано все имущество, а обязательный наследник в завещание не включен. В этом случае обязательная доля целиком выделяется из завещанного имущества в ущерб наследникам по завещанию, например: $\frac{1}{4}$ доля машины, дома, квартиры. И если пропала часть наследственного имущества, получается, что все наследники (в том числе обязательный) получают наследство в меньшем размере, т. е. ситуация аналогична той, когда обязательной доли вовсе нет и в случае последующего обнаружения пропавших денежных средств обязательный наследник получит от них $\frac{1}{4}$, а остальное будет распределено между наследниками по завещанию пропорционально их наследственным долям.

Вариант 2. Если завещано все имущество, и часть имущества завещана обязательному наследнику, но при этом завещанная обязательному наследнику доля является меньше обязательной. Тогда обязательному наследнику будет передана часть доли, завещанной другим наследникам, но из реального, т. е. имеющегося в наличии, имущества. Пострадают, таким образом, наследники по завещанию, так как в случае если будет отсутствовать имущество, завещанное обязательному наследнику (вклад на 1,5 млн), то обязательный наследник получит обязательную долю из имущества, завещанного другим наследникам. А если вклад составляет часть имущества, завещанного другим наследникам, то на выделении обязательной доли в наследстве этот факт никак не скажется.

Вариант 3. В случае если завещано все имущество, но обязательная доля полностью покрывается завещанным обязательному наследнику имуществом. Тогда если обязательному наследнику был завещан пропавший вклад, то ему будет выделена обязательная доля из другого имущества, а если обязательному наследнику завещано иное имущество, то он его и унаследует. Пострадают опять-таки наследники по завещанию.

Вариант 4. Завещано не все имущество, но доля обязательного наследника полностью покрывается из незавещанного имущества. Тогда в случае, если пропавший вклад не был завещан, то обязательный наследник заберет в счет обязательной доли часть завещанного имущества, т. е. вообще не пострадает, а если пропала часть имущества, завещанного другим лицам, то на обязательную долю это не повлияет.

Вариант 5. В случае если завещано не все имущество, доля обязательного наследника должна быть частично покрыта из завещанного имущества, а частично – из незавещанного. И тогда, независимо от того, пропала часть имущества завещанного или незавещанного, обязательному наследнику будет выделена доля из имущества, имеющегося в наличии.

Как мы видим, во всех вышеперечисленных случаях, за исключением первого, обязательная доля в наследстве возмещается в ущерб наследникам по завещанию, что полностью нарушает волю наследодателя (возможно предназначившего пропавший денежный вклад в качестве возмещения обязательной доли). Кроме того, выделение обязательной доли возможно только в том случае, если все наследники дают согласие на расчет обязательной доли исходя из уменьшенного размера наследственной массы. В целом, даже такое компромиссное решение противоречит законодательству, устанавливающему, что обязательная доля должна составлять не менее половины законной (ст. 1149 ГК РФ). А в данном случае получается, что наследники, хоть и по обоюдному согласию, своей волей уменьшили обязательную долю в наследстве. Такое решение наследников может быть в дальнейшем оспорено в суде. А до выделения обязательной доли в наследстве получение свидетельств о праве на наследство невозможно.

Подобных вариантов может возникнуть немало, в зависимости от обстоятельств. Однако даже из приведенных примеров видно, что положения законодательства, регулирующие выделение обязательной доли в наследстве, должны быть изменены: и для того, чтобы не возникало спорных вариантов, и для того, чтобы более полно отвечать принципам социальной справедливости.

Другой случай, касающийся правильного определения наследственной массы, который хотелось бы рассмотреть в данной статье, произошел в практике нотариуса Е. Наследода-



тель завещал нежилое помещение, которое он сдавал в аренду некоей организации, двум наследникам – своим деловым партнерам, в равных долях каждому. В течение шестимесячного срока, установленного для принятия наследства, арендная плата за пользование помещением продолжала поступать на незавещанный счет умершего собственника, открытый в Сбергательном банке. К моменту оформления свидетельств о праве на наследство денежная сумма, хранящаяся на счете, превышала несколько миллионов рублей. Возникает вопрос: кто должен получить указанные денежные средства? Наследники по завещанию или наследники по закону (в нашем случае наследниками по закону являются несовершеннолетние дети умершего – обязательные наследники)?

Очевидно, что решение этого вопроса складывается одновременно из двух составляющих: денежные средства, хранящиеся на счете, являются арендной платой за помещение, т. е. доходом, полученным от его использования и принадлежащим собственнику имущества. Поэтому арендная плата, поступившая после смерти наследодателя, является собственностью наследников по завещанию, ведь согласно ст. 1110 ГК РФ право собственности на имущество перешло к ним в момент смерти наследодателя. А арендная плата, поступавшая на счет при жизни наследодателя, являлась его собственностью, поэтому должна быть получена наследниками по закону. Таким образом, хотя на первый взгляд все денежные средства, хранящиеся на незавещанном счете наследодателя, должны перейти в собственность наследников по закону, на самом деле это совсем не так.

Однако данная ситуация осложняется тем, что наследники по закону являются одновременно обязательными наследниками. И хотя наследственная масса считается сформированной на день смерти наследодателя, а значит, арендные платежи за аренду помещения за период, прошедший после смерти наследодателя, не входят в наследственную массу, вполне возможно возникновение ситуации, когда часть нежилого помещения (или стоимость этой части) перейдет к наследникам по закону как к обязательным наследникам.

Иными словами, если стоимость завещанного нежилого помещения превышает стоимость половины общей стоимости наследственной массы, часть от этого помещения (стоимость равная разнице между стоимостью помещения и стоимостью половины наследственной массы) будет включена в состав обязательной доли наследства, а значит, и пропорциональная этой части часть арендной платы останется в собственности обязательных наследников.

Если же стоимость завещанного нежилого помещения меньше половины общей стоимости наследственной массы, то и само помещение, и арендные платежи за него с момента смерти наследодателя принадлежат наследникам по завещанию.

Как мы видим, и при рассмотрении данной ситуации также возможно возникновение разных вариантов исчисления обязательной доли. И эти варианты не всегда однозначны с точки зрения социальной справедливости.

Решение данных спорных вопросов мы видим в кардинальных изменениях положений об обязательной доле, заключающихся в замене передачи имущества в собственность обязательных наследников комплексом компенсационных мер, включающих в себя, в зависимости от обстоятельств, либо получение обязательными наследниками периодических денежных платежей, либо приобретение такими лицами права пользования жилым помещением, принадлежащим наследодателю. Только в случае отмены передачи обязательным наследникам обязательной доли в собственность мы сможем избежать влияния обязательной доли на оформление наследственных прав в соответствии с волей завещателя.

Аннотация. Статья посвящена вопросу определения стоимости наследственной массы, необходимого для правильного исчисления размера обязательной доли в наследстве. В некоторых случаях определение стоимости наследства затруднительно, а иногда и невозможно. На основании анализа двух наследственных дел, находящихся в производстве нотариусов, автор доказывает, что существуют ситуации, когда определение стоимости наследственной массы, на первый взгляд не вызывающее затруднений, на практике приводит к невозможности справедливого распределения наследственного имущества. Кроме



того, иногда стоимость наследственного имущества на момент смерти наследодателя не совпадает со стоимостью наследственного имущества, полученного наследниками после оформления наследства. Выход из создавшейся ситуации автор видит в кардинальных изменениях положений об обязательной доли в наследстве.

Ключевые слова. Гражданское право, наследственное право, наследство, наследственная масса, нотариат.

Annotation. This article is about determining the value of the property, which is necessary for the correct calculation of the amount of obligatory share of inheritance. In some cases, the determination of the value of the inheritance is difficult and sometimes impossible. Based on the analysis of two hereditary cases, were taken the practice of notaries, the author shows that there are situations where the valuation of the property, at first sight is not difficult, but it is impossible to equitable distribution of the property practically. Besides, sometimes the cost of the property at the time of the testator's death is not the same as the value of the property, heirs received after their inheritance. To address this problem, change the law on obligatory share in inheritance.

Keywords. Civil law, inheritance law, inheritance, mass of the succession, notary.

В. И. Григорьев
V. I. Grigoriev

МЕХАНИЗМЫ ИДЕНТИФИКАЦИИ И РАЗВИТИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОГО КЛАСТЕРА «СТУДЕНЧЕСКИЙ СПОРТ»

MECHANISMS OF IDENTIFICATION AND DEVELOPMENT THE ALL-RUSSIAN CLUSTER «STUDENT SPORT»

Государственная политика создания Федеральных научно-образовательных консорциумов, проводимая в соответствии с Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина № 599 от 7 мая 2012 г.¹, создает базисные административные, финансовые и организационные условия для реализации нового российского проекта – создания Общероссийского кластера (англ. *cluster* – совокупность, союз) «Студенческий спорт».

Бесспорно, успешность реализации столь амбициозного проекта в России обусловлена как социальным заказом, так и мировой тенденцией развития студенческого спорта. Оптимистичные прогнозы Минобрнауки РФ на развитие кластера, как и набирающая силу тенденция, связаны с расширением возможностей капитализации всех видов ресурсов, позволяющих совершить технологический прорыв и повысить конкурентоспособность студенческого спорта на основе синергетического эффекта.

Однако в развернувшемся дискурсе по этой проблеме ощущается методологическая неопределенность. В отличие от американской практики кластеризации, оформленной в виде конкретной системы капитализации ресурсов, паллиативы российской системы ВПО порождают разные сценарии развития.

© В. И. Григорьев, 2013

¹ О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки // Указ Президента Российской Федерации № 599 от 7 мая 2012 г. // Российская газета. Федеральный выпуск № 5775.



Несмотря на появление в России таких консорциумов, до сих пор не разработан механизм создания спортивных клубов федерального значения, не определены направления работы. Технологически неясными остаются вопросы, связанные с разработкой управленческих механизмов, финансовым, информационным и кадровым обеспечением студенческого спорта. Не определены границы интерпретации новых для теории спортивного менеджмента дефиниций «кластер», «таксон», «таксономическая структура», «рекурсивность».

Отсутствие научно обоснованной стратегии развития студенческого спорта, механизмов его взаимодействия с системой физического воспитания и олимпийского спорта порождает методологические и организационные проблемы, требующие проведения кросс-научных исследований.

Объектом исследований является структура Всероссийского кластера «Студенческий спорт», как некая внутриотраслевая конфигурация функционально связанных единиц – спортивных клубов объединяемых вузов, имеющих инфраструктурных элементов и спортивного оборудования, кадрового потенциала, а также всех видов ресурсов. Исследовательский интерес представляет механизм государственной поддержки кластера, предметно выражающий риски бюджетных инвестиций, преимуществ и недостатков интеграции в динамически нарастающей рекурсивности развития.

Для решения выдвинутых задач проведен анализ нормативных документов, интернет-сайтов, опрос специалистов, а также выборочный мониторинг параметров деятельности спортивных клубов в 23 государственных учреждениях ВПО Санкт-Петербурга, подведомственных Минобрнауки России.

В задачи исследования входили обоснование стратегии управления системой студенческого спорта, обоснование критериев, описывающих механизмы экономического развития; анализ причинно-следственных связей функционирования системы и определение информационных потоков, обеспечивающих переход к новому технологическому укладу.

В первом приближении эта проблема может быть рассмотрена как вопрос апостериорной группировки признаков, характеризующих организационную специфику студенческого спорта в рамках общественных объединений, а при более глубоком рассмотрении – как вопрос, связанный с разработкой системных механизмов интеграции студенческого спорта в систему физического воспитания и олимпийского спорта.

Различия в структуре российской системы студенческого спорта от европейской модели проявляются в вертикальной мобильности государственного управления системой физкультурного образования, частью которой он является. Наиболее полно механизм государственного регулирования российского студенческого спорта можно охарактеризовать опираясь на теорию кластеров в координатах «объект – признак»².

В основе моделирования масштабного процесса кластеризации студенческого спорта РФ лежит анализ диффузии интегрируемых групп таксонов системы. Графическая интерпретация взаимосвязи управленческой деятельности, функций и задач, реализуемых в кластере, представлена на рис. 2. Этот подход вполне оправдан с точки зрения методологии науки, поскольку дает возможность моделирования кластера по интерполяции формализованной группы таксонов: *госзаказ* → *идеология* → *право* → *финансы* → *НИОКР* → *подготовка* → *кадры*.

Первая таксономическая группа характеризует специфику государственного регулирования студенческого спорта. Креатурой создаваемого кластера является правопреемник упраздненного в 1987 г. Всероссийского ДСО «Буревестник» Российский студенческий спортивный союз (РССС).

Согласно данным Росстата, РССС объединяет более 500 спортивных клубов в 63 региональных отделениях и 8 федеральных округах, в Москве и Санкт-Петербурге, обеспечивая тем самым вертикальную технологическую цепочку конвергенции разных элементов в структуре кластера (рис. 1).

² Ленчук Е. Б. Кластерный подход в стратегии инновационного развития России // Проблемы прогнозирования. 2010. № 6. С. 51.



Казалось бы, в силу своей исторической избыточности РССС призван реализовать консолидирующие функции, обеспечивая динамическую причинность отраслевого развития. Однако его влияние на развитие студенческого спорта ограничено координационными функциями, поскольку система находится под юрисдикцией Министерства образования и науки РФ. Не обладая реальными механизмами воздействия, союз не оказывает существенного влияния на динамику развития студенческого спорта и не обеспечивает условий для достижения институциональных норм. Это указывает на отсутствие единого субъекта, осуществляющего управляющее и регулирующее воздействие, что препятствует преобразованию системы.

В 76% вузах Санкт-Петербурга перспективы развития студенческого спорта ограничены учебной деятельностью в дихотомической системе «кафедра физического воспитания – спортивный клуб», реализуемой на единой материальной базе и теми же преподавателями. Почти треть вузов, не имея спортивных клубов, проводит учебную и спортивную работу усилиями кафедры физического воспитания.

В. М. Богданов³, исследовательские интересы которого связаны с оценкой эффективности взаимодействия кафедры и спортивного клуба, в числе причин системного сбоя в работе указывает на паллиативность усилий в решении проблем материально-технического, кадрового и ресурсного обеспечения учебного процесса. 52% опрошенных заведующих кафедрами, оценивая эффективность управления этой системой, высказали обоснованные сомнения в перспективах ее реформы в ближайшие годы.

Доминантной проблемой в развитии студенческого спорта, по мнению Л. И. Лубышевой⁴, является рекурсивный характер возрастания энтропии. Это наводит на размышление, что в дихотомии «кафедра – клуб» нет перспектив развития, поскольку в ней проявляются признаки дублирования функций и ответственности за результаты работы – как расплаты за ложную идентичность. Несмотря на определенное сходство признаков предметно-объектной области системы, инновационная модель студенческого спорта по масштабам и глубине дифференциации деятельности, организационной культуре, принципам работы разительно отличается.

Несогласованность целей и задач управляющего воздействия, бессистемный поток изменений в студенческом спорте за последние 20 лет привели к возникновению трудно решаемых проблем. В частности, спортивные клубы вузов, функционирующие в структуре кафедр физического воспитания, на практике просто не способны обеспечить надлежащую материально-техническую поддержку крупных спортивных проектов, к примеру, они не в состоянии организовать подготовку высококвалифицированных спортсменов или провести на высоком уровне крупное международное соревнование. Парадоксально, но в сложившихся неоднозначных условиях именно РССС, будучи общественной организацией, провело летнюю XXVII Всемирную универсиаду в Казани, что потребовало значительных адресных субсидий.

Выступая с посланием перед Федеральным Собранием 12 декабря 2012 г., президент Российской Федерации В. В. Путин⁵ заявил о необходимости преодоления препятствий

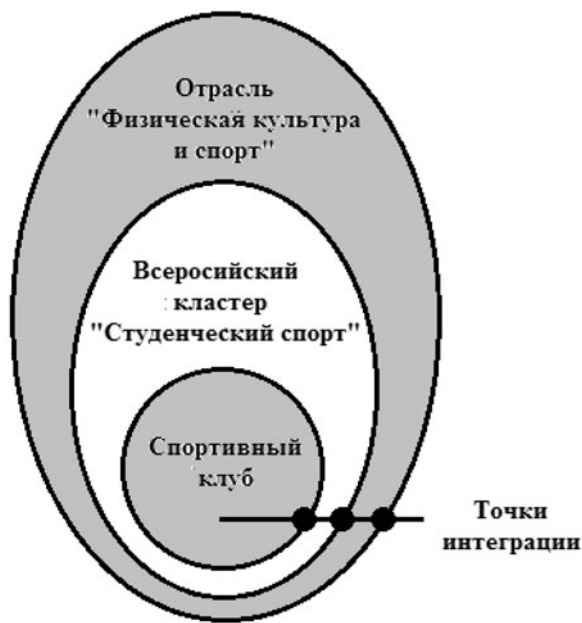


Рис. 1. Механизм формирования Общероссийского кластера «Студенческий спорт»

³ Богданов В. М. Спортивные клубы // Перспективы развития современного студенческого спорта: на пути к Универсиаде-2013 в Казани: Материалы Всерос. конф. Казань, 2012. С. 40.

⁴ Лубышева Л. И. Развитие студенческого спорта в аспекте социологического анализа // Физическая культура и здоровье студентов вузов: Материалы Всерос. конф. СПб., 2013. С. 18.

⁵ Воробьева И. Путин возглавит массовый студенческий спорт // РБК Daily: Ежедневная деловая газета. 2013. 24 янв.

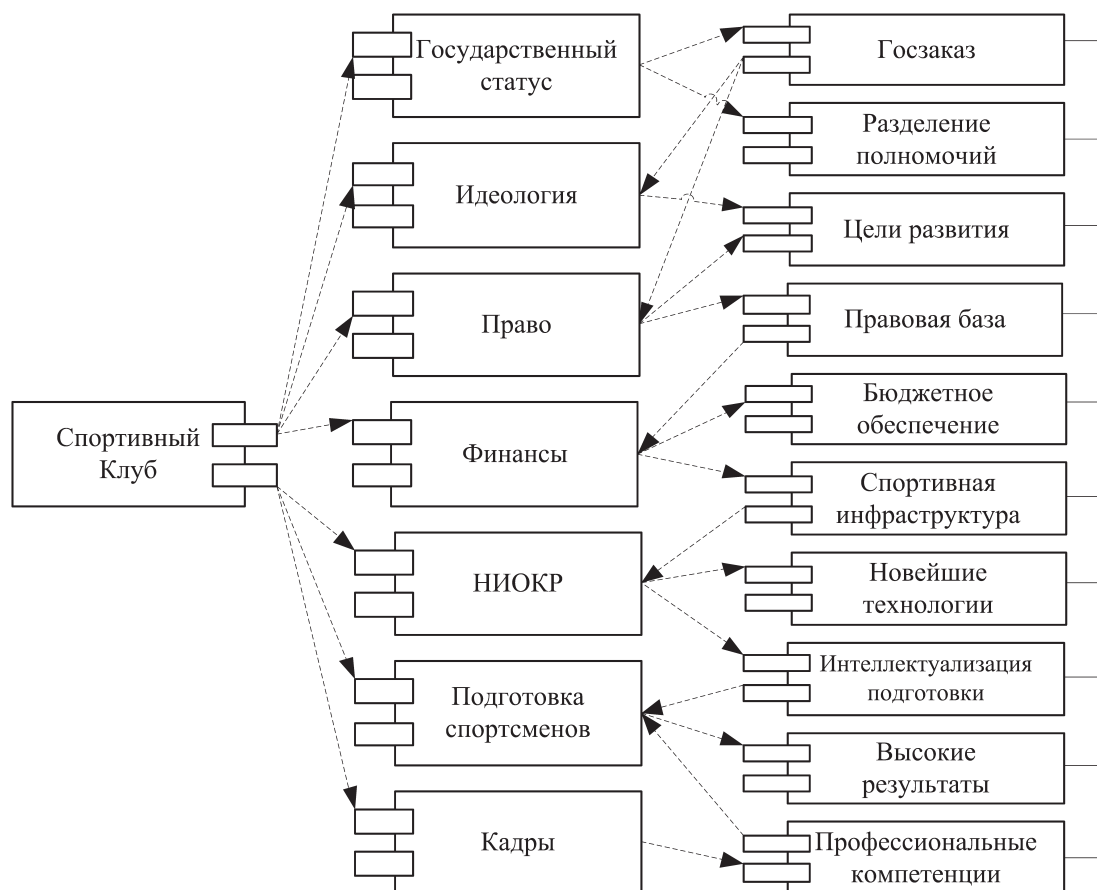


Рис. 2. Функции спортивного клуба в кластеризации студенческого спорта

к возрождению студенческого спорта путем создания Ассоциации студенческих спортивных клубов. Первым шагом к решению этой задачи является внесение соответствующих изменений в законодательство РФ о физической культуре и спорте, направленных на расширение функций и полномочий РССС.

В связи с этим представляют интерес две инициативы: во-первых, принятие Минобрнауки России нормативного документа «О порядке деятельности школьных спортивных клубов и студенческих спортивных клубов»; во-вторых, соглашение о координации взаимодействия Минобрнауки, Минспорттуризма России и РССС в развитии студенческого спорта. Обозначенный доминирующий вектор государственного регулирования отрасли – как руководство к принятию решений, дает представление о цели и новых организационных принципах стратегии, о предпочтениях и стимулах развития.

Предпринимаемые шаги, безусловно, способствуют созданию непротиворечивой иерархически выстроенной системы управления отраслью, с выделением федеральных, республиканских, краевых, областных, районных, городских и первичных полномочий. Государственный патернализм оплачивается предпочтениями в поступательном совершенствовании отношений, в четком разграничении функций, полномочий и ответственности участников общественных отношений, в развитии инфраструктуры и материальной базы студенческого спорта. Предложенная логика построения кластера обусловлена перманентностью и глубиной разработки методологических решений по следующим направлениям:

- функциональные изменения системы государственного управления студенческим спортом с целью обновления существующих функций;
- изменение базовой структурной концепции, связанное с разделением функций, полномочий и ответственности за итоги работы в деятельности спортивных клубов и кафедр физического воспитания;
- коренное изменение функций СК, связанное с созданием необходимых условий для проведения спортивно-массовой работы и подготовки спортсменов высокого класса.



Решение этих задач позволяет синтезировать искомую динамическую модель, для которой характерны следующие признаки: эндогенность природы развития, перманентность процесса, структурность объекта, необратимость и масштабная инвариантность, позволяющие прогнозировать динамику развития. Анализ кластера позволяет утверждать, что государство становится в новых условиях главным драйвером устойчивого развития отрасли.

Вторая таксономическая группа раскрывает идеологический вектор воспитательной работы в студенческой среде. В этой работе проявляется антропоцентрически ориентированный контекст ценностного ядра студенческого спорта. Идеологический вектор воспитательной работы связан с необходимостью преодоления созданного в СМИ в 90-е годы XX в. негативного образа спорта, сложившейся субкультуры, интровертной в своих возможностях.

Пропаганда олимпийских ценностей в студенческой среде дает шанс конвертировать смыслы российского спорта, тем самым способствуя возрождению богатых традиций. Базовой методологической предпосылкой решения этой задачи является идея коллективизма, выраженная духовным наследием российского народа в идеях цивилизованности, толерантности и социальной справедливости.

В качестве целей идеологической работы в клубе 49% тренеров указывают на: духовно-нравственные, эстетические качества и идеалы; на гармонизацию социальных отношений, позволяющих корректировать эндогенные механизмы внутреннего мира, комплекса мотивационных подструктур, стимулирующих мотивы отношения к спорту. Уникальные возможности студенческого спорта в оптимизации процессов социальной интеграции и индивидуализации студентов определяются ее смыслоориентационным, идентификационным и самореализационным потенциалами, на основании которых выстраивается модель идеологической работы.

В кластере проявляется очевидный интерес государства к идеологическим технологиям как социальному инструменту консолидации российской молодежи, с появившейся возможностью прогрессивного сдвига ментальности студентов к ценностям спортивного стиля жизни, формирования в студенческой среде моды на спорт. Более того, студенческий спорт в оценках 61% респондентов становится креатурой олимпийской культуры, своего рода философией спорта высших достижений XXI в., а уровень его развития – национальным достоянием. Это указывает на то, что раскрытый в кластере идеологический механизм работы способствует формированию новых возможностей и перспектив развития, созданию альтернативной реальности в организации масштабной физкультурно-спортивной работы в университете, формированию новой формулы профессионального неоконформизма.

Третья таксономическая группа характеризует механизм правового регулирования общественных отношений в кластере. Анализ проводимой государственной политики в развитии студенческого спорта указывает на полисубъектный характер действующей нормативной базы, где право рассматривается как неотъемлемый компонент управления отраслью. Подчеркнем, что конституционные положения и законодательно-правовые акты РФ о физической культуре и спорте являются базовыми, поскольку они детерминируют отраслевую государственную политику, создают юридические основы управления отраслью.

Представленная в кластере совокупность нормативно-правовых актов о физической культуре и спорте отражает признак структурности управления системой. Анализируя взаимосвязь функциональных элементов системы с законодательно-правовой базой, А. А. Соловьев⁶ выделяет четыре группы нормативных документов, обеспечивающих сохранение позиции государства в развитии студенческого спорта:

- 1) нормативные акты федеральных органов государственной власти: Конституция и законы РФ, указы и распоряжения Президента России;
- 2) постановления и решения о физической культуре и спорте федеральных органов управления, имеющих подзаконный характер, – постановления Правительства, Министерства РФ по физической культуре, спорту и туризму;
- 3) законы и подзаконные акты субъектов РФ – республик в составе России, краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург;

⁶ Соловьев А. А. Концепция проекта Спортивного кодекса Российской Федерации // Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. М., 2009.



4) постановления местных органов государственного управления.

В рамках предложенного таксона ставится вопрос о необходимости разработки кодифицированного федерального законодательного акта с учетом конституционного, административного, гражданского, трудового, уголовного законодательства с целью повышения эффективности правового регулирования отношений в области студенческого спорта.

При сопоставлении вводных данных для синтеза правовой модели студенческого спорта в соответствии с п. 3 ст. 28 Федерального закона № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 6242; 2011, № 49, ст. 7062); п. 5.2.80 Положения о Минобрнауки России, (2010, № 21, ст. 2603; № 26, ст. 3350; 2011, № 6, ст. 888; № 14, ст. 1935; № 28, ст. 4214; № 37, ст. 5257; № 47, ст. 6650, ст. 6662; 2012, № 7, ст. 861, ст. 868; № 14, ст. 1627; № 15, ст. 1796; № 26, ст. 3523; № 37, ст. 5001; № 42, ст. 5723) снимается неопределенность нормативной базы управления студенческим спортом.

Этот документ должен быть сфокусирован на устранении ведомственной разобщенности, пробелов в регулировании общественных отношений на уровне правовых принципов и норм студенческого спорта по следующим аспектам:

- признание стратегической важности и приоритетности студенческого спорта для Российского государства;
- признание целесообразности значительных инвестиций в развитие студенческого спорта;
- сочетание государственного и общественного регулирования отношений в области студенческого спорта;
- замена устаревших правовых норм в области студенческого спорта (в том числе: определение правового статуса спортсменов, тренеров, спортивных судей, руководителей спортивных организаций, спортивных клубов и сборных команд);
- распространение предметной области спортивного права на отношения в научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности субъектов спортивных отношений.

Внесение корректив в указанные нормативные правовые акты связано с переосмыслением роли права в упорядочении социальной составляющей законодательства, в защите прав студентов на занятия спортом при разработке норм, регламентирующих процесс разработки комплексных целевых программ и концепций развития студенческого спорта. Решение выделенной задачи способствует созданию общих для всех спортивных клубов вузов условий для развития, обеспечивает прозрачность и предсказуемость отношений.

Использование правового таксона в оценке функционального состояния механизмов управления отраслью позволяет детализировать на большую глубину деятельность спортивного клуба и исключает превалирование декларативных норм над правовыми механизмами в структуре правового регулирования.

Четвертая таксономическая группа характеризует экономический механизм перехода системы к новому технологическому укладу в виде экономически формализованного тренда. Модель кластера отражает признак перманентности развития, определяя объем инвестиционных средств, направляемых на реализацию национального проекта студенческого спорта РФ, развитие спортивной инфраструктуры, подготовку спортсменов высокого класса и проведение научных исследований в условиях финансово-экономической рецессии.

В соответствии с Федеральной целевой программой, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1433-р от 15.09.2005, для преодоления имеющегося дефицита спортивных сооружений будут субсидированы инвестиционные расходы на строительство 1467 многофункциональных залов, 733 залов с бассейнами и 733 стадионов-площадок за счет капитальных вложений. Объем финансирования этого проекта составляет 106 655 млн рублей. Из них за счет средств федерального бюджета – 53 613 млн рублей, за счет средств бюджетов субъектов РФ – 47 962 млн рублей, за счет внебюджетных средств – 5080 млн рублей⁷.

Анализ показал, что бюджетная обеспеченность деятельности студенческого спорта достигается на основе референтного принципа «выравнивания», устраняющего разрыв между

⁷ Положение о Министерстве образования и науки РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ № 337 от 15.05.2010 г. // СЗ РФ. 2010. № 21.



расходными потребностями бюджетов спортивных клубов, связанными с исполнением закрепленных за ними полномочий, и их доходными возможностями путем предоставления клубам целевых средств через систему трансфертов. Прямые инвестиции выражаются в выделении физкультурно-спортивным объектам финансовых средств из бюджета; выполнении государством своих финансовых обязательств и превращении бюджета в активный инструмент государственной экономической политики развития физической культуры и спорта.

Рассматривая ключевые инструменты реализации механизма устойчивого развития студенческого спорта, Президент Российской Федерации В. В. Путин подчеркнул, что «согласно новому закону вузы должны направлять на развитие студенческого спорта в два раза больше финансов, чем на стипендии, но даже если этих денег не хватит, можно подумать о создании специального фонда с привлечением бизнес-сообщества»⁸. Сложный характер этих процессов детерминирован взаимодействием комплексных переменных, определяющих систему референтных связей между движущими силами студенческого спорта, включая:

1) формирование бюджетной сбалансированности на фоне растущих доходов и расходов бюджета;

2) разработку конкурсных критериев на получение государственного заказа на подготовку высококвалифицированных спортсменов, обеспечивающего контроль бюджетных средств через механизмы стандартизации услуг, сокращение экономически неэффективных затрат;

3) стимулирование фандрейзинга, использования средств партнеров, поступающих по прямым договорам на реконструкцию спортивных сооружений и обновление спортивного оборудования;

4) сочетание кредитных и маркетинговых методов, использование средств различных фондов, выделяемых в форме грантов, возможностей рекламной и издательской деятельности.

Результаты исследования показали, что с особой остротой эти вопросы обнажаются при определении экономических импульсов развития студенческого спорта в долгосрочной перспективе.

Резюмируя функциональность причинно-следственных связей выдвинутого подхода, А. В. Минаев⁹ подчеркивает, что рекурсивный характер инновационного развития студенческого спорта при достаточных инвестиционных средствах подразумевает решение следующих групп задач:

– внедрение новейших методов, технологий, современного высокотехнологичного оборудования и экипировки в подготовку студентов-спортсменов, обеспечивающих высокое качество тренировочного процесса;

– внедрение достижений новейших медико-биологических исследований, нацеленных на достижение высочайших результатов без ущерба для здоровья спортсменов;

– обеспечение условий для сочетания напряженной спортивной и учебной деятельности в университете;

– выделение грантов на оплату высококвалифицированных тренеров, консультантов и научных экспертов.

Пятая таксономическая группа связана с научным обеспечением кластера. Особый интерес вызывают инициативы, связанные с развитием отраслевой науки. В кластере появляются невиданные ранее возможности на создание сбалансированного сектора прикладных исследований, обеспечивающих ликвидность привлекаемых финансовых средств на разработку инновационных технологий, генерацию паттернов, внедрение передового опыта.

Подразумевается технологическая экспансия НИОКР как инструмента интеллектуальной капитализации студенческого спорта и приращения научного потенциала в один

⁸ Воробьева И. Путин возглавит массовый студенческий спорт.

⁹ Минаев А.В. Развитие физической культуры и спорта в системе высшего профессионального образования Российской Федерации // Перспективы развития современного студенческого спорта: на пути к Универсиаде-2013 в Казани: Материалы Всерос. конф. Казань, 2012. С. 15.



из ресурсов развития кластера. Внедрение новых технологий приведет к глубокой трансформации содержания подготовки, переориентирует ее на использование новейших знаний в соответствии с достижениями мирового уровня. Таким образом, появляется реальная возможность переноса модели подготовки национальных команд на практику клубной работы, которая весьма успешно реализована в университетах Китая, Южной Кореи, Таиланда, Японии и др.

Парадоксально, что в переживаемую эпоху сциентизма систематически проводят научно-исследовательскую работу только 14% тренеров. Количество вузов, обладающих исследовательскими лабораториями и экспериментальными площадками, оснащенными современным оборудованием, не превышает 5%.

При большом объеме импортных программных продуктов, требующем освоения, остро ощущается недостаточно высокий уровень профессиональных компетенций российских тренеров. Проблема неразвитости среды контрактных исследовательских и производственных организаций, соответствующих международным стандартам качества, усугубляется стремительным нарастанием многообразия и сложности стоящих перед тренером задач.

52% тренеров, определяя резервы повышения эффективности подготовки спортсменов, указывают на необходимость разработки наукоемких инноваций в создании более эффективных моделей подготовки и ее программного обеспечения, на острый дефицит информационных интерфейсов и механизмов обработки информационных ресурсов. Вместе с тем они оказались единодушны в том, что повышение эффективности работы тренерского корпуса за счет научного обеспечения сегодня лишь декларируется, поскольку решение проблемы связано с проведением крайне затратных и высокорискованных исследований.

Определяя перспективы развития НИОКР в вузах, более 70% респондентов отмечают, что достижение конкурентных преимуществ российскими спортсменами просто невозможно без внедрения в практику инновационных технологий. Решение этой проблемы связано с генерацией паттернов, внедрением передового опыта. Подразумевается сопутствующее формирование таксонов, к примеру, создание в университетах исследовательских лабораторий (институтов), привлечение финансовых средств, обеспечение защищенности интеллектуальной собственности и преодоление дефицита научных кадров. Развитие науки как инструмента интеллектуальной капитализации студенческого спорта становится его магистральным вектором развития.

В шестой таксономической группе проявляется функциональность связей таксонов, раскрывающих структуру и содержание подготовки спортсменов. Установлено, что применяемые в вузах организационные подходы в силу недостаточной гибкости и вариативности становятся сегодня крайне неэффективными. Их применение, как подчеркивают 65% респондентов, сопряжено с чрезмерными затратами ресурсов, повышением рисков перенапряжения спортсменов, ростом травматизма. Наиболее слабым звеном является неполнота информационного обеспечения тренировочного процесса, возникающая в силу многомерности объектов управления, высокой динамичности морфофункциональных преобразований объекта и стохастической специфики тренировочных воздействий.

Повышение эффективности подготовки 72% тренеров связывают с использованием адаптивно-формирующих методов управления, построением блочно-модульной структуры подготовки, нацеленных на достижение модельных параметров спортивно-технического мастерства спортсменов за счет концентрации тренировочных и соревновательных нагрузок. При решении комплекса задач подготовка спортсменов в вузе обретает технологическую ясность, обеспечивая устойчивые адаптивные перестройки в организме, приращение функциональных резервов и достижение пиковых результатов.

Синтезируемые факторы в инновационной модели кластера образуют новую конфигурацию ее таксонов: это интеллектуализация и повышение динамичности тренировочного процесса, ориентация подготовки на использование новаторских идей, приведение используемых методик в соответствие с достижениями мирового уровня.

Заявленная алгоритмическая последовательность построения подготовки спортсменов подразумевает более эффективное планирование, осознанный выбор специализированных нагрузок, исключение несовместимых комбинаций нагрузки разной направленности, обя-



зательное использование специфических восстановительных и эргогенных средств. Тем самым формируется личностно ориентированная траектория подготовки спортсменов, обеспечивается готовность к достижению пиковых результатов международного уровня.

Интеллектуализация студенческого спорта приводит к глубокой трансформации содержания подготовки, ее ориентации на практическое использование новейших знаний и технологий. Балансный вектор подготовки образуется как кумулятивная сумма действий по технологическому перевооружению тренировочного процесса путем информатизации управления, внедрения в практику высокотехнологичных тренажеров. Этот процесс не вступает в противоречие с теорией спорта, а развивает ее в контексте вопросов непрерывности управления, контроля на стыках отдельных процессов при их комбинации в сбалансированной системе нагрузок и мобилизации функциональных резервов.

Данное положение просматривается и с позиции формальной логики, поскольку программы подготовки разрабатываются с учетом стохастичности процессов обретения спортивного мастерства, нелинейного изменения функционального состояния в эволюционных стадиях авторегуляторного формообразования. Проявляемая в кластере связь интерактивного характера подготовки с модельными параметрами специальной подготовленности спортсменов указывает на возможность управления темпами роста спортивного мастерства.

Седьмая таксономическая группа ориентирована на кадровое обеспечение кластера, реализацию функций менеджмента управления интеллектуальным потенциалом, на лицензирование и сертификацию деятельности тренеров в системе корпоративного обучения. Эта проблема обретает в настоящее время новые очертания. С одной стороны, наблюдается тревожная тенденция к «старению» тренерского состава. Средний возраст специалистов составляет 52,6 года; 25% – молодые специалисты в возрасте до 35 лет, имеющие квалификацию специалиста (или степень магистра); 52% – это опытные старшие преподаватели в возрасте до 50 лет. Число преподавателей старше 60 лет превышает 23%. Удельный вес тренеров-преподавателей, имеющих ученые степени и звания, превышает 30%, что близко к пороговому уровню. С другой стороны, возрастает профессиональная мобильность тренерских кадров, что открывает перспективы привлечения в отрасль конкурентоспособных специалистов.

Эмерджентные свойства программ профессиональной переподготовки на курсах ФПК ориентированы на углубленную спортивную специализацию и технологичность подготовки. Опора на компетентностный подход проявляется в эманации увязки целей обучения с его содержанием, в углублении спортивной специализации знаний, использовании кейс-технологий, методов проблемного, развивающего и проектного обучения.

Развитие практики лицензирования и сертификации тренерских кадров, как считают более 60% респондентов, связано с оценкой способности специалистов к генерации оригинальных идей, методик и технологий, умения новой компоновки существующих технологий. Во главу угла здесь поставлено владение ключевыми профессиональными компетенциями, реализуемыми на высшем креативном уровне. Несмотря на вхождение системы ВПО в Европейское Сообщество, решение проблемы повышения тренерских компетенций, профессионального гудвилла и субсидиарности кадров до сих пор детерминировано неразвитостью информационной среды, отсутствием организационного механизма консалтинговых услуг, передачи результатов новейших технологий в процесс их подготовки.

Современная научная интерпретация проблемы устойчивого инновационного развития студенческого спорта опирается на базовые основы синергетической теории, теории кластеров, концепции формирования национальных инновационных систем. Обретая функции релятивности традиционных ценностей культуры, студенческий спорт уверенно занимает свое место в универсальном мире олимпийской культуры, выдвигается на историческую авансцену как вид культуры.

Предлагаемая кластерная модель как альтернатива традиционной дихотомической схеме «кафедра – спортивный клуб» повышает эффективность управления системой российского студенческого спорта на основе оптимизации взаимодействия разных сегментов физической культуры и олимпийского спорта по самому широкому кругу мультиатрибутивных задач: в определении инвестиционной политики, в решении организационных и правовых проблем институционализации студенческого спорта, его социальной ответственности.



Спортивный клуб в контексте предлагаемого подхода становится навигатором инновационного развития отрасли: в развитии спортивной инфраструктуры, в применении эффективных организационных форм и технологий подготовки, в реализации принципа разграничения регулятивных и исполнительно-распорядительных полномочий.

Аннотация. Статья раскрывает механизм идентификации и инновационного развития всероссийского кластера «Студенческий спорт».

Ключевые слова. Кластер, проект, таксономическая структура, интеграция.

Annotation. The article reveals the mechanism for the identification and development of innovative clusters nationwide «College Sports».

Keywords. The cluster project, taxonomic structure, integration.

Н. А. Крайнова
N. A. Krainova

ПОНЯТИЕ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

THE TERM OF CRIMINAL POLICY IN THE FIELD OF PREVENTION OF RECIDIVISM

Современные требования к вопросу о разработке мер по предупреждению преступности вообще и различных ее форм, в том числе и рецидивной преступности, диктуют необходимость отхода от узкоприкладных исследований, направленных на определение конкретных мер практического характера. Действительность неумолимо свидетельствует о недостаточной эффективности разработки и внедрения таких мер в отрыве от четкого представления общей направленности воздействия на преступность. Иными словами, меры уголовно-правового воздействия должны быть подчинены совершенно определенно сформулированной, продуманной, однозначно понимаемой всеми субъектами уголовно-правовых отношений генеральной линии противодействия преступности, т. е. уголовной политике.

Ни для кого не секрет, что общая ситуация в сфере борьбы с преступностью в России далека от идеальной. Фактические данные о положении дел в указанной области свидетельствуют о достаточно большом объеме принимаемых мер и решений, но в целом говорят о неэффективности отдельных мер, отсутствии сколько-нибудь продуманной системы борьбы с преступностью. В частности, об этом свидетельствует стабильный рост уровня рецидивной преступности, несмотря на, казалось бы, положительную динамику сокращения количества зарегистрированных преступлений. Так, по данным официальной статистики в январе – декабре 2012 г. зарегистрировано 2302,2 тыс. преступлений, что на 4,3% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Однако рост регистрируемых преступлений отмечен в 22 субъектах Российской Федерации, снижение – в 61 субъекте. Выявлено 1010,9 тыс. лиц, совершивших преступления (-2,9%), удельный вес лиц без постоянного источника дохода



возрос с 66,4% в январе – декабре 2011 г. до 66,7% в январе – декабре 2012 г., а удельный вес ранее судимых лиц – с 28,72 до 32,3%. Каждое второе (46,6%) расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления¹. Такая ситуация наглядно демонстрирует неспособность отдельных мер борьбы с преступностью противостоять данному негативному явлению в целом. Ранее судимые лица не перестают быть общественно опасными, а возвращаются на преступную стезю, вновь совершают преступления. А сокращение количества регистрируемых преступлений свидетельствует по большей части о высокой латентности преступности, позволяющей уходить от учета целому ряду преступных деяний, но не подтверждает факт снижения уровня преступности в целом.

Одной из причин неэффективности борьбы с преступностью – пожалуй, самой важной – является отсутствие в государстве четкой отлаженной стратегии противодействия данному негативному явлению – уголовной политики. На этот факт обращают внимание и многие ученые. Так, Я. Гилинский отмечает, что в России отсутствует реалистическая, научно обоснованная уголовная политика в виде концепции, стратегии, программы. Если исходить не из провозглашаемых лозунгов, а из анализа реальной действительности, прослеживается ряд тенденций, характеризующих то, что можно было бы назвать государственной «уголовной политикой»².

Однако «тенденции» – это не сама политика, весь смысл которой заключается в целостности, комплексности и научной обоснованности. Другие авторы, например, Г. Ю. Лесников, в свою очередь отмечают, что преступность изменяется качественно и количественно. Политические доводы часто берут верх над логикой событий и здравым смыслом даже в случаях, когда должен «действовать» закон³.

Следует отметить, что попытки выработать некую генеральную линию борьбы с преступностью, включающую систему предупреждения, профилактики преступности, предпринимались на уровне государства. В качестве примера можно назвать проект Федерального закона «Об основах государственной системы предупреждения преступлений»⁴. Однако этот проект так и не стал федеральным законом, попытка формулирования уголовной политики в сфере предупреждения преступности так и не была реализована.

Отсутствует на данный момент и определенность в отношении уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности. Однако прежде чем говорить о конкретных направлениях стратегии борьбы с рецидивной преступностью, уголовной политики в данной сфере, необходимо определиться с теоретическими понятиями. Прежде всего, речь идет о самом понятии уголовной политики, являющемся концептуальным в данном случае, а затем уже и о понятии уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности.

Надо заметить, что в последнее время научные исследования все больше обращаются к общетеоретическим понятиям, таким как понятие уголовной политики. И эта тенденция весьма перспективна. Какими бы продуманными и целесообразными ни были отдельные меры борьбы с преступностью, в целом эффективными они могут быть только действующими в комплексе, работающими в системе, имеющими единые цели и миссию. Как отмечает А. И. Коробеев, усиление политических аспектов в изучении проблем искоренения наиболее опасных форм отклоняющегося поведения требует, прежде всего, уточнения понятийного аппарата, рассмотрения общих концептуальных вопросов. К таковым, безусловно, следует отнести вопрос о понятии уголовно-правовой политики и ее соотношении с уголовным правом⁵.

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2012 г. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports/item/804701/>.

² Гилинский Я. Уголовная политика Российской Федерации: To be or not to be? [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://www.index.org.ru/journal/18/18-gilinsk.html>.

³ Лесников Г. Ю. Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы): Дис. ... д. ю. н. М., 2005. С. 50.

⁴ Проект Федерального закона «Об основах государственной системы предупреждения преступлений» // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2002. № 2.

⁵ Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 1. Преступление / Под ред. А. И. Коробеева. Владивосток, 1999. С. 54.



Несмотря на достаточно большой объем научных работ в данной сфере, до сих пор отсутствует определенность относительно самого понятия уголовной политики, его объема и структуры, места уголовной политики в системе политики государства в целом, соотношения уголовной политики и уголовного права. Тем более следует констатировать отсутствие определенности в толковании понятия, объема и структуры уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности, места уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности в системе государственной политики.

Анализ научных воззрений на предмет уголовной политики демонстрирует чрезвычайно разнообразие существующих в данной области точек зрения. И, тем не менее, можно с уверенностью говорить о том, что вопрос о понятии и содержании уголовной политики в научной среде до сих пор представлен в самом общем виде двумя крайними позициями: так называемым широким подходом и узким. Широкий подход к понятию уголовной политики был сформулирован еще А. А. Герцензоном, который считал, что изучаемым понятием охватывается все, что прямо или косвенно направлено на борьбу с преступностью⁶. Другими словами, содержание уголовной политики составляют не только специальные меры, к числу которых можно отнести уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные, криминалистические и криминологические, но и меры социального и экономического характера. Сторонники данного подхода рассматривают уголовную политику как направление государственной деятельности по осуществлению социально-политических, экономических мероприятий и выработке оптимальных уголовно-правовых средств в целях ликвидации преступности в стране⁷. Иначе говоря, понятие уголовной политики расширяется за счет включения мер чисто социального и экономического характера. И тем самым понятие уголовной политики, на наш взгляд, чрезвычайно сближается с понятием государственной политики вообще, границы между структурными подразделениями несколько размываются, особенности именно уголовной политики утрачивают свою остроту и актуальность.

Такая позиция, несмотря на всю ее кажущуюся перспективность, подверглась серьезной критике. Так, Г. Ю. Лесников отмечает, что попытка включить в понятие «уголовная политика» и социальные меры вызвала отрицательную реакцию других групп авторов⁸. Например, С. В. Бородин, И. М. Гальперин, В. И. Курляндский, А. С. Сенцов, Н. А. Стручков относят к содержанию уголовной политики только те специальные меры борьбы с преступностью, которые регламентированы нормами уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права⁹. Однако и такая позиция не соответствует действительным ожиданиям, не отражает в целом смысла и содержания уголовной политики. Как отмечал в свое время П. С. Дагель, при таком подходе вне сферы уголовной политики остается главное направление борьбы с преступностью – предупреждение, профилактика¹⁰. Узкое понимание уголовной политики не учитывает ее общесоциальную направленность, что приводит к оторванности мер борьбы с преступностью, принимаемых в рамках уголовной политики, от реальной ситуации в стране, что впоследствии, несомненно, повлечет за собой неэффективность указанных мер.

Опыт работы в сфере борьбы с преступностью, как мирового масштаба, так и внутригосударственный, наглядно демонстрирует необходимость комплексного воздействия на преступность, неотъемлемым элементом которого является предупредительная деятельность. Меры предупреждения преступности должны быть комплексными, включать в себя социальное, экономическое, нравственно-психологическое воздействие как на конкретного индивида, так и на социум в целом. Уголовная политика должна не только разрабатываться с учетом потенциала специальных мер воздействия на преступность (уголовных, уголовно-

⁶ Лесников Г. Ю. Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы). С. 52.

⁷ Ковалев М. И., Воронин Ю. А. Криминология и уголовная политика. Свердловск, 1980. С. 8.

⁸ Лесников Г. Ю. Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы). С. 54.

⁹ Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 1. Преступление / Под ред. А. И. Коробеева. С. 55.

¹⁰ Дагель П. С. Проблемы советской уголовной политики. Владивосток, 1982. С. 6.



правовых, уголовно-исполнительных), но и использовать в своем арсенале меры общесоциального воздействия.

Уголовная политика на данном этапе своего развития не может и не должна игнорировать особенности постиндустриального информационного пространства, в котором существуют современные государства, что предопределяет и особенности субъектного состава реализации уголовной политики. Глобализация экономики, усиливающиеся миграционные процессы, повсеместное развитие и распространение современных информационных коммуникаций и технологий вызывают к жизни новые все более изощренные формы преступных посягательств, которые требуют соответствующей реакции уже со стороны не только специально предусмотренных органов государственной власти, но и всего гражданского общества в целом. В связи с этим бесспорной представляется точка зрения Г. Ю. Лесникова, согласно которой уголовная политика на современном этапе не должна осуществляться только органами уголовной юстиции, так как ориентация в основном на специальные средства и органы, в конечном счете, не соответствует развитию демократического государства, где ответственность за обеспечение правопорядка в части предупреждения и борьбы с преступностью, ресоциализации преступников лежит не только на государстве, но и на остальных субъектах гражданского общества. Опасные тенденции роста криминализации общества и острота новых вызовов международного терроризма не только влияют на состояние национальной безопасности того или иного государства, но и создают серьезную угрозу международной безопасности в целом¹¹. Уголовная политика должна строиться с учетом интересов всего общества, ориентируясь в то же время на существующие вызовы и угрозы безопасности.

Следует отметить, что в научной литературе предпринималась попытка сохранения узкого подхода к понятию уголовной политики, не отбрасывая при этом меры профилактического воздействия на преступность, путем введения в научный оборот термина «криминологическая политика». Так, М. М. Бабаев считает, что криминологическая политика существует самостоятельно, наряду с уголовной политикой, не поглощаясь последней и даже с ней не пересекаясь. Более того, методы и средства уголовной и криминологической политики находятся в определенной конфронтации: первая борется со злом, наказывая зло, а вторая – насаждая добро и обучая добру¹².

Думается, что такая позиция не в полной мере соответствует действительному положению вещей. Криминологическая политика государства имеет право на существование, но в рамках уголовной политики, ибо в конечном итоге и криминологическая политика имеет те же задачи и цели, что и уголовная политика в целом, подчинена выполнению той же миссии. В связи с этим совершенно органично, на наш взгляд, выглядит рассмотрение криминологической политики в рамках уголовной политики государства, так как использование в необходимых пропорциях «добра и зла» – метод «кнута и пряника» – является исторически сложившимся способом регулирования отношений, путем воздействия на то или иное социальное явление, в том числе и на преступность.

Как представляется, в понимании уголовной политики, ее содержания следует придерживаться правила «золотой середины», не впадая в крайности, включать в содержание уголовной политики как специальные меры (уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство), так и общесоциальные меры (экономические, социальные, нравственно-психологические, информационные, педагогические и т. д.). Сущность уголовной политики следует рассматривать с позиций возможности и необходимости воздействия на преступность как явления в целом, не ограничиваясь при этом только совершенными преступными деяниями, а ориентируясь и на предупредительный потенциал уголовной политики.

¹¹ Лесников Г. Ю. Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы). С. 90.

¹² Бабаев М. М. О соотношении уголовной и криминологической политики // Проблемы социологии уголовного права. М., 1982. С. 16 (цит. по: Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 1. Преступление / Под ред. А. И. Коробеева. С. 57).



Понимание содержания и сущности уголовной политики тесно связано с регулятивным потенциалом задач уголовного права. Как отмечает А. Э. Жалинский, уголовная политика, как бы ни определять ее содержание и оценивать влияющие на нее факторы, должна, во всяком случае, опираться на понимание задач уголовного права, адекватное наполнение их юридическим и социальным содержанием. В то же время задачи уголовного права в определенной своей части – но никогда не полностью – адаптируются к проводимой в обществе уголовной политике¹³. Таким образом, постулируется превалирующее влияние задач уголовного права на уголовную политику. Содержательно регулятивный потенциал реализуется вначале путем доктринальной конкретизации механизма осуществления задач, предусмотренных действующим УК РФ, а затем в процессе формирования уголовной политики, ее мониторинга и коррекции¹⁴.

В специальной литературе можно встретить и иную точку зрения, согласно которой уголовная политика представляет собой вырабатываемую органами законодательной, исполнительной и судебной власти, политическими партиями и общественными объединениями определенную стратегию и тактику в области борьбы с преступностью и использования в этих целях соответствующих правовых, экономических и социально-культурных средств, на основе которых формируется, изменяется и дополняется уголовное законодательство, определяется преступность и наказуемость деяний, устанавливаются цели, задачи, формы и порядок воздействия на лиц, совершивших преступления¹⁵. Иными словами, именно уголовная политика формирует содержательную наполненность тех или иных задач, стоящих перед уголовным правом на определенном этапе исторического развития общества и государства.

Думается, что взаимосвязь таких понятий, как уголовная политика и задачи уголовного права, все же более сложна. Задачи уголовного права неотрывно связаны с уголовной политикой, формируются в зависимости от направления уголовной политики, поэтому нельзя однозначно утверждать, что именно задачи уголовного права формируют уголовную политику, напротив, это влияние абсолютно взаимно.

Таким образом, подводя промежуточный итог, следует отметить, что уголовная политика на современном этапе с содержательной точки зрения не может и не должна ограничиваться только мерами уголовно-правового характера, а включает в себя и систему мер, направленных на предупреждение (профилактику) преступности. В связи с этим интерес представляет определение уголовной политики, сформулированное А. И. Коробеевым, который под данным феноменом понимает выработанную государством генеральную линию, определяющую основные направления, цели и средства воздействия на преступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, регулирования практики его применения, а также путем выработки и реализации мер, направленных на предупреждение преступлений¹⁶.

Подобное определение уголовной политики позволяет видеть, прежде всего, ее суть, как выработанной государством генеральной (основополагающей) линии воздействия на преступность. В то же время ясны и способы реализации уголовной политики – посредством формирования уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства. Задачи, стоящие перед каждым из данных нормативно-правовых блоков, представляют собой идеальную реализацию уголовной политики, обусловлены уголовной политикой государства, а достижение данных задач является результатом воплощения уголовной политики в жизнь.

Представленное определение отражает также и важную составляющую уголовной политики – предупреждение преступлений, возводя ее в ранг способов реализации уголовной политики. Соглашаясь в целом с такой формулировкой, следует, как представляется, конкре-

¹³ Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М., 2009. С. 203.

¹⁴ Там же. С. 215.

¹⁵ Кругликов Л. Л. Уголовное право России. Часть общая: Учебник для вузов. 2005. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://lawtoday.ru/razdel/biblo/ugol-prav/obshe/008.php>.

¹⁶ Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 1. Преступление / Под ред. А. И. Коробеева. С. 58.



тизировать ее содержание, а именно меры, направленные на предупреждение преступлений путем их перечисления: правовых, экономических и социально-культурных мер.

Таким образом, под уголовной политикой государства следует понимать выработанную государством генеральную линию, определяющую основные направления, цели и средства воздействия на преступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, регулирования практики его применения, а также путем выработки и реализации правовых, экономических и социально-культурных мер, направленных на предупреждение преступлений. Важной составляющей уголовной политики является направление деятельности общества и государства в рамках предупреждения рецидивной преступности.

Уголовная политика в сфере предупреждения рецидивной преступности, как составная часть уголовной политики в целом, подчиняется тем же закономерностям и принципам. В связи с этим и само определение уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности следует выводить из общего определения уголовной политики, однако, отмечая и ее особенности, обусловленные объектом воздействия и специфическими средствами реагирования на данную разновидность преступности, необходимость ресоциализации освобожденных от наказания лиц. Учитывая эти обстоятельства, можно предложить определение уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности как выработанной государством генеральной линии, определяющей основные направления, цели и средства воздействия на рецидивную преступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, нормативно-правовой базы в сфере ресоциализации освобожденных от наказания лиц, регулирования правоприменительной практики, а также путем выработки и реализации правовых, экономических и социально-культурных мер, которые направлены на предупреждение преступлений со стороны лиц, ранее совершавших преступления.

Не вызывает сомнений, что уголовная политика в сфере предупреждения рецидивной преступности должна быть ориентирована на решение проблем, связанных с ресоциализацией освобожденных от наказания лиц. В настоящее время правовое регулирование отношений в данной области осуществляется отдельными правовыми актами, многие из которых принимаются на уровне субъектов Российской Федерации. Отсутствие единого документа, который был бы разработан на основе обобщения накопленного опыта, может быть, практики зарубежных стран, и воплощал бы основные направления уголовной политики в данной сфере, порождает некоторую рассогласованность принимаемых законодательных актов, несогласованность действий правоприменительных органов. Это в свою очередь приводит в конечном счете к неэффективной в целом работе по ресоциализации бывших преступников, повышению уровня рецидивной преступности. Необходим общий подход.

Представляется, что наиболее эффективным будет принятие специального Федерального закона «О социальной адаптации лиц, отбывших уголовные наказания, в Российской Федерации». В будущем законе следует, прежде всего, определить круг лиц, нуждающихся в помощи: это, в первую очередь, лица, вернувшиеся из мест лишения свободы. Также необходимо четко определить в законе те структуры, которые будут заниматься оказанием помощи. Большое внимание следует уделить службам занятости населения, так как они владеют ситуацией на рынке труда в данной местности и могут содействовать в трудовом устройстве освобожденных из исправительных учреждений лиц. Законодательным порядком также должны быть урегулированы вопросы оказания медицинской, психологической и иных видов помощи нуждающимся в ней бывшим осужденным лицам и другие вопросы. Иными словами, на наш взгляд, необходимо социальную адаптацию бывших осужденных возвести в ранг основного направления уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности и должным образом закрепить это на законодательном уровне, отрегулировав конкретные механизмы практической реализации социальной адаптации бывших осужденных в России.

Однако предметом данного исследования является общетеоретический подход к уголовной политике государства в целом и уголовной политике в сфере предупреждения рецидивной преступности в частности. Поэтому, не углубляясь в характеристику кон-



кретных мер, которые необходимо реализовывать в рамках уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности, следует акцентировать внимание на месте уголовной политики в системе социальных явлений, прежде всего, в системе государственной политики в целом.

Уголовная политика государства не является одиночным компонентом окружающей действительности, а существует в определенной системе – системе политики. Систему государственной политики можно определить как совокупность ее структурных элементов, отражающих единство, целостность и внутреннюю логику политических отношений, направлений, форм и способов политической деятельности. Основными критериями систематизации политики являются характер, сфера и пространственно-временные рамки политических отношений и политической деятельности.

По этим основаниям выделяются внутренняя, экономическая, социальная, военная, научно-техническая и иные виды политики¹⁷. В рамки такой дифференциации вписывается и феномен уголовной политики. Как отмечает Я. С. Гилинский, на основе идеологических, политических, правовых концепций, разделяемых высшими органами государственной власти и управления, вырабатывается уголовная политика государства как разновидность государственной политики (наряду с экономической, социальной, экологической и др.). Уголовная политика может быть явно выражена (в конституционных, программных, правовых документах) или же неявно (имплицитно) содержаться в реальной деятельности государства и его органов по противодействию преступности и ее отдельным видам¹⁸. Думается, что более логичным было бы оформление основных направлений уголовной политики в виде документа. Имплицитное проявление уголовной политики как раз и свидетельствует лишь о неких тенденциях уголовной политики, но никак не о целостной, сформулированной, комплексной и обоснованной, явно выраженной стратегии развития государства в данном направлении. Формулирование основных направлений уголовной политики в рамках единого документа позволит быть этой политике более прозрачной, ясной и понятной как для правоприменителей, так и для всего населения в целом.

Уголовная политика является важным компонентом политики государства, занимает равное положение в ряду иных видов государственной политики. И это обстоятельство подтверждается самим укладом общественных отношений, особенностями взаимодействия общества и государства, функцией государства как феномена, обеспечивающего стабильность и правопорядок.

Повышение уровня криминогенности общества является серьезной угрозой существования самого общества, свидетельствует о недостаточно «сильной» государственной власти, об отсутствии грамотной, комплексной, адекватной внутренним и внешним угрозам уголовной политики. Неслучайно особое внимание со стороны государства в последнее время уделяется таким криминогенным явлениям, как коррупция, терроризм, преступность в отношении малолетних. Однако нельзя противодействовать столь масштабным угрозам в рамках только одной уголовной политики государства. Здесь уголовная политика должна быть органично «вплетена» в общую систему государственной политики противодействия негативным явлениям, она должна быть ориентирована на гражданское общество, базироваться на признании приоритета общечеловеческих ценностей и возможности гражданского общества защищать эти ценности.

Следует согласиться с утверждением Г. М. Лесникова о том, что «переложить полностью на государство ответственность за собственность, за правопорядок (условие нормального всестороннего развития общества), за преступность, за безопасность личности невозможно и нецелесообразно. Естественно, не только предприниматели, объединенные в союзы, но и иные звенья политической системы российского общества, а также все субъекты развивающегося гражданского общества должны участвовать в разработке и проведении в жизнь уголовной политики. Государство лишь определяет политико-правовую

¹⁷ Третьяков И. Л. Уголовная политика России: общетеоретические и прикладные проблемы: Дис. ... д. ю. н. СПб., 2006. С. 45.

¹⁸ Гилинский Я. Уголовная политика Российской Федерации: To be or not to be?



составляющую уголовной политики и обеспечивает через правоохранительные органы ее осуществление при поддержке всего российского общества»¹⁹.

Уголовная политика, в свою очередь, не является единым монолитным комплексом, а состоит из определенных составных частей, звеньев, которые в целом подчинены единым законам развития и могут быть систематизированы. Так, могут быть выделены уголовная политика в сфере предупреждения преступности, уголовная политика в сфере борьбы с преступностью несовершеннолетних, наркопреступностью, уголовная политика в сфере борьбы с организованной преступностью и коррупцией, уголовная политика в сфере противодействия терроризму и экстремизму и другие ее виды.

Систематизация уголовной политики должна быть осуществлена с учетом криминологических особенностей отдельных видов преступности: преступности несовершеннолетних, организованной преступности, наркопреступности, рецидивной преступности и т. д. Специфику криминологической характеристики преступных проявлений следует учитывать при разработке мер предупредительного воздействия, которые в то же время должны осуществляться в системе, представляющей собой сферу уголовной политики. Данное утверждение позволяет говорить об уголовной политике в сфере предупреждения рецидивной преступности как о разновидности уголовной политики государства в целом.

Таким образом, подводя итог исследованию особенностей понятия уголовной политики в целом, уголовной политики в сфере предупреждения рецидивной преступности в частности, ее содержания и места в системе государственной политики, под уголовной политикой государства следует понимать выработанную государством генеральную линию, определяющую основные направления, цели и средства воздействия на преступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, регулирования практики его применения, а также путем выработки и реализации правовых, экономических и социально-культурных мер, направленных на предупреждение преступлений. Уголовную политику в сфере предупреждения рецидивной преступности следует рассматривать как выработанную государством генеральную линию, определяющую основные направления, цели и средства воздействия на рецидивную преступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, нормативно-правовой базы в сфере ресоциализации освобожденных от наказания лиц, регулирования правоприменительной практики, а также путем выработки и реализации правовых, экономических и социально-культурных мер, направленных на предупреждение преступлений со стороны лиц, ранее совершавших преступления.

Аннотация. В своей работе автор исследует основные аспекты уголовной политики Российской Федерации в сфере предупреждения рецидивной преступности, анализирует понятие уголовной политики в данной сфере, раскрывает свое видение единой комплексной системы, включающей совокупность мероприятий, направленных на ресоциализацию бывших осужденных и недопущение совершения ими повторных преступлений.

Ключевые слова. Преступность, рецидивная преступность, уголовная политика, ресоциализация, предупреждение преступлений, осужденный.

Annotation. The author gives analysis of the main aspects of the Russian Federation criminal policy in the field of prevention of recidivism, gives analysis of the term of criminal policy in this area, discloses her view at a unified comprehensive system that includes a set of measures for ex-convict resocialisation and exclusion of their return to crime.

Keywords. Criminality, recidivism, criminal policy, resocialization, prevention of crime, convict.

¹⁹ Лесников Г. Ю. Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы). С. 63–64.



ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ ЗАСТРОЙЩИКОМ СРОКОВ ПЕРЕДАЧИ УЧАСТНИКУ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ОБЪЕКТА ПО ДОГОВОРУ УЧАСТИЯ В ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

THE LEGAL CONSEQUENCES OF A BREACH DEVELOPER TRANSMISSION TIMES PARTICIPANTS IN A JOINT CONSTRUCTION OF A CONTRACT OF A JOINT CONSTRUCTION

Принимая Федеральный закон Российской Федерации «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об участии в долевом строительстве), законодатель попытался урегулировать вопрос привлечения денежных средств участников долевого строительства (далее – дольщики) для покупки жилья или иных помещений в строящихся объектах недвижимости. Уже более семи лет прошло со дня вступления в силу данного Закона, однако до сих пор многие его положения толкуются юристами по-разному, а в судах нет единого подхода к тому, как следует его применять. Вопрос ответственности является важным и актуальным, поскольку именно угроза применения к стороне договора санкций в первую очередь стимулирует его надлежащее исполнение. В связи с этим я считаю, что вопросы, связанные с институтом ответственности участников долевого строительства, требуют детального изучения. В данной статье я затрону ряд аспектов применения норм Закона об участии в долевом строительстве, связанных с последствиями нарушения застройщиком сроков передачи дольщику помещения, являющегося предметом договора.

Согласно ч. 1 ст. 4 вышеуказанного Закона по договору участия в долевом строительстве одна сторона (застройщик) обязуется в предусмотренный договором срок своими силами и (или) с привлечением других лиц построить (создать) многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости и после получения разрешения на ввод в эксплуатацию этих объектов передать соответствующий объект долевого строительства участнику долевого строительства, а другая сторона (дольщик) обязуется уплатить обусловленную договором цену и принять объект долевого строительства при наличии разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Закона об участии в долевом строительстве застройщик обязан передать дольщику объект долевого строительства не позднее срока, который предусмотрен договором. В ст. 8 данного Закона регламентирован порядок передачи дольщику объекта долевого строительства, и «этот процесс «обставлен», по нашему подсчету (за точность поручиться невозможно), по меньшей мере шестью различными сроками: 1) срок строительства; 2) срок передачи объекта долевого строительства; 3) срок начала передачи и принятия; 4) срок, когда нужно приступить к принятию; 5) срок направления сообщения о готовности к передаче; 6) срок составления одностороннего акта при отказе или уклонении от принятия помещения»¹. Но несмотря на запутанность изложения указанной нормы (как и всего Закона), застройщики преодолевают имеющиеся сложности. Фактически от них требуется лишь передать дольщику объект долевого строительства в срок, определенный в договоре.

© В. А. Кремслюк, 2013

¹ Сарбаш С. В. Юридическая техника Закона об участии в долевом строительстве // Основные проблемы частного права: Сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Под ред. В. В. Витрянского и Е. А. Суханова. М., 2010. С. 261.



В случае нарушения застройщиком срока передачи дольщику объекта долевого строительства, если задержка составляет более двух месяцев с даты, предусмотренной договором, п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве предоставляет дольщику возможность отказаться от исполнения договора. В данном случае речь идет об одностороннем внесудебном отказе от исполнения договора, что представляет собой меру оперативного воздействия². При этом в ч. 4 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве говорится, что в случае одностороннего отказа одной из сторон от исполнения договора он считается расторгнутым со дня направления другой стороне уведомления об отказе от исполнения договора.

В литературе была высказана позиция, согласно которой положение ч. 4 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве «вступает в коллизию с общими правилами гражданского законодательства РФ, регулируемыми соответствующие правоотношения»³ (имеется в виду положение ч. 1 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), согласно которому прекращение прав на недвижимое имущество подлежит государственной регистрации). Однако я считаю более обоснованной позицию А. Г. Карапетова, который пишет, что «в законе нет нормы, указывающей на то, что договор прекращается только при условии государственной регистрации этого факта. Поэтому мы вынуждены прийти к выводу о том, что согласно действующему праву расторжение вступает в силу независимо от внесения соответствующей записи в реестр»⁴. Аналогичную позицию высказали и другие авторы: «Сама по себе сделка по расторжению договора (соглашение о расторжении) не подлежит регистрации, так как нет закона, предписывающего регистрировать подобные соглашения. Однако правовой эффект этого соглашения (прекращение права) должен быть отражен в ЕГРП (Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. – *Прим. авт.*) в виде погашения записи о праве или о сделке»⁵. Более того, данная позиция поддержана и судебной практикой. Так, Санкт-Петербургский городской суд неоднократно признавал договоры участия в долевом строительстве расторгнутыми именно с момента направления об этом соответствующего уведомления при отсутствии внесения об этом записи в ЕГРП (определение Санкт-Петербургского городского суда от 20 июля 2011 г. по делу № 2-2585/11⁶, определение Санкт-Петербургского городского суда от 7 июня 2011 г. по делу № 2-1325/11⁷).

Однако в силу этого появляется иная проблема, с которой может столкнуться застройщик. Согласно ч. 4 ст. 25.1 Федерального закона Российской Федерации 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» к заявлению о регистрации расторжения прилагается копия уведомления другой стороны договора об одностороннем отказе от исполнения договора в форме заказного письма с отметкой об отправке. Пока в ЕГРП содержится запись о том, что в отношении конкретной строящейся квартиры заключен договор участия в долевом строительстве и данный договор не расторгнут, застройщик не может никак реализовать указанную квартиру. Чтобы заключить с кем-либо новый договор в отношении данной квартиры, необходимо, чтобы в реестре в отношении нее не было зарегистрировано каких-либо прав требования дольщиков. Само собой разумеется, что в такой ситуации дольщику совершенно безразлично, будет ли зарегистрировано расторжение указанного договора или нет. Если сам дольщик не подаст документы на регистрацию расторжения договора участия в долевом строительстве, то с

² *Карапетов А. Г.* Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. М., 2007. С. 157.

³ *Шарапов В. В.* Комментарий к Федеральному закону № 214 от 30.12.2004 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и внесении в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) (Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2011).

⁴ Подробнее см.: *Карапетов А. Г.* Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. С. 288.

⁵ *Бевзенко Р. С.* Некоторые вопросы судебной практики применения положений главы 29 Гражданского кодекса Российской Федерации об изменении и расторжении договора // Вестник гражданского права. 2010 № 2 (СПС «КонсультантПлюс»).

⁶ Архив Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга.

⁷ Архив Ленинского районного суда Санкт-Петербурга.



таким заявлением вынужден обратиться застройщик. При этом к заявлению о регистрации расторжения указанного договора он будет прикладывать уведомление о данном расторжении, которое получил сам же застройщик, а не другая сторона договора.

Имели место ситуации, когда, ссылаясь на данные обстоятельства, Управление Росреестра по Санкт-Петербургу отказывало застройщику в регистрации расторжения договора участия в долевом строительстве, указав в отказе, что к своему заявлению застройщику необходимо приложить уведомление об отказе от исполнения договора, которое он направил в адрес дольщика. Суд признал действия регистратора неправомерными и обязал зарегистрировать расторжение данного договора (решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 9 августа 2012 г. по делу № А56-32829/12⁸).

Следует отметить, что п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве – это не единственная норма, позволяющая дольщику расторгнуть договор со ссылкой на сроки строительства. Еще до того, как застройщик нарушил сроки передачи дольщику квартиры, законодатель уже наделяет последнего правом на расторжение договора участия в долевом строительстве в судебном порядке. Так, согласно п. 1 ч. 1.1 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве договор может быть расторгнут судом в случае прекращения или приостановления строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, в состав которых входит объект долевого строительства, при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что в предусмотренный договором срок объект долевого строительства не будет передан дольщику. В такой ситуации к застройщику также будут применяться санкции ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, как если бы с его стороны уже имела места просрочка передачи квартиры более, чем на два месяца.

В случае предъявления в суд иска о расторжении договора участия в долевом строительстве дольщику следует соблюсти требования ч. 2 ст. 452 ГК РФ, согласно которой требование об изменении или о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии – в тридцатидневный срок. В противном случае его исковое заявление подлежит оставлению без рассмотрения.

Встает вопрос, как быть суду, если дольщик предъявил требование о расторжении договора участия в долевом строительстве, срок передачи объекта по которому застройщиком уже нарушен. Можно прийти к выводу, что дольщиком избран ненадлежащий способ защиты своих прав, и ему следовало направить уведомление об отказе от договора в порядке п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, а не заявлять такое требование в суд. Однако в данном случае необходимо обратиться к п. 1.1 ч. 4 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, которой допускается расторжение договора участия в долевом строительстве и в иных установленных федеральным законом или договором случаях. Одним из таких указаний может являться п. 1 ч. 2 ст. 450 ГК РФ, согласно которому по требованию одной из сторон договор может быть расторгнут по решению суда в случае существенного нарушения другой стороной условий договора.

Дольщик может и не расторгать нарушенный договор, а дождаться окончания строительства и получить от застройщика объект. В этом случае ч. 2 ст. 6 Закона об участии в долевом строительстве дает ему возможность взыскать с застройщика неустойку в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (далее – ставка рефинансирования), действующей на день исполнения обязательства, от цены договора за каждый день просрочки (в законе имеется оговорка, что если участником долевого строительства является гражданин, периодически начисляемые платежи уплачиваются застройщиком в двойном размере. Далее я намеренно буду опускать данные примечания). С определением правовой природы данной меры ответственности сложностей не возникает. Законодатель сам определяет данную санкцию как неустойку.

⁸ Интернет-сайт Высшего Арбитражного суда Российской Федерации kad.arbitr.ru



Однако при определении правовой природы санкции, закрепленной в ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве у юристов появляются существенные разногласия. Согласно положениям указанной нормы застройщик, в случае расторжения договора по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, в течение двадцати рабочих дней со дня расторжения договора, а в случае расторжения договора по основаниям, предусмотренным ч. 1.1 указанной статьи, в течение десяти рабочих дней со дня расторжения договора обязан возвратить дольщику денежные средства, уплаченные им в счет цены договора, а также уплатить проценты на эту сумму за пользование указанными денежными средствами в размере одной трехсотой ставки рефинансирования, действующей на день исполнения обязательства по возврату денежных средств, уплаченных участником долевого строительства. Указанные проценты начисляются со дня внесения участником долевого строительства денежных средств или части денежных средств в счет цены договора до дня их возврата застройщиком участнику долевого строительства.

Так, обсуждая вопрос правовой природы процентов, указанных в приведенной норме, Е. А. Суханов отмечает, что «речь здесь идет о плате за пользование коммерческим кредитом, по сути предоставленным застройщику участником долевого строительства (ст. 823 ГК)»⁹. Аналогичную позицию поддерживают и некоторые судебные инстанции (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 ноября 2009 г. по делу № А34-7110/2007, постановление Приморского краевого суда от 16 августа 2010 г. № 44г-91). Если считать данную точку зрения верной, то к этим суммам не подлежат применению общие положения ГК РФ об ответственности. Следствием будет являться то, что суммы начисленных процентов не подлежат снижению в порядке ст. 333, 401, 404 ГК РФ и на них возможно начисление процентов в соответствии с ч. 6 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве (подробнее об этом чуть ниже). Однако с точкой зрения Е. А. Суханова нельзя согласиться.

Согласно п. 1 ст. 823 ГК РФ договорами, исполнение которых связано с передачей в собственность другой стороне денежных сумм, может предусматриваться предоставление коммерческого кредита, в том числе в виде аванса, предварительной оплаты, отсрочки и рассрочки оплаты товаров, работ или услуг. Как следует из указанной нормы, отношения коммерческого кредитования могут возникнуть только в силу договора. Это подтверждается и позицией судебных инстанций (определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 2009 г. по делу № А56-10842/2008, постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 19 мая 2006 г. по делу № А40-32937/05-9-302). При этом коммерческий кредит уплачивается должником независимо от наличия с его стороны каких-либо нарушений.

Я разделяю позицию, согласно которой проценты, закрепленные в ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, являются мерой ответственности. Под гражданско-правовой ответственностью следует понимать «отрицательные имущественные последствия для нарушителя в виде лишения субъективных гражданских прав, возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей»¹⁰. Денежная сумма, присуждаемая в порядке ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, уплачивается в пользу дольщика в силу совершенного застройщиком правонарушения, просрочки. Данная сумма уплачивается застройщиком сверх суммы основного долга, является дополнительным обременением застройщика. Таким образом, обсуждаемый правовой институт является именно ответственностью, применяемой к должнику.

На то, что проценты, регламентированные ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, являются именно мерой ответственности, указывается и Верховным Судом РФ в ответе на вопрос № 25 Обзора законодательства и судебной практики за первый квартал 2005 г. Суды нижестоящих инстанций при принятии решений также руководству-

⁹ Гражданское право. Обязательственное право: Учебник: В 4 т. Т. 3 / Под ред. Е. А. Суханова (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁰ Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. С. 476.



ются указанной позицией (определение Санкт-Петербургского городского суда по делу № 2-2615/11¹¹).

Вопрос о том, какой именно формой ответственности является данная санкция, на мой взгляд, не столь существен. Является ли она штрафными процентами или неустойкой – это никак не отражается на правовых последствиях¹². Тем не менее мнения ученых по данному вопросу разделились.

Так, Е. Г. Козлова указывает, что в данном случае «предусмотрен свой повышенный размер процентов за пользование чужими денежными средствами»¹³.

Более верным, на мой взгляд, является подход, согласно которому обсуждаемый правовой институт является неустойкой. Как справедливо замечает О. Г. Ершов, «нельзя... вести речь о неосновательном получении застройщиком денежной суммы, если на момент заключения первого договора он оформил права на земельный участок и получил в соответствии с требованиями государственного законодательства разрешение на строительство»¹⁴. Ключевым моментом в определении правовой природы обсуждаемой санкции является само правонарушение – основание привлечения застройщика к этой ответственности. В данном случае «застройщик отвечает прежде всего не за пользование чужими денежными средствами, которые он вложил в строительство, а за сам факт просрочки»¹⁵ передачи доли участку предмета договора.

Говоря о размере взыскиваемых сумм, следует отметить, что суды при разрешении данного вопроса активно применяют положения ст. 333 ГК РФ, и согласно практике судов общей юрисдикции Санкт-Петербурга размер взыскиваемых штрафных санкций составляет 250 000–400 000 рублей, в зависимости от внесенной дольщиком суммы и периода пользования денежными средствами. Только в исключительных случаях взыскиваемые неустойки превышают указанные размеры¹⁶.

Также интересен следующий вопрос. В ч. 2 и 6 ст. 9, а также ч. 2 ст. 6 Закона об участии в долевом строительстве указывается, что суммы санкций рассчитываются исходя из ставки рефинансирования, действующей на день исполнения обязательства по возврату денежных средств, уплаченных участником долевого строительства. Данные нормы не содержат оговорок, аналогичных тем, которые прописаны в ст. 395 ГК РФ, о возможности применения ставки рефинансирования, действующей на момент подачи искового заявления или на момент вынесения решения судом. Ставка рефинансирования является динамичным показателем, который постоянно изменяется в большую или меньшую сторону. Из буквального толкования приведенных норм можно прийти к выводу, что до момента возврата денежных средств дольщику или передачи ему объекта по договору (в зависимости от нормы закона) правильно рассчитать размер санкции не представляется возможным.

¹¹ Архив Ленинского районного суда Санкт-Петербурга.

¹² Мной разделяется точка зрения, что проценты, закрепленные в ст. 395 ГК РФ, являются законной диспозитивной неустойкой. В этом свете вообще отпадает какой-либо смысл рассуждать, является данная санкция неустойкой или особой мерой ответственности (подробнее см.: *Кремслюк В. А.* Некоторые вопросы применения института ответственности за неисполнение денежного обязательства в российском праве // Ученые записки юридического факультета. 2011. № 22. С. 36–41). Тем не менее судебная практика на сегодняшний день придерживается точки зрения, согласно которой проценты, закрепленные в ст. 395 ГК РФ, являются самостоятельной мерой ответственности, отличной от неустойки. Данный вывод следует из анализа положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 13, Пленума ВАС РФ № 14 от 8 октября 1998 г. «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 12). Поскольку данная статья посвящена иным проблемам, нежели определение правовой природы процентов, указанных в ст. 395 ГК РФ, то я не считаю нужным углубляться в рассуждения на данную тему.

¹³ *Козлова Е. Г.* Ответственность сторон по договору долевого участия в строительстве и случаи его расторжения // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ *Ершов О. Г.* Об ответственности сторон по договору участия в долевом строительстве // Там же.

¹⁵ *Ершов О. Г., Виноградов М. В.* О природе процентов за пользование денежными средствами при отказе от исполнения договора участия в долевом строительстве // Юрист. 2008. № 6.

¹⁶ Данные получены путем выборочного анализа решений Дзержинского, Приморского, Василеостровского и Ленинского районных судов Санкт-Петербурга.



При решении вопроса, какую же ставку рефинансирования следует применять в данной ситуации, мнения судов расходятся. Некоторые суды исходят из того, что в данном случае должна приниматься ставка рефинансирования на день, когда обязательство должно было быть исполнено (постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 7 апреля 2010 г. по делу № А75-9158/2009; постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 26 апреля 2010 г. по делу № А73-19591/2009). Однако имеется и другая позиция по данному вопросу. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа рассчитал сумму пеней исходя из ставки рефинансирования, действующей на день вынесения решения суда (постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 января 2010 г. по делу № А73-4974/2009).

Полагаю, что в данном случае разумно применять положения ст. 395 ГК РФ по аналогии, как это делают суды. Тем не менее для исключения различного толкования правоприменителем указанных норм законодателю необходимо прямо предусмотреть порядок определения размера санкции, который закреплен в ст. 395 ГК РФ, и предоставить суду возможность выбора ставки рефинансирования в зависимости от наличия или отсутствия исполнения соответствующего обязательства застройщиком.

Теперь я хочу затронуть вопрос возможности начисления процентов, предусмотренных ч. 6 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, на проценты, закрепленные в ч. 2 ст. 9 этого же Закона. В тексте ч. 6 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве указано, что в случае нарушения застройщиком предусмотренного ч. 2 и 5 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве срока возврата денежных средств застройщик уплачивает дольщику проценты на эту сумму за пользование указанными денежными средствами в размере одной трехсотой ставки рефинансирования, действующей на день соответствующего исполнения обязательства по возврату денежных средств, уплаченных участником долевого строительства. В литературе высказывается позиция, что законодатель в данной норме «предлагает еще раз начислить проценты на общую сумму невозврата, включающую в себя основной долг, и проценты за неправомерное пользование по договору»¹⁷.

В Определении Конституционного Суда РФ от 28.05.2009 г. № 606-О-О описана позиция Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Удмуртской Республики, которая начислила проценты по ч. 6 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве в том числе и на сумму санкции, предписанной в ч. 2 указанной статьи. Конституционный Суд РФ никак это не прокомментировал, указав, что проверка законности и обоснованности судебных решений к его компетенции не относится (Определение Конституционного Суда РФ от 28 мая 2009 г. № 606-О-О).

Аргумент, что в данном случае может иметь место начисление штрафных процентов на проценты, начисленные по коммерческому кредиту, опровергается обоснованной ранее позицией относительно природы санкции ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве. Более того, в описанном постановлении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Удмуртской Республики указано, что проценты за пользование чужими денежными средствами, уплата которых предусмотрена ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве, носят характер законной неустойки.

Встает вопрос о правомерности начисления одной санкции на другую. На мой взгляд, такой подход не может быть признан верным, поскольку это влечет привлечение ответчика к двойной ответственности. Схожую по смыслу позицию выразили и высшие судебные инстанции в п. 51 совместного Постановления пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ № 6/8 от 1 июля 1996 г.

Обсуждаемая позиция, видимо, является следствием неверного толкования вышеуказанных положений закона. Следует обратить внимание, что в ч. 6 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве предусмотрено начисление процентов лишь на денежные средства, которые подлежат возврату, т. е. на денежные средства, уплаченные дольщиком в счет договора. Денежная сумма, взыскиваемая в качестве неустойки, дольщиком застройщику ранее не

¹⁷ Ершов О. Г. Об ответственности сторон договора участия в долевом строительстве.



передавалась, и было бы нелогично именовать уплату застройщиком дольщику неустойки возвратом. Таким образом, в вышеуказанной норме не идет речи о начислении процентов на сумму неустойки, закрепленной в ч. 2 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве.

Также не могу не обратить внимание на позицию Верховного Суда РФ, выраженную им в п. 34 Постановления Пленума от 28.06.2012 № 17 от 28 июня 2012 г. «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей». В данном пункте суд указал, что в денежных обязательствах, возникших из гражданско-правовых договоров, предусматривающих обязанность должника произвести оплату товаров (работ, услуг) либо уплатить полученные на условиях возврата денежные средства, на просроченную уплатой сумму могут быть начислены проценты на основании ст. 395 ГК РФ. Неустойка за одно и то же нарушение денежного обязательства может быть взыскана одновременно с процентами, установленными данной нормой, только в том случае, если неустойка носит штрафной характер и подлежит взысканию помимо убытков, понесенных при неисполнении денежного обязательства. С учетом того, что в ст. 10 Закона об участии в долевом строительстве установлен штрафной характер неустойки, данное положение Постановления Пленума применимо во всех случаях, когда потребитель расторгает договор с застройщиком в порядке ч. 1 и 1.1 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве.

Положения ч. 2 ст. 6, ч. 2 и 6 ст. 9 Закона об участии в долевом строительстве содержат указания на то, что пени, которые взыскиваются с застройщика в пользу дольщика, подлежат начислению в двойном размере, если дольщик является гражданином. При этом закон не проводит различия, является ли гражданин – участник долевого строительства потребителем или же он является индивидуальным предпринимателем и приобретает у застройщика объект строительства в коммерческих целях. «Данный механизм ответственности вряд ли может быть признан допустимым при участии в строительстве дольщиков, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Уже то, что предпринимательская деятельность осуществляется на началах риска, выравнивает положение сторон (застройщика и дольщика), что предопределяет необходимость поиска и более разумного соотношения имущественных санкций»¹⁸.

Помимо взыскания пеней ст. 10 Закона об участии в долевом строительстве наделяет дольщика возможностью взыскания с неисправного застройщика убытков, которые в данном случае подлежат взысканию сверх сумм пеней. В качестве убытков дольщиком могут быть взысканы, например, расходы, понесенные им в связи с наймом жилья в период просрочки застройщиком передачи ему квартиры.

Интересным также является вопрос о возможности присуждения дольщику, если он является потребителем, компенсации морального вреда, в случае нарушения его прав застройщиком. Судебная практика исходит из того, что в данном случае компенсировать моральный вред возможно. Верховный Суд РФ в ответе на вопрос № 26 Обзора законодательства и судебной практики за первый квартал 2005 г. указал следующее. В силу п. 9 ст. 4 Закона об участии в долевом строительстве к отношениям, вытекающим из договора, заключенного гражданином – участником долевого строительства исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в части, не урегулированной Законом, применяется законодательство Российской Федерации о защите прав потребителей. Компенсация морального вреда, причиненного гражданам – участникам долевого строительства, осуществляется на общих основаниях, предусмотренных Законом РФ «О защите прав потребителей», поскольку Законом отношения по компенсации морального вреда не регулируются. В п. 6 Обзора Верховного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам судебной практики о применении законодательства о защите прав потребителей при рассмотрении гражданских дел (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 февраля 2012 г.) (далее – Обзор практики) высшая судебная инстанция также поддержала высказанную ранее позицию относительно компенсации морального вреда.

¹⁸ Там же.



Однако мне данная позиция не кажется бесспорной. Как уже было указано ранее, Закон РФ «О защите прав потребителей» применяется к отношениям в области участия в долевом строительстве в части, не урегулированной Законом об участии в долевом строительстве. Верховный Суд РФ почему-то проигнорировал ст. 10 Закона об участии в долевом строительстве, которая содержит закрытый перечень мер ответственности, которые могут быть применены к сторонам договора участия в долевом строительстве. В данной норме в качестве таковых указаны только неустойка (штраф, пени) и убытки. На мой взгляд, законодатель с достаточной конкретикой урегулировал вопрос о мерах ответственности, применимых в отношении застройщика за нарушение положений Закона об участии в долевом строительстве. Компенсация морального вреда в их перечень не вошла.

Помимо возможности компенсации морального вреда Верховный Суд РФ в п. 6 Обзора практики из той же аргументации пришел к выводу, что при разрешении судом спора из договора участия в долевом строительстве с неисправного застройщика подлежит взысканию штраф в порядке ч. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей» за неисполнение застройщиком требований потребителя в добровольном порядке. При этом в Обзоре практики Верховный Суд РФ указал, что такой штраф подлежит взысканию в пользу потребителя, тем самым он пошел в разрез со своей же позицией, изложенной в ответе на вопрос № 29 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2006 г. Более того, в п. 4 и 5 Обзора практики Верховный Суд РФ, ссылаясь на положения подп. 7 п. 1 ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации, указывает, что штраф, установленный ч. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей» подлежит взысканию в пользу муниципального бюджета.

В Постановлении Пленума № 17 от 28 июня 2012 г. «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» Верховный Суд РФ подтвердил свою позицию относительно взыскания штрафа за неудовлетворение требования потребителя в добровольном порядке в пользу потребителя. Более того, в Постановлении Президиума от 4 июля 2012 г. «Об отзыве разъяснения» Верховный Суд РФ указал, что вопрос № 29 и ответ на него из Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2006 г. исключаются.

Интересен вопрос правовой природы штрафа, закрепленного в ч. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей». Роспотребнадзор в своем письме от 23 июля 2012 г. № 01/8179-12-32 указывает, что данный штраф является законной неустойкой. Такая позиция, на мой взгляд, является неверной. Следует согласиться с Роспотребнадзором, что этот штраф не является ни судебным штрафом, ни административным. Данный штраф имеет материально-правовой характер, на что, в частности, указывает и Верховный Суд РФ в п. 13 Постановления Пленума от 19 июня 2012 г. № 13. Однако неустойкой данный штраф я считать не могу по следующим причинам.

Главным отличием штрафа, закрепленного в ч. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей», от неустойки является процессуальная особенность его взыскания. Данный штраф подлежит взысканию судом независимо от того, заявлялось такое требование потребителем или нет, что выходит за общие правила предъявления материально-правовых требований в порядке искового производства.

Более того, еще никто не отменил разъяснения, данные Верховным Судом РФ, в ответе на вопрос № 1 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2007 г. относительно того, что к обсуждаемому штрафу не применяются положения ст. 333 ГК РФ. Данный аргумент является недостаточно убедительным, поскольку следует не из закона и из судебного толкования, но тем не менее считаю уместным привести его.

В самой первой редакции Закона РФ «О защите прав потребителей» (аналогичная по смыслу норма содержалась в ч. 6 ст. 11) данный штраф можно было отнести к категории административных штрафов, поскольку было прямо предусмотрено, что он подлежит взысканию в пользу бюджета. Тем более, что действовавшее на тот момент законодательство не содержало такого строгого ограничения нормативно-правовых актов федерального уровня, в которых могли содержаться нормы, регламентирующие общественные отношения в области административных правонарушений.



Однако в той редакции и при том толковании, которое имеется сейчас, данный штраф является не чем иным, как особой мерой имущественной ответственности.

Что касается правовой природы сумм, взыскиваемых в порядке абз. 2 ч. 6 ст. 11 Закона РФ «О защите прав потребителей» в пользу общественных объединений потребителей, то данную сумму, на мой взгляд, следует квалифицировать как вознаграждение общественных объединений потребителей, уплачиваемое им за представление интересов потребителя в суде.

Подводя итог всему вышеописанному, я прихожу к выводу, что законодательство об участии в долевом строительстве содержит повышенные санкции в отношении застройщика, нарушившего сроки передачи дольщику объекта долевого строительства, а при участии в долевом строительстве потребителя наблюдается тенденция значительного ужесточения со стороны правоприменительных органов санкций, что может негативно отразиться на общей ситуации на рынке строительства жилья и привести к массовым банкротствам застройщиков. Государственным органам, на мой взгляд, следует принять меры по пресечению деятельности сомнительных строительных организаций на стадии получения такими компаниями разрешительной документации, а не тогда, когда дольщики уже вложили свои денежные средства в строительство и ждут от застройщика готовые квартиры. Банкротство строительных организаций на данной стадии негативно отразится на интересах самих дольщиков.

Аннотация. В данной статье автор разбирает ряд вопросов, связанных с ответственностью застройщика за несоблюдение сроков передачи дольщику объекта долевого строительства. Автор в статье разбирает, какие формы ответственности применимы к застройщику в данном случае, а также анализирует правовую природу некоторых мер ответственности.

Ключевые слова. Участие в долевом строительстве, ответственность.

Annotation. In this article the author examines a liability builder for the delays in a transmission interest holder's object of a joint construction. Author of the article examines what forms of liability applicable to developers in this case, and also analyzes the legal nature of some measures of responsibility.

Keywords. Participation in the joint construction, responsibility.



А. Б. Новиков, В. А. Новикова
A. B. Novikov, V. A. Novikova

ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЕРМАНИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

APPLICATION OF THE EXPERIENCE OF GERMANY'S ADMINISTRATIVE REGULATION IN THE SPHERE OF GOVERNMENTAL SERVICES

При решении вопросов административной реформы и регламентации государственных услуг опыт германского административно-процессуального права может оказать значительное влияние на развитие административного права России. Это обусловлено тем, что, во-первых, по целому ряду направлений германское право уже имеет проверенные решения, а, во-вторых, современные проблемы реформирования государственной администрации обнаруживают много общего в системе германского и российского права и могут предполагать унифицированные подходы к их устранению.

Как отмечает профессор В. Бергманн, «административная деятельность – это услуга, которая предоставляется гражданину и которая уже оплачена его налогами; поэтому доброжелательность к гражданину – главное требование к государственной и муниципальной администрации»¹. Приведенное мнение подчеркивает наличие в германском административном праве широкого и узкого понимания государственных услуг. При этом полагаем, что нормы современного административно-процессуального права Германии в основном ориентированы на узкое понимание государственных услуг как отличного от других вида административной деятельности. Такая деятельность выражает особый тип управления, выделяемый в административном праве Германии, – управление исполнением обязательств (услуг) – *Leistungsverwaltung*. Такое управление характеризуется, прежде всего, как предоставляющее публичные услуги и направленное на обеспечение нормальных условий жизни граждан (предоставление в пользование услуг учреждений транспорта, больниц, школ, детских садов, а также улучшение и гарантия жизненных условий граждан, в частности, предоставление социальной помощи, пособий по безработице и т. д.). В отличие от обеспечения условий жизнедеятельности следует выделять «обеспечение исполнения обязательств по отношению к отдельному гражданину» и сохранение или позитивное преобразование его статуса². Такие термины указывают, во-первых, на неоднородность административных действий, обозначаемых как государственные услуги, а во-вторых, на дискуссию – какие административные действия следует считать государственными услугами.

Опыт германского права позволяет уточнить место государственных услуг в системе административного процесса, направления и принципы административно-процессуального регулирования. При этом исходным вопросом является установление соотношения понятий «процесс управления» и «административный процесс». По этому вопросу в российской административно-правовой науке до сих пор ведутся серьезные дискуссии. Так, в российской научной среде имеется немало сторонников утверждения о том, что в отличие от процесса управления административный процесс заключается в разрешении споров, одной из сторон которых выступает орган публично-го управления. В то же время германская научная литература и действующее законодательство демонстрируют более широкий взгляд на административный процесс.

© А. Б. Новиков, В. А. Новикова, 2013

¹ Административно-процессуальное право Германии (Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений) / Пер. с нем. М., С. XXXIX.

² Там же. С. XV.



Необходимо заметить, что понимание административного процесса в определенной мере зависит от используемой в немецком языке терминологии. Так, например, в указанной книге «Административно-процессуальное право Германии» заглавие оригинала – «Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland», что следовало бы перевести как «Административно-правовая охрана в Германии». В таком понимании, разделяемом нами, административная деятельность – различные действия публичной администрации, направленные на охрану прав и свобод граждан. В то же время в книге профессора У. Крамэра³ в заглавии употребляется термин «Verwaltungsprozessrecht», который, на наш взгляд, более подходит для современной характеристики понятия «административный процесс».

Административно-процессуальное право определяется учеными Германии в соответствии с современными потребностями правового регулирования как целостная совокупность правовых норм, регулирующих деятельность органов государственного управления по отношению к гражданам, в частности принятие административных актов, издание подзаконных нормативно-правовых актов, заключение административных договоров и совершение иных действий⁴. Требуется лишь уточнить, что взаимодействие административных органов осуществляется не только с гражданами, но и с юридическими лицами.

Центральное место в административно-процессуальном регулировании Германии занимают два закона: *Verwaltungsverfahrensgesetz*⁵, *Verwaltungsgerichtsordnung*⁶. В их названиях также имеются особенности, существенные для понимания административного процесса. Так, *das Verfahren* – порядок, процедура, процесс, производство по делу⁷. Таким образом, «*Verwaltungsverfahrensgesetz*» можно перевести не только как «Закон об административном производстве», но и как «Закон об административной процедуре», и как «Закон об административном процессе». В последнем случае речь идет об управленческом процессе, который отличается от административно-судебного процесса. Термин «*Verwaltungsgerichtsordnung*» возможно дословно перевести как «административно-судебный порядок». При этом обнаруживается, что соотношение понятий «административный процесс», «административное производство», «административная процедура», устанавливаемое неоднозначно в российской правовой науке, может быть закреплено в соответствии с содержанием германского законодательства.

Авторская концепция по данному вопросу сводится к следующему и близка к германской административно-правовой модели.

Административный процесс – управленческий юридический процесс, представленный правовыми формами позитивной (государственное содействие) и негативной (государственное принуждение) государственной управленческой деятельности, объединяющий административные производства юрисдикционного и неюрисдикционного типа.

Форма реализации исполнительной власти представлена различными административными производствами.

В современном законодательстве термин «процедура» обоснованно употребляется для обозначения юридического алгоритма (порядка) административных действий, а сами действия обозначаются понятием «операция» («действия»).

Административный процесс – совокупность административных производств. Административное производство (как элемент структуры административного процесса)

³ *Kramer U.* Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht mit Staatshaftungsrecht. Munchen. Verlag C.H. Beck, 2010.

⁴ *Mayer F., Kopp F.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 5 Aufl. Stuttgart. Munchen; Hannover, 1985. S. 349–350; *Kopp F.* Skript zur Vorlesung Allgemeines Verwaltungsrecht. Universitat Passau, 1997. S. 81.

⁵ *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGB1. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGB1 I S. 2827) geandert worden ist. <http://bundesrecht.juris.de/index.html>

⁶ *Verwaltungsgerichtsordnung* in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Marz 1991 (BGB1. I S. 686), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. August 2009 (BGB1 I S. 2870) geandert worden ist. <http://bundesrecht.juris.de/index.html>

⁷ *Taschenworterbuch. Russisch – Deutsch. Deutsch - Russisch.* Von Stanislaw Walewski und Prof. Dr. Erwin Wedel. Langenscheidt. Berlin-Munchen-Warschau-Wien-Zurich-New York, 2003.



является совокупностью целенаправленных административных действий по разрешению однородных индивидуально-конкретных дел и публичных задач. Правовой порядок таких административных действий, операций есть административная процедура. В рамках административного процесса обособляются юрисдикционные и неюрисдикционные производства. Таким образом, нет необходимости обозначать юрисдикционные производства как «процессы», а неюрисдикционные производства как «процедуры».

Современный административно-правовой институт государственных услуг формируется на платформе реформ государственного управления, которые проводятся и в Российской Федерации, и в Германии. На пути реформирования аналогичные правовые проблемы порой решаются по-разному. По нашему наблюдению, это различие обусловлено особенностями разграничения компетенции в системе органов исполнительной власти и особенностями построения систем нормативно-правовых актов, регулирующих административную деятельность, в России и в Германии. В настоящее время не приходится говорить о том, что российское административное право идет по пути имплементации в национальную правовую систему крупных блоков германского законодательства. Однако применяются аналогичные подходы к решению проблем.

Российские ученые отмечают, что основными направлениями развития немецкого государственного управления являются повышение роли общественного самоуправления, сокращение непосредственного предоставления государством публичных услуг, сбалансированная передача государством своих функций негосударственным субъектам в случаях, когда сохранение ответственности за выполнение таких функций за государством нецелесообразно или когда эта ответственность может быть обеспечена регулированием. Как ключевые выделяются следующие положения концепции «Современное государство – современное управление» (Das Programm der Bundesregierung «Moderner Staat – Moderne Verwaltung»)⁸: пересмотр ответственности; ориентация на потребности граждан; транспарентность управления; государственно-управленческое разнообразие; повышение эффективности управления. Публично-правовое партнерство рассматривается как важный элемент в модернизации государственного управления⁹.

Приведенные положения во многом затрагивают административную деятельность, относимую к сфере государственных услуг. Приватизация непосредственного предоставления публичных услуг связывается с повышением роли общественного самоуправления. Функция по непосредственному предоставлению публичных услуг трансформируется в функцию регулирования публичных услуг (новая реализация ответственности государства в сфере предоставления публичных услуг). Граждане – не только управляемые субъекты, но и потребители государственных услуг. Изменяется взаимодействие Федерации, земель, коммун в части укрепления координации, разграничения задач и ответственности. Административная реформа не только требует оптимизации административных процедур, но и обеспечивается процессуализацией административной деятельности (уточнением правовой регламентации управленческой деятельности).

Административная реформа, где бы она ни проводилась, имеет свое конституционное обоснование¹⁰ и поддержку федеральным законодательством. В российской научной литературе отмечается, что передача государственных полномочий в частные руки нарушает действующее в Германии законодательство и не соответствует Конституции ФРГ. По указанной причине в свете теории государственных услуг «приватизацию непосредственного предоставления публичных услуг» необходимо отличать от «передачи государственных полномочий в частные руки», так как ряд государственных полномочий не обладает признаками государственных услуг. Как мы отмечали в предыдущих главах, приватизации под-

⁸ http://epractice.eu/files/media/media_418.pdf; Административное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцевой. М., 2012. С. 68–70.

⁹ *Hetzel H.* Das Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft in Öffentlich Privaten Partnerschaften // *BayVBI* 2006. S. 649.

¹⁰ *Новиков А. Б.* К вопросу о конституционном обосновании административной реформы в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 10.



лежат только государственно-организованные услуги на основании закона, допускающего такую приватизацию. Так, интересным примером является организация проведения административного надзора за лицами, в отношении которых он установлен, помощи условно осужденным лицам. Приватизация таких полномочий отмечена в земле Баден-Вюртемберг, в Гамбурге, а земля Гессен приводится как пример субъекта федерации, отказавшегося от этого проекта¹¹. По нашему мнению, организация проведения административного надзора как административное действие принудительного характера не относится к сфере государственных услуг.

Закон об административном производстве от 25 мая 1976 г. (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) включает целый ряд положений, позволяющих сделать вывод о том, что в германском административно-процессуальном праве в отличие от российского административная деятельность по оказанию государственных услуг не регламентируется специальным законодательством. Однако это обстоятельство не означает, что указанная специфическая деятельность не обособляется в системе административных производств. На наш взгляд, преимущество Закона об административном производстве заключается в систематизации наиболее общих и значимых процессуальных норм, необходимых для регламентации административных производств различного назначения. В это же время российская практика идет по пути расширения круга законов и подзаконных актов (административных регламентов), охватывающих административные производства различного назначения и использующих различные правовые механизмы.

Полагаем, что реализация принудительных мер и оказание государственных услуг опираются на различные правовые механизмы. Так, целый ряд производств эксплуатирует механизмы расследования обстоятельств дела и доказывания юридических фактов, имеющих значение для решения по делу. Такие механизмы не характерны для процедур оказания услуг, но закреплены в Законе об административном производстве (например, § 24, 26, 71с).

Действие Закона об административном производстве распространяется (§ 1) на публично-правовую деятельность административных органов (*Behörde*), которыми являются любые учреждения, осуществляющие задачи публичного управления (абз. 4 § 1). Исключения из области применения Закона (§ 2) подтверждают широкую сферу административной деятельности, регламентируемой Законом, которая, как полагаем, включает и сферу государственных услуг.

При определении территориальной компетенции административных органов (§ 3) Закон исходит из конкретного содержания правоотношения или из основания совершения служебного действия (*Amtshandlung*). Конкретное содержание правоотношения определяется кругом «вопросов»: 1) вопросы, связанные с недвижимым имуществом, 2) вопросы, связанные с ведением предприятия либо одного из его подразделений, с осуществлением профессиональной либо иной постоянной деятельности и др.

Полагаем, что «круг вопросов» включает и конкретный результат служебного действия, в том числе государственной услуги. Так, в соответствии со структурой Закона свидетельствование документов и подписей (§ 31, 32) не выделяются как особые производства и выступают как служебные действия сервисного характера (государственные услуги). Таким образом, «круг вопросов» позволяет выделять государственные услуги по содержанию административно-правового отношения, но не дает возможности утверждать, что все государственные услуги предоставляются в ходе самостоятельного производства. Правда, понятие административного производства по § 9 Закона решает этот вопрос достаточно просто: окончание производства сопровождается изданием административного акта. Если этого не требуется, имеет место служебное действие. В российской практике данное обстоятельство отражается разграничением простых (административных операций) и комплексных (административное производство) государственных услуг.

Примечательно, что понятие служебного действия (действие, совершаемое в порядке выполнения административных задач и обязанностей) объединяет административные

¹¹ Административное право зарубежных стран. С. 70.



операции принудительного и сервисного характера. Следовательно, это понятие может относиться как к сфере государственных услуг, так и к иным административным операциям. Пользователями государственных услуг могут выступать физические лица, юридические лица или объединения. Эти субъекты обладают правом участвовать в административном производстве (§ 11).

Закон отдельно не регламентирует вопросы оплаты за совершение административных действий. Однако по смыслу абз. 2 § 8 служебные действия подразделяются на подлежащие оплате и безвозмездные.

Условия электронного взаимодействия административного органа и пользователя услуг определяются § 3а Закона. Передача электронных документов допускается, если получатель откроет доступ. Письменная форма документа, предусмотренная законодательством, может быть заменена электронной формой, если не установлено иное. В этом случае электронный документ должен быть скреплен квалифицированной электронной подписью согласно Закону об электронной подписи (Signaturgesetz)¹². Таким образом, регламентация электронного документооборота и оказания государственных услуг в электронной форме является для германской и российской правовых систем общей актуальной задачей.

Оказание государственных услуг по принципу «одного окна» находит отражение в Законе (§ 4–8) через обязанность административных органов оказывать друг другу ведомственную помощь (Amtshilfe). Административная помощь предоставляется по просьбе заинтересованного административного органа. Важным правилом по § 4 является то, что административная помощь отражает координационные связи административных органов, которые в российской административной практике могут быть основаны на административных договорах (соглашениях). Координационный характер административной связи закреплен в абз. 2 § 4: ведомственная помощь не имеет места, если (а) административные органы оказывают друг другу помощь в рамках директивных правоотношений (Weisungsverhältnisse) или (б) оказание помощи заключается в действиях, составляющих обязанность административного органа, к которому обращена просьба.

Ряд изложенных нами выше положений о соотношении в российском праве понятий «административный процесс» и «административное производство» находит свое подтверждение в Законе об административном производстве, но имеет некоторые особенности.

Согласно § 9 Закона административным производством является имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку наличия условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора. Административное производство включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора. В свете теории государственных услуг полагаем, с одной стороны, что административное производство по оказанию государственной услуги может иметь место только в том случае, если оно завершится изданием административного акта, имеющего особые внешние последствия, а с другой стороны, что оказание государственных услуг может сводиться к служебному действию и не образовывать административное производство в понимании Закона. Данное положение подтверждается мнением германских ученых о том, что определение административного производства по Закону не охватывает направленные вовне, но не являющиеся административными актами или договорами разнообразные действия, такие как реальные действия (акты), действия частноправового характера¹³. Таким образом, оказание государственной услуги может осуществляться с изданием административного акта или без такового.

Административным актом является (§ 35) любое распоряжение, решение или иное властное действие административного органа, направленное на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющее прямые правовые последствия внешнего характера. Общим распоряжением является административный акт, который обращен к определенному или определяемому общими признаками кругу лиц либо касается публично-правовых

¹² Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, 16.05.2001, BGB I 2001, 876.

¹³ z.B.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. München, 1997. S. 448.



свойств вещи или пользования ею со стороны общества. Применительно к государственным услугам можно утверждать, что административный акт в виде общего распоряжения менее всего отражает индивидуализированный характер взаимодействия административного органа и заявителя – пользователя государственной услуги. Административный акт как властное действие административного органа согласно § 35 Закона может толковаться широко. Если имеет место оказание государственной услуги, то происходит урегулирование единичного случая в области публичного права в форме удовлетворения публично-правовой потребности заявителя в реализации его права или законного интереса или надлежащего добровольного исполнения заявителем публичной обязанности. Единичный случай выражает «жизненную ситуацию», которая формирует указанную потребность заявителя. Прямые правовые последствия внешнего характера при оказании государственных услуг выражаются в закреплении или позитивном изменении правового статуса заявителя и могут быть документально оформлены различным образом. Административный акт может быть издан в письменной, электронной, устной либо иной форме (§ 37).

Оказание услуги конкретному заявителю не исключает приобретение выгоды третьими лицами и обществом в целом, однако такая выгода не является целью государственной услуги.

Широкое толкование административного акта подтверждается отграничением его от дополнительного распоряжения (§ 36), содержащего предписание (Auflage).

Особенностью административного акта, относящегося к оказанию государственных услуг, является то, что в большинстве установленных случаев он не требует обоснования, что закреплено в абз. 2 § 39. Обоснование не требуется, если:

- 1) административный орган удовлетворяет ходатайство либо следует волеизъявлению и административный акт не затрагивает права третьих лиц;
- 2) лицу, которому предназначен административный акт либо интересы которого он затрагивает, уже известна оценка фактических и юридических обстоятельств дела, данная административным органом, или эта оценка известна ему без обоснования;
- 3) административный орган издает идентичные административные акты в большом количестве либо издает административные акты с помощью технических средств и представлять обоснование в каждом отдельном случае не требуется;
- 4) это предусмотрено правилами.

Административный акт, связанный с оказанием государственных услуг, является позитивным административным актом (*begünstigender Verwaltungsakt*), влекущим выгоды для его адресата последствия, обосновывающим или подтверждающим наличие права или существенного правового преимущества (§ 48, 49).

Заключение публично-правового договора (§ 54–62) безусловно подтверждает наличие отношений государственно-частного партнерства, но не является следствием оказания государственной услуги. Однако с теоретической точки зрения можно усмотреть «услугу» в том, что административный орган может взамен издания административного акта заключить публично-правовой договор с лицом, в отношении которого он в ином случае издал бы административный акт. Так, взамен выдачи разрешения на ведение определенной деятельности административный орган может заключить соглашение концессионного типа (государственно-частного партнерства) для реализации указанной деятельности совместно. Правда, в приведенной конструкции обязанность административного органа оказать государственную услугу (выдать разрешение) и обязанность заявителя осуществлять деятельность по установленным правилам на основании разрешения преобразуются во встречные обязанности, которые фиксируются договором о взаимном исполнении (взаимообязывающим договором) по § 56.

Особенность «услуги» при заключении публично-правового договора проявляется в абз. 2 § 58, где разрешение, одобрение или согласие иного административного органа рассматривается как «содействие в предусмотренной форме».

Особым положением по § 10 Закона является допустимость произвольной формы административного производства, что входит в определенное противоречие с идеей стандартов и регламентов государственных услуг. Административное производство не связано с соблю-



дением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме производства. Его осуществление должно быть простым, целесообразным и оперативным. Такие свойства производства должны быть наиболее характерны для оказания государственных услуг. В российской правовой науке такие производства обозначают как дискреционные. Однако, на наш взгляд, их распространение в российской практике пока нельзя назвать позитивным явлением, поскольку такие производства часто становятся конфликтными, рискованными.

В сравнительно-правовом исследовании важно подчеркнуть, что произвольную форму административного производства по § 10 следует отличать от дискреционного производства, наличие которого обусловлено правилами по § 40: если административный орган правомочен действовать по собственному усмотрению, то это право он обязан осуществлять в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению. Для учета в российской правовой практике важно, что в указанных производствах различаются правовые основания действий администрации: отсутствие специальных правил о форме производства (§ 10) или наличие правомочия административного органа действовать по усмотрению (§ 40).

Среди участников административного производства (§ 13) выделяются участники «в силу закона» и участники, законные интересы которых могут быть затронуты производством и его результатами. В производстве по оказанию государственных услуг пользователем услуги является «заявитель». В качестве участника производства «заявитель» обладает таким свойством, как возможность получить прямую выгоду, связанную с его деятельностью либо с принятым решением (§ 20).

Начало административного производства по оказанию государственной услуги обусловлено тем, что административный орган в соответствии с законодательством может действовать лишь по ходатайству (заявлению) и ходатайство заявлено (§ 22).

Термины, используемые в абз. 4 § 23 Закона, позволяют сделать вывод о том, что государственная услуга может быть оказана, если предъявлено публично-правовое требование либо необходимо выполнить определенные обязательства на основании извещения, ходатайства или волеизъявления.

Особое содержание государственных услуг выражено в § 25 Закона как обязанность административного органа оказывать содействие в представлении объяснений и подаче ходатайств, а также в их исправлении, информировать участников производства об их правах и обязанностях в административном производстве. Как мы полагаем, подразумевается оказание содействия при реализации не только прав, но и обязанностей заявителя. Указанное содержание государственной услуги конкретизируется в § 71с. Административные органы, выдающие разрешения, если это необходимо, информируют о возможности проведения ускоренного производства и о связанных с этим преимуществах и недостатках. По требованию информация может предоставляться в письменной или электронной форме, если это соответствует значимости или сложности дела.

Признаками государственных услуг обладают особые производства, регламентируемые в Законе.

Существенное значение для развития предпринимательской деятельности имеет ускоренное производство по выдаче разрешения для осуществления работ в рамках предпринимательской деятельности заявителя (§ 71а – 71е). Необходимо особо подчеркнуть, что правило по § 71d (изложение позиций субъектов публично-правовых отношений в единый для всех срок) развивает в сфере государственных услуг содержание принципа «одного окна», который был охарактеризован выше на основе института ведомственной помощи.

Ускоренное производство по выдаче разрешений имеет непосредственное отношение к выполнению Директивы 2006/123/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. об услугах на территории единого рынка ЕС¹⁴, определяющей рамочные условия

¹⁴ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of Council on services in the internal market (Official Journal of the European Union L 376/36, 27.12.2006) / Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und der Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen in Binnenmarkt – DLRL (ABI. I. 376/36, 27.12.2006).



для государств – членов ЕС по устранению национальных ограничений и гармонизации условий и правил осуществления деятельности по оказанию услуг.

Ускоренное производство в данном случае представляет собой государственную услугу по обеспечению доступа к предпринимательской деятельности по оказанию коммерческих услуг. В то же время сами государственные услуги, публичные услуги, оказываемые во всеобщем интересе, социальные услуги в сфере обеспечения социальным жильем, услуги в сфере электронной коммуникации и ряд других услуг подобного рода не попадают в сферу действия Директивы.

В соответствии с Директивой должны быть решены задачи, определяющие качество государственных услуг.

Во-первых, требуется создание «единой инстанции», «единого места обращения», «единого окна» (*einheitliche Ansprechpartner*), единого органа, в который заявитель может обратиться для получения разрешения в установленных процедурах (ст. 6–8 Директивы). В государстве – члене ЕС может создаваться несколько таких органов. Важно, что «единая инстанция» выступает прежде всего в качестве координатора административных процедур, а не субъекта, непосредственно оказывающего услуги.

Во-вторых, требуется обеспечить «достаточную простоту» процедур (ст. 5 абз. 1 Директивы).

В-третьих, в сфере оказания ведомственной помощи, взаимно предоставляемой административными органами, требуется создание эффективного механизма трансгосударственного сотрудничества, обеспеченного современными информационными системами.

На «единую инстанцию» возлагается оказание информационных услуг и иных услуг, выражающих содействие в осуществлении процедур для открытия дела и развертывания деятельности по оказанию коммерческих услуг, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (ст. 6, 7, 8, 21 Директивы).

В сфере информационных услуг возникает универсальная проблема пределов информирования. В практике германского правового регулирования предлагается разграничивать «сведения, содержащие специальные требования к деятельности по оказанию услуг» и «сведения, содержащие требования для всех и каждого». Решение проблемы склоняется к расширительному толкованию информирования¹⁵. Так, заявитель может испытывать потребность в устранении препятствий в сфере налогового контроля, социального страхования. Соответственно услуга по обеспечению выдачи разрешения не должна исключать процедуру регистрации в налоговом органе и может быть оказана через единую инстанцию¹⁶.

Единая инстанция демонстрирует много общего с новым понятием многофункционального центра в российском административном праве. Единая инстанция является координационным центром, осуществляющим связи с пользователями государственных услуг и с административными органами, что устраняет непосредственный контакт клиента и административного органа. Единая инстанция рассматривается в качестве посредника между клиентом и административным органом, но не в качестве представителя той или иной стороны. Однако часто единая инстанция характеризуется как процессуальный партнер клиента.

Проблема определения организационно-правовой формы «единой инстанции» (ФРГ) и многофункционального центра (Россия) также является универсальной. В Германии отсутствует возможность создания «единой инстанции» в форме федеральных территориальных органов управления либо федеральных учреждений в землях в силу определения компетенции исполнительной власти по Основному закону ФРГ с учетом принципа «запрета смешанного управления Федерации и земель» (ст. 83, 86, 87a – 87f, 91a, 91b, абз. 4 ст. 108)¹⁷. В научной литературе обобщаются следующие модели «единой инстанции» в

¹⁵ *Windoffer A.* Das System des einheitlichen Ansprechpartners // Die Umsetzung der DLRL – Chancen und Risiken für Deutschland / Hrsg. von Stefan Leible. Jena: Jener Wiss. Vert., 2008. S. 30–31.

¹⁶ *Windoffer A.* Ein Jahr EU-Dienstleistungsrichtlinie: zur Diskussion um den einheitlichen Ansprechpartner unter besonderer Berücksichtigung des «Kammermodells», in: Gewerbearchiv. 2008. N 3. S. 98.

¹⁷ Основной закон ФРГ (ред. от 28 августа 2006 г.) // BGBl. I 2006, S. 2034.



Германии¹⁸, отражающие многообразие вариантов организации единого места обращения в различных федеральных землях: 1) административные органы общей или специальной компетенции на уровне федеральных земель или округов (территориального уровня земельного управления); 2) административные органы муниципального уровня, прежде всего органы коммунального самоуправления в районах (уездах) (Landkreise) и городах с правами районов (kreisfreie Städte); 3) профессиональные самоуправляемые организации, органы функционального самоуправления – палаты, действующие в собственном сегменте рынка оказания услуг (торгово-промышленные палаты, ремесленные палаты и др.); 4) формы кооперации указанных выше органов и организаций между собой или с иными частноправовыми или публично-правовыми субъектами: различные варианты публично-частного или публично-публичного партнерства (например, формы кооперации палат между собой либо палат с коммуналами); 5) уполномоченные субъекты частного права, действующие в качестве единого места обращения на основании лицензии (сертификата) с использованием системы страхования качества.

Существенным для оценки возможности применения опыта ФРГ в российской практике является вывод о том, что «единая инстанция» на уровне земельного управления оказывается весьма отдаленной от административных органов, осуществляющих разрешительное производство, а районы (уезды) выступают единственными инстанциями «естественного происхождения»¹⁹, наиболее удачным вариантом единой инстанции (муниципальная модель)²⁰. Однако реализация этой модели требует передачи государственных полномочий общинам и их объединениям в соответствии с Основным законом ФРГ (предл. 7 абз. 1 ст. 84, предл. 2 абз. 1 ст. 85) и конституциями земель. Наряду с муниципальной моделью получают распространение модель «палат» (земли Баден – Вюртемберг, Мекленбург – Передняя Померания, Тюрингия) и смешанные (кооперационные) варианты.

В Российской Федерации в настоящее время концепция «единой инстанции» реализуется на местах непосредственно органами исполнительной власти федерального уровня (территориальные органы) и регионального уровня (исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации), а также многофункциональными центрами оказания услуг. Принципиальным моментом, определенным Конституцией Российской Федерации, является разграничение государственных и муниципальных услуг.

Новеллы Закона об административном производстве имеют целью упрощение как внешних (взаимодействие с клиентом), так и внутренних (взаимодействие внутри системы административных органов) процедур.

К таким новеллам следует отнести установление обязанности административного органа предварительно разъяснять потенциальному заявителю, какие документы необходимо представить и как можно ускорить административное производство (абз. 2 § 25), урегулирование в § 42а ситуации «разрешения – фикции» («молчаливое» одобрение выдачи разрешения), установление порядка осуществления административных процедур в «единой инстанции» (раздел 1а), укрепление гарантий своевременного и быстрого осуществления процедур через «единую инстанцию» (§ 71b).

Принципиальным вопросом для ФРГ оказалось обеспечение равного доступа к услуге иностранных и отечественных предпринимателей. Так, в 2009 г. в тринадцати землях Германии этот вопрос был так или иначе решен положительно, а в землях Гессен, Нижняя Саксония и Саарланд вопрос об обслуживании отечественных предпринимателей еще обсуждался²¹. Для Российской Федерации данный вопрос становится актуальным в связи

¹⁸ Гриценко Е. В. Реализация Европейской Директивы об услугах в законодательстве об административных процедурах Германии // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования: Монография / Под ред. Е. В. Гриценко, О. А. Ногиной. СПб., 2010. С. 305–306.

¹⁹ Ruge K. Die Landkreise als natürlliche Einheitliche Ansprechpartner, in: Die Umsetzung der DLRL – Chancen und Risiken für Deutschland, S. 77 ff.

²⁰ Там же. С. 308–311.

²¹ Einheitlicher Ansprechpartner – Stand der Umsetzung in den Ländern: DIHK – Kenntnisstand Januar 2009.



с развитием Таможенного союза и трансграничного потока товаров и услуг государств-участников (Россия, Белоруссия, Казахстан).

К сфере государственных услуг следует отнести и производство по утверждению планов (Planfeststellungsverfahren), регламентируемое § 72–78. В общем случае пользователем такой услуги выступает юридическое лицо, осуществляющее производственно-технические проекты. Итоговым административным актом является постановление об утверждении плана (§ 74). При этом возложение в постановлении на лицо, осуществляющее проект, обязанности по исполнению мер либо возведению и содержанию в надлежащем состоянии сооружений, которые необходимы для общего блага или для предотвращения негативных последствий по отношению к правам других лиц, является аналогом дополнительного распоряжения (предписания) по § 36 Закона. Позитивные последствия для заявителя наступают в виде возможности осуществить проект. При этом важно, что в случае утверждения плана иные решения административного органа не требуются, в частности публично-правовые разрешения, разрешение на эксплуатацию, лицензии, согласия, одобрения. Посредством утверждения плана регулируются все публично-правовые отношения между лицом, осуществляющим проект, и лицами, интересы которых затронуты указанным проектом (§ 75).

Законы земель об административном производстве²² соответствуют в основных формулировках федеральному закону и имеют много общего между собой.

Специалисты, изучающие административное право Германии, отмечают наличие регламентации не только публично-правовой административной деятельности, но и частноправовой деятельности административных органов (Verwaltungsprivatrecht). При этом утверждается, что «частное право может выступать в качестве инструмента публичного управления, а государственное управление может осуществляться без использования властных средств, т. е. на основе координации», и частноправовые формы деятельности применяются в сфере оказания услуг²³.

В сфере оказания услуг частноправовые формы деятельности соответствуют сформулированному в главе первой понятию государственно-организованных услуг, когда услуги могут быть оказаны и государственными органами, и негосударственными субъектами на конкурентной основе. При этом следует учитывать, что развитие государственно-организованных услуг основывается на делегировании государственных функций субъектам частного права.

Таким образом, следует заключить, что развитие института государственных услуг в административном праве России и Германии осуществляется на платформе современных реформ государственного управления, имеет конституционное обоснование и поддержку федеральным законодательством, использует общие принципы деятельности «сервисного» государства. Это позволяет использовать в регламентации административного производства аналогичные юридические конструкции, обеспечивающие упрощение процедур и соблюдение прав, свобод граждан и законные интересы юридических лиц.

Применение в России опыта Германии в сфере административно-процессуального регулирования предполагает учет следующих факторов.

1. Различия в понимании административного процесса и его структуры.
2. Отсутствие в российской правовой науке и практике понятия «административный акт» в том смысле, который заложен в Законе об административном производстве.
3. В Германии понятие «государственные услуги» не используется для регламентации обособленной деятельности административных органов. Соответственно, административно-процессуальное законодательство не трансформируется в систему административных регламентов оказания государственных услуг.
4. В российской практике административно-процессуального регулирования закрепляются понятия добровольных и принудительных услуг. Это обуславливает различия

²² z.B: Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThurVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 2009 (GVBl 2009, 699); Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 9. November 1977 (HmbGVBl. S. 333, 402), zuletzt geändert am 7. April 2009 (HmbGVBl. S. 113).

²³ Административное право зарубежных стран. С. 79, 80.



в понимании российских и немецких ученых – какие действия следует относить к сфере государственных услуг.

5. Федеральное законодательство Германии универсально в отношении различных видов административных производств, а в Российской Федерации углубляется специализация регулирования за счет развития системы административных регламентов.

6. В Германии и в России обнаруживается различие в концентрации административных полномочий на федеральном и региональном уровне.

7. Различия в понимании многофункционального центра как «единой инстанции». В российской практике многофункциональный центр не является органом исполнительной власти.

8. Российское административно-процессуальное регулирование избегает использования дискреционных производств и производств произвольной формы.

9. Обнаруживается различное влияние на институт государственных услуг актов ЕС в ФРГ и актов Евразийского Таможенного союза в Российской Федерации.

Аннотация. В статье рассматривается административный процесс в Германии для характеристики понятия «государственные услуги» и «обеспечительное управление». При помощи положений германского права устанавливается соотношение понятий «административный процесс», «административная процедура», «административное производство», выделяются виды сервисных производств. Рассмотрены положения Закона ФРГ об административном производстве, которые могут регулировать оказание государственных услуг, в том числе положения об административных актах, принципы «одного окна» и «единой инстанции». Обнаружена связь новелл административного законодательства Германии с административной реформой.

Обобщаются обстоятельства, которые влияют на применение опыта ФРГ в сфере административного регулирования Российской Федерации.

Ключевые слова. Государственные услуги, административное производство, закон об административном производстве, административная реформа, применение опыта администрирования ФРГ в России.

Annotation. For a characterization of the notions «governmental services» and «security management» in the article there is considered an administrative process in Germany. With a help of German law statements there is being established a correlation between the notions of «administrative process», «administrative procedure», «administrative proceeding», the sorts of service procedures are being highlighted. There are considered statements of the German law on the administrative proceeding, which can regulate provision of statement services, and among them statements on the administrative acts, principles of «one stop principle» and «one agency». There is indicated a connection between the innovation of German administrative legislation and administrative reform.

There are generalized the circumstances, that influence the application of German experience in the sphere of administrative regulation of Russian Federation.

Keywords. Governmental services, administrative proceeding, law on the administrative proceeding, administrative reform, application of administrative experience of Germany in Russia.



А. Е. Скачкова, Г. З. Щербаковский
A. E. Skachkova, G. Z. Scherbakovskiy

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

THE FINANCIAL RIGHT: PROBLEMS AND PROSPECTS

Содержание, сущность, а также само существование финансового права как отрасли права вызывают научные споры с начала XX в. и продолжают быть актуальными по настоящее время. В основе дискуссии проблематика обоснованности и востребованности отраслевой градации «позитивного правового материала».

По существу, научная дискуссия развернулась в следующих вопросах. Одни авторы утверждают наличие финансового права (включающего публичные и частные финансы) как самостоятельной отрасли права, однако придерживаются различных позиций: комплексной отрасли российского права и единого финансового права как самостоятельной не комплексной (а основной) отрасли российского права. Другие – отрицают существование финансового права (включающего публичные и частные финансы) как самостоятельной отрасли права. Третьи авторы утверждают наличие финансового права, включающего только публичные финансы, как самостоятельной отрасли права. Эта позиция находит свое развитие в отнесении к публичным финансам правовых норм, регулирующих бюджетные правоотношения и налоговые правоотношения. И, наконец, четвертые, признавая наличие обособленных правовых норм, регулирующих бюджетные правоотношения, а также определенным образом обособленных правовых норм, регулирующих налоговые правоотношения, по-разному определяют их место в системе отраслей права Российской Федерации, от самостоятельного, до вхождения административное право либо конституционное (государственное) права и др.

Потребность в выделении отраслей права следует признать необходимой, а отказ и чрезмерное дробление – не способствующими оптимизации правового регулирования общественных отношений. Возможно, коренные изменения общественно-политического строя требуют новационных подходов в теории права. Выделение в отечественной юридической доктрине отраслей права «дает возможность получать аккумулированные данные: 1) о юридически значимом материале различного уровня; формах его реализации; 2) требуемых доктринальных, учебных и методических разработках по какому-либо конкретному юридическому направлению. Посредством конструкции «отрасль права» можно получить совокупные данные о какой-либо отдельной области (отрасли, ветви) юридической онтологии»¹.

Критерии определения (распознавания) отраслей права относятся к «традиционно спорным» вопросам отечественного права. Несходные подходы в понимании места правовых норм, регулирующих финансовые правоотношения, в большей мере объясняются наличием различных школ теории права и их развитием, а также генезисом теории финансов. При всей дискуссионности дефинитивного определения отрасли права достаточно единодушным является отраслевая дифференциация на публичное и частное право. И далее, выделение в качестве критериев обоснования отрасли права: предмет правового регулирования (общественные отношения), метода правового регулирования и принципов права². Полагая «недостаточность приведенных критериев для подтверждения, дифференциации и интеграции отраслевого ряда права»³, продолжается тенденция введения дополнительных критериев и переосмысления роли и значения существующих. Ученые предлагают расширить этот перечень наличием объединяющих исходных принципов, собственных понятий и категорий⁴, функции правового воздействия, конвенционное отношение к тому или иному правовому массиву (звену) как к отрасли права,

© А. Е. Скачкова, Г. З. Щербаковский, 2013

¹ Азми Д. М. Об основаниях выделения отраслей права // Адвокат. 2010. № 7.

² Керимов Д. А. Методология права. 2-е изд. М., 2001. С. 267.

³ Азми Д. М. Об основаниях выделения отраслей права.

⁴ Там же.



предопределенного потребностью в самостоятельном изучении и исследовании юридических данных о социальном взаимодействии той или иной направленности (в т. н. специальном к ним внимании)⁵, а также определенных источников права⁶ и др.

Несмотря на различия в подходе к определению отраслей и критериев деления системы права на отрасли, в науке «давно замечено, что все отрасли права обособлены в силу объективно присущих качеств каждой отрасли, причем все отрасли, с одной стороны, взаимно исключают друг друга, а с другой – взаимозависимы и образуют части целого. Возможно лишь их частичное пересечение в комплексных отраслях права»⁷.

Исследования, проведенные Ю. А. Свириным, показали, что «в историческом аспекте вопрос о критериях деления права на отрасли встал только после 1917 г., т. е. после распада системы права Российской империи, в которой отраслей права не существовало. В дореволюционной России право делилось на две части: частное и публичное»⁸. В основе теории права современного периода сохраняется первоначное, основополагающее деление на публичные и частные отрасли права.

«Специфика, сформировавшаяся на сегодняшний день системы права заключается в том, что она образована на основе двухступенчатой классификации: сначала – по интересу и, как следствие, по методу, а потом – по предмету правового регулирования»⁹.

«Нормы публичного права обеспечивают, прежде всего, общественные (публичные) интересы, т. е. интересы общества и государства в целом. Нормы частного права направлены преимущественно на удовлетворение интересов отдельных субъектов (физических и юридических лиц)... Нормы публичного права по источнику возникновения являются гетерономными, т. е. устанавливаются государством (в государственно-организационном праве) или какой-либо иной социальной инстанцией, уполномоченной действовать от имени социального целого... По способу выражения правила поведения нормы публичного права являются императивными, или авторитарными, т. е. властно предписывающими субъектам однозначный вариант поведения, возлагая на них исполнение активных или пассивных обязанностей... Для норм частного права допустим автономный источник возникновения, т. е. они могут устанавливаться самими субъектами права как результат согласования их интересов. По способу выражения правила поведения частноправовые нормы часто являются нормами диспозитивными, т. е. предоставляющими сторонам возможность в границах нормы самостоятельно определить взаимные права и обязанности. В качестве метода правового регулирования частноправовых отношений, т. е. отношений между юридически равными субъектами, используется диспозитивный, или автономный, метод»¹⁰.

Согласно приведенным признакам к типичным отраслям публичного права учеными достаточно единодушно отнесены: конституционное (государственное), административное право, а также финансовое право и др. К типичным отраслям частного права – гражданское, семейное и др.¹¹

«При этом следует иметь в виду, что не существует «чисто» публично-правовых и «чисто» частноправовых отраслей. Любая отрасль и любая норма права включают в себя в той или иной степени и момент «публичный», и момент «частный»¹².

⁵ Азми Д. М. Об основаниях выделения отраслей права.

⁶ Общая теория государства и права: академический курс: В 3 т. Т. 2. Право / Отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 579-583.

⁷ О комплексных отраслях права и функциональных межотраслевых связях см.: Там же. С. 583–591.

⁸ Свирин Ю. А. Теоретические проблемы отраслевого деления системы Российского права // Законодательство и экономика. 2010. № 11.

⁹ Труханова Э. Ф. Институализация медицинского права в качестве самостоятельной отрасли: теоретико-правовой анализ // Медицинское право. 2011. № 2.

¹⁰ Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: Учебник. СПб: Издательский Дом СПб., 2005. С. 362–363.

¹¹ Там же. С. 363.

¹² Там же. С. 363; Франк С. Л. Духовные основы общества. С. 432–433.



Вместе с тем имеет место позиция о существовании комплексных отраслей права. С. С. Алексеев относит комплексные отрасли права к вторичным образованиям в структуре права. По его теории «издаются комплексные акты, затрагивающие целые сферы социальной жизни»¹³ и «в этих случаях формируются комплексные отрасли законодательства, в которых объединяется по тому или иному предметному, тематическому или целевому признаку юридически разнородный материал»¹⁴, однако «единым знаменателем... является мысль о многообразном и разноуровневом выражении юридических норм в различных элементах (слоях) правовой действительности»¹⁵. Приверженцы такой позиции усматривают неразрывное сочетание по какому-то критерию выделения (характеристики) отрасли права. Современные исследования определяют в качестве элемента, связующего и указывающего на комплексный характер правовых норм, объект правового воздействия, «интерес», цель правового воздействия, как невозможность определения приоритета публичного или частного интереса, императивного и диспозитивного методов¹⁶ и др.

Дискуссия о месте правовых норм, регулирующих финансовые отношения, по нашему мнению, первоначально требует разрешения проблематики возможности сочетания правовых норм, регулирующих публичные финансы и частные финансы.

Рассматривая мнения ученых о возможности объединения в финансовом праве публичных и частных финансов и отнесения финансового права в таком сочетании к самостоятельной отрасли права и, далее, оценивая такую отрасль как самостоятельную либо комплексную, представляется необходимым обратиться к понятию «финансы».

Примечательно, что на этом этапе уже имеет место различное понимание. Согласно толковым словарям «финансы – это денежные средства как элементы народнохозяйственного оборота»¹⁷, а также денежные средства как элемент народнохозяйственного оборота (эконом.) и деньги, денежные дела (разг.)¹⁸, «совокупность всех денежных средств, находящихся в распоряжении государства, предприятия и т. п., система их формирования, распределения и использования»¹⁹.

Одни авторы утверждают, что «само слово “финансы”, пришедшее к нам из французского языка (*les finances*), означало все государственное достояние и состояние правительственного хозяйства»²⁰. Другие авторы (от лат. *financia* – наличность, доход) – обобщающий экономический термин, означающий как денежные средства, финансовые ресурсы, рассматриваемые в их создании и движении, распределении и перераспределении, использовании, так и экономические отношения, обусловленные взаимными расчетами между хозяйствующими субъектами, движением денежных средств, денежным обращением, использованием денег²¹. В учебнике «Финансовое право», 2012 г., под редакцией профессора Е. Ю. Грачевой²², профессор определяет, что термин «финансы» происходит от лат. *finare* (*finire*), что означает «окончание, урегулирование спора (обычно денежного)». Отсюда затем *financia* – обязательная уплата денег и денежный платеж вообще. С XVII в. термин «финансы» получает международное признание и применяется для обозначения всех отношений, связанных с доходами и расходами государства.

¹³ Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-т. Т. I.–М., 1981. С. 253.

¹⁴ Там же. С. 253.

¹⁵ Там же. С. 253, 258

¹⁶ Труханова Э. Ф. Институализация медицинского права в качестве самостоятельной отрасли: теоретико-правовой анализ.

¹⁷ Ожегов С. И. Словарь Русского языка. М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 3-е изд. 1953. С. 789.

¹⁸ Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. М.: Терра, 1996. Т. 4. С. 1084.

¹⁹ Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 649; Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С. А. Кузнецова. СПб., Норинт, 1998. С. 1424.

²⁰ Козырин А. Н., Ялбулганов А. А. Золотые страницы финансового права России. Т. 1. У истоков финансового права. М., 1998. С. 6–7); Ялбулганов А. А. Развитие финансового контроля как правового института // Правоведение. 2000. № 3. С. 85.

²¹ Розенберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2000. С. 423.

²² Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой. Проспект, 2012. С. 4.



Профессор Дробозина Л. А. указывает на латинское происхождение слова, от *financia*, что означает «доход», «платеж», и относит их возникновение в условиях регулятивного товарно-денежного обращения в связи с развитием государства и его потребностей в ресурсах²³. Представляется, что более точным будет утверждение о возникновении финансов с появлением товарно-денежных отношений и понимание их как атрибута публичной власти. Далее профессор Дробозина Л. А. пишет, что «финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства. Под централизованными финансами, названным автором понимаются экономические отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств государства, аккумулированных в государственной бюджетной системе и правительственных внебюджетных фондах, под децентрализованными финансами – денежные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятий»²⁴.

При этом финансы отличаются от денег как по содержанию, так и по выполняемым функциям. Наиболее единым является суждение, что финансы – это не сами денежные средства, а отношения между людьми по поводу образования, перераспределения и использования денежных средств²⁵. «Деньги – это всеобщий эквивалент, с помощью которого прежде всего измеряются затраты труда ассоциированных производителей, а финансы – экономический инструмент распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода, орудие контроля за образованием и использованием фондов денежных средств. Главное их назначение состоит в том, чтобы путем образования денежных доходов и фондов обеспечить не только потребности государства и предприятий в денежных средствах, но и контроль за расходованием финансовых ресурсов»²⁶. Е. Ю. Грачева, указывает, что «управление при помощи денег является наиболее эффективным регулятором общественных отношений»²⁷.

Таким образом, представляется верным утверждение, что термин «финансы» по существу включает в себя такие понятия, как публичные финансы (государства, его публично-правовых образований), частные финансы (иных общественно-социальных объединений, частных лиц), которые могут рассматриваться как правовая и как экономическая категории, отдельно и в единстве экономико-правового характера.

Вместе с тем образование (формирование), распределение и использование частных финансов имеет иную природу, нежели публичные финансы.

Индивидуум по добровольному волеизъявлению принимает решение о формировании денежного фонда для удовлетворения личных потребностей, потребностей какой-то социальной общности и разрешает вопрос о тех возможных источниках формирования частного фонда, которые не запрещены действующим законодательством, использование денежного фонда осуществляется для получения прибыли и распределяется по усмотрению субъекта, в пределах законодательного дозволения. Правовыми нормами предписывается юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям иметь счета в банках, совершить иные действия для обеспечения контроля за частными финансами, но индивидууму принадлежит право выбора банка (банков), иных кредитных организаций, банковских счетов, по характеру и количеству которых необходимо ему открыть для осуществления собственной деятельности. Действительно, правовые основы расчетов при осуществлении собственной деятельности индивидуума (вид платежного средства (деньги(валюта)), форма, порядок осуществления платежей (наличный (безналичный) императивно регулируются законом. Распределение частного денежного фонда имеет императивные предписания, в части выплаты заработной платы работникам не ниже установленной минимальной оплаты труда, обеспечения установленных условий труда и, в конечном итоге, уплаты налогов, иных обязательных платежей.

²³ Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. М., 1999. С. 8.

²⁴ Там же. С. 13–14.

²⁵ См. напр.: Финансовое право: Учебник С. 5; Родионова В. М. Об экономической сущности финансов, Финансы. М., 1993. С. 11 и др.

²⁶ Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. С. 13–14.

²⁷ Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой. С. 5.



Отсюда возникает вопрос о преобладании императивного и диспозитивного в управлении частными финансами и далее о единстве правовой природы публичных и частных денежных фондов, позволяющих утверждать об отнесении их к публичным финансам либо о наличии комплексной отрасли права. Однако даже приведенное поверхностное представление указывает на преобладание диспозитивного метода и, по существу, качественно однородные группы общественных отношений, характеризующиеся равенством их субъектов, при осуществлении имущественных и личных неимущественных отношений, что регулируются гражданским правом как самостоятельной отраслью частного права России.

Таким образом, относительно частного денежного фонда следует говорить о реализации предоставленных возможностей в границах правовой нормы самостоятельно определять взаимные права и обязанности; преобладании, преимущественном удовлетворении интереса отдельного субъекта (физических, юридических лиц) и существенном преобладании диспозитивного (автономного) метода.

В публичных денежных фондах субъектами являются публично-правовые образования, их органы и созданные публично-правовыми образованиям казенные учреждения, а также органы управления государственными внебюджетными фондами; источники формирования и направления расходования, а также использования средств императивно и исчерпывающе предписаны согласно правовому статусу публично-правового образования, государственного внебюджетного фонда, эта деятельность осуществляется не по усмотрению, а, обязательно, и не для получения прибыли, а для разрешения задач и функций государства (образующих его публично-правовых образований); фонд денежных средств каждого публично-правового образования хранится в силу императивного предписания исключительно на едином счете, в Центральном Банке России, и финансирование осуществляется по лицевым счетам, открываемым субъектам бюджетных правоотношений в соответствующем финансовом органе. Вступление публично-правовых образований, их органов и должностных лиц в гражданско-правовые отношения не изменяет, сохраняет их специальный целевой статус (п. 12 ст. 125 ГК РФ), в юрисдикции гражданского законодательства дополнительные требования к легитимности государственных (муниципальных) контрактов, иных гражданско-правовых договоров, к правовым основам расчета с контрагентами по соответствующим договорам.

Приведенные ключевые аспекты финансовых правоотношений не позволяют аргументировать потребность в необходимости смещения правовых норм, регулирующих частные и публичные финансы, не выявлено и наличие связующих элементов, корреляции, указывающих на наличие комплексной отрасли права. Распределение частного денежного фонда имеет императивные предписания, в части выплаты заработной платы работникам не ниже установленной минимальной оплаты труда, обеспечения установленных условий труда и, в конечном итоге, уплаты налогов, иных обязательных платежей.

Поль Мари Годме, ученый, наиболее часто указываемый в учебниках по финансовому праву, писал: «...ни в коем случае не следует забывать о фундаментальном различии между государственными и частными финансами. Основное различие между ними обусловлено тем фактом, что состояние частных финансов и динамика частных финансов зависят от законов рыночной экономики»²⁸.

В настоящее время, когда равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, исключена государственная монополия в банковской сфере, страховании, значительна доля частного сектора, частных финансов в экономике страны, и современные исследователи категоричны, указывая, что включение частных финансов в отрасль финансового права является «анахронизмом»²⁹, игнорирующим современные экономическо-правовые реалии действующего законодательства.

Придерживаясь мнения об отсутствии каких-либо элементов, связующих правовые нормы действующего права Российской Федерации, регулирующих публичные и частные финансы, полагаем, что следующим основным вопросом заявленной дискуссии являются

²⁸ Годме Поль Мари. Финансовое право. М., 1978. С. 38.

²⁹ Павлюченко М. В. Развитие учения о предмете советского финансового права (1917–1991 гг.): Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. М., 2008. С. 12.



определение той совокупности правовых норм, которые входят в публичные финансы, их место в системе публичных отраслей права.

Многочисленные исследования возникновения теории о финансовом праве как самостоятельной отрасли права относят ее возникновение к 50-м гг. XX в., социалистическому периоду развития России и связывают с именами Р. О. Халфиной и «буржуазного теоретика» финансового права Поля Мари Годме. Р. О. Халфина высказала мысль о наличии такой самостоятельной отрасли права, но существующей в рамках государственного и административного права, выделившейся из них и сохранившей черты этих отраслей³⁰, Эта идея была поддержана М. А. Гурвичем³¹, Б. Н. Ивановым³², М. И. Пискотиным³³, С. Д. Цыпкиным³⁴.

В основе этой теории, представляется, были исследования Поля Мари Годме, которым было заявлено о необходимости такой самостоятельной отрасли применительно к праву Франции, о происхождении финансового права из государственного и административного права³⁵, и указывалось, что «связь финансов и экономики, гибкость и обороноспособность данной части имущества и связанная с этим возможность злоупотреблений требуют, чтобы государственные финансы регламентировались специальными государственными нормами. Эти нормы дают возможность 1) распоряжаться средствами в достаточном их количестве (правила, регулирующие доходы); 2) точно учитывать движение средств (казначейские правила); 3) обеспечивать их использование в соответствии с волей народа и в общих интересах (бюджетные правила). Эти нормы влияют на все стороны жизни – экономики и политики – составляют самостоятельную отрасль права»³⁶.

Исследования, проведенные Т. В. Конюховой³⁷, отсылают к более ранней дате, 1940 г., выходу учебника финансового права³⁸, согласно которому финансовое право было заявлено как самостоятельная отрасль права, институтом которого считали бюджетное право. В 40-е гг. XX в. мнение, что не существует финансового права, высказывали некоторые авторы, в том числе М. М. Агарков, С. С. Шаргородский, О. С. Иоффе, С. С. Алексеев³⁹. Однако в Тезисах «Система советского социалистического права» АН СССР после проведенной дискуссии финансовое право было выделено в самостоятельную отрасль⁴⁰. Политическая воля была провозглашена, оставался вопрос об объективной самостоятельности или научной потребности в выделении такой отрасли права. Теорией финансовое право признавалось самостоятельной отраслью права.

В общем виде можно утверждать, что первоначально новая отрасль права России возникает из обособления норм, регулирующих бюджетные правоотношения, впоследствии происходит присоединение норм, регулирующих налоговые правоотношения, и далее, ввиду господства государственной собственности и монополии на ключевые виды экономической деятельности, – норм, регулирующих банковские отношения, денежный оборот, валютное регулирование и валютный контроль, страховую деятельность, и, наконец, средства предприятий.

Следует иметь в виду, что в тот исторический период развития России не существовало частных юридических лиц, частных банков и т. п., имеющаяся доля частных финансов была мизерной, т. е. имел место процесс планового осуществления советским государством

³⁰ Халфина Р. О. Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 194–195.

³¹ Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1954. С. 38.

³² Иванов Б. Н. О системе советского финансового права // Тр. ВЮЗИ. Т. IX. 1967. С. 40–41.

³³ Пискотин М. И. Советское бюджетное права. М., 1971. С. 49.

³⁴ Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. М., 1973. С. 14–15.

³⁵ Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Горбуновой. М.: Проспект, 2012. С. 29.

³⁶ Годме Поль Мари. Финансовое право. С. 38.

³⁷ Конюхова Т. В. Бюджетное право как подотрасль финансового права // Российское право. № 4. С. 36–42.

³⁸ Советское финансовое право. М., 1940.

³⁹ Конюхова Т. В. Бюджетное право как подотрасль финансового права. С. 36–42; Агарков М. М. Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 63; Шаргородский С. С., Иоффе О. С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 106–110; Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 25–33.

⁴⁰ Советское социалистическое право. Тезисы. М., 1941.



аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, с помощью которых обеспечивалось практическое осуществление его задач и функций в конкретный период развития. Иными словами, сохранялась природа публичных финансов, и речь велась исключительно в сфере публичных финансов, и с развитием законодательства расширялся перечень субъектов правоотношений.

Изучение учения о предмете советского финансового права (1917–1991 гг.) проведенное М. В. Павлюченко⁴¹ позволило обосновать вывод, что «в исследуемый период был выработан единый подход к определению предмета финансового права, под которым понимались обладающие определенными особенностями финансовые общественные отношения. Эти отношения имеют властно-имущественный характер, так как возникают по поводу денежных средств (имущественный элемент), а одним из субъектов отношений всегда выступает государство (властный элемент).

Суть научной дискуссии заключалась (и заключается по настоящее время) в разграничении государственного (конституционного), административного и финансового (как публичного финансового) права, возможности и потребности обособленного рассмотрения публичного финансового права.

Вместе с тем исследования, проведенные М. В. Павлюченко и А. А. Ялбулгановым показали, что на всех этапах развития теории финансового права, «несмотря на различные мнения о системе финансового права, большинство ученых полагало, что важнейшим его инструментом является бюджетное право»⁴². Следовательно, дальнейшую дискуссию следует проводить, определив критерии каждой из названных отраслей.

Однако остается вопрос о наличии потребностей в едином изучении финансов как атрибута государства, оценочного элемента потребностей публичных сфер общественных отношений и как связующего элемента государства и его населения – налогового бремени.

Представляется, что эта потребность может быть реализована в науке финансового права. «Система науки финансового права не копирует систему отрасли, так как она шире и богаче отрасли»⁴³. Профессор Бельский К. С. полагает, что «в контексте преподавания финансовое право выступает уже не в роли отрасли права или отрасли правоведения, а в роли учебной дисциплины»⁴⁴, в большей мере тяготеющей к науке финансового права. Поскольку содержание учебной дисциплины определяется содержанием изучаемой науки, то в рамках учебной дисциплины представляется допустимым одновременное изучение публичных и частных финансов.

Аннотация. Проанализирована история научной теории о финансовом праве как отрасли права, аргументировано наличие публичного финансового права и предложено решать вопрос о месте правовых норм, регулирующих публичные финансы путем конкретизации критериев бюджетного права, преподавание финансового права осуществлять в ракурсе науки финансового права.

Ключевые слова. Финансовое право, понятие и сущность, место в системе отраслей права, финансовое право как наука, финансовое право как научная дисциплина.

Annotation. The history of the scientific theory about the financial right as branches of the right is analysed, presence of the public financial right is given reason and it is offered to solve a question on a place of rules of law regulating the public finance by a concrete definition of criteria of the budgetary right, teaching of the financial right to carry out in a foreshortening of a science of the financial right.

Keywords. The financial, right concept and essence, a place of system of branches of the right, financial right as science, financial right as scientific discipline.

⁴¹ Павлюченко М. В. Развитие учения о предмете советского финансового права (1917–1991 гг.): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁴² Павлюченко М. В., Ялбулганов А. А. Советская доктрина (1930–1970) о предмете и системе финансового права // Административное и финансовое право. Т. 2. М., 2007. С. 463.

⁴³ Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система). Свердловск, 1961. С. 133–138.

⁴⁴ Бельский К. С. О системе преподавания финансового права // Государством и право. 2009. № 12. С. 36.



В. И. Тюнин
V. I. Tyunin

ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОЦЕНКИ ПРОВЕДЕНИЯ «ОПЕРАТИВНОГО ЭКСПЕРИМЕНТА» И ПРИМЕНЕНИЯ СТ. 304 УК РФ

EVALUATION OF LEGAL ISSUES «OPERATIONAL EXPERIMENT» AND THE APPLICATION OF ART. 304 OF THE CRIMINAL CODE

Предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, объединенных понятием «взяточничество», зачастую невозможны без проведения оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемых сотрудниками оперативных подразделений органов внутренних дел.

Остановимся на двух аспектах, возникающих при проведении оперативно-розыскного мероприятия, каковым является оперативный эксперимент. Первый аспект связан с правовыми последствиями нарушения требований при проведении оперативного эксперимента, влияния их на судьбу уголовного дела и уголовного преследование подозреваемого и обвиняемого. Второй аспект связан с возможностью уголовной ответственности лиц, проводивших оперативный эксперимент с нарушением законодательства, по статьям о «должностных» преступлениях и провокации взятки либо коммерческого подкупа.

Согласно ст. 8 Федерального закона РФ от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ оперативный эксперимент допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших (в ред. федеральных законов от 02.12.2005 г. №150-ФЗ, от 24.07.2007 г. № 211-ФЗ). Оперативный эксперимент относится к числу оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, поэтому допускается на основании судебного решения и при наличии информации: 1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно; 2) о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно.

Следовательно, основанием проведения оперативного эксперимента является имеющаяся информация о противоправной деятельности, полученная до проведения оперативного эксперимента. По делам о взяточничестве, коммерческом подкупе такая информация должна свидетельствовать, что лицо совершает преступления, готовится к совершению преступления, хотя бы на стадии приготовления к нему. Например, взяткодатель обнаружил желание передать предмет взятки за совершение в его интересах должностным лицом определенных действий, а должностное лицо готово оказать «услугу», используя свои служебные полномочия или положение за вознаграждение. Указанная информация может быть получена в процессе осуществления иных ОРМ, например, в процессе опроса, наведения справок, наблюдения. Проведение оперативного эксперимента без предварительно проведенной работы по документированию преступной деятельности лица, в отношении которого проводится оперативный эксперимент, может быть расценено как провокация. При наличии признаков, содержащихся в ст. 304 УК РФ, такая провокация может быть квалифицирована как преступление – «провокация взятки либо коммерческого подкупа».



В ст. 5 ФЗ РФ от 12.08.1995 г. № 144 закреплено положение, согласно которому органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается: «подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация)» (абзац введен Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 211-ФЗ). Аналогичное требование содержится в Федеральном законе РФ от 7.02.2011 г. № 3 «О полиции»². Пункт 3 ст. 6 Закона гласит: «Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий». Критерии разграничения правомерного проведения оперативно-розыскного мероприятия и провокации выработаны судебной практикой Верховного и Конституционного судов Российской Федерации, а также Европейского суда по правам человека. Провокация исключается, если оперативно-розыскные мероприятия преследуют цель решения задач оперативно-розыскной деятельности, проводятся при наличии законных оснований, умысел объекта (лица) оперативно-розыскных мероприятий сформировался независимо от деятельности сотрудников оперативных подразделений или лиц, оказывающих им содействие в проведении оперативно-розыскных мероприятий³.

Закон не дает определения мероприятий, составляющих содержание оперативного эксперимента, поэтому примем за рабочее определение, которое закреплено в ст. 26 Рекомендательного законодательного акта «О борьбе с организованной преступностью», принятого постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 26 ноября 1996 г. В соответствии с названной нормой оперативный эксперимент представляет собой воспроизведение действий, обстановки, обстоятельств преступного события и совершение необходимых опытных действий в целях пресечения преступления, выявления субъектов, их совершающих, а также проверки и оценки собранных данных о возможности совершения определенных противоправных действий или получения иных данных о криминальной деятельности⁴.

Если речь идет о задержании с поличным, то эта часть оперативного эксперимента осуществляется гласно, как правило, в присутствии понятых, сопровождается получением объяснений от задержанного, демонстрацией ему и другим участникам задержания сделанных в процессе проведения этого мероприятия аудио- и видеозаписей, изъятых предметов и т. д.⁵

Проведение ОРМ – оперативного эксперимента, направленного на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступления без проведения предварительных оперативно-розыскных мероприятий, на наш взгляд, возможно, если лицо явно обнаружило свои преступные намерения и совершило подготовительные действия либо покушение, и они могут быть документированы иным путем. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» говорится, что «не является провокацией взятки или коммерческого подкупа проведение предусмотренного законодательством оперативно-розыскного мероприятия в связи с проверкой заявления о вымогательстве взятки или имущественного вознаграждения при коммерческом подкупе» (п. 25 ПП ВС РФ). По этому поводу А. В. Савинский и В. М. Бакун пишут: «С гражданином, обратившимся с заявлением о вымогательстве у него неким чиновником взятки, устанавливается оперативный контакт. Он снабжается помеченными дензнаками на требуемую сумму, осуществляется негласный контроль беседы (договаривающихся сторон), и после твердой убежденности в том, что действительно происходит вымогательство взятки, оперативные работники осуществляют захват корыстолюбивого чиновника с поличным при получении денег. Возбуждается уголовное дело по признакам покушения на получение взятки»⁶.

² Там же. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Нетребва В. А., Овчинский В. С.* Понятие оперативного эксперимента // Теория оперативно-розыскной деятельности: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М., 2009. С. 373; *Халиков А. Н.* Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. М., 2007. С. 167.

⁵ *Карагодин В. Н.* Оперативный эксперимент как средство проверки информации о готовящейся передаче взятки // Российский следователь. 2011. № 8. С. 2–5.

⁶ Разграничение оперативного эксперимента и провокации взятки // Законность. 2010. № 7. С. 46–49.



В специальной литературе, посвященной анализу ФЗ «О полиции», высказано весьма категоричное мнение. А. П. Рыжаков, анализируя п. 3 ст. 6, приходит к выводу о том, что «сотрудники полиции не только не должны склонять доверенных лиц и т. п. к совершению правонарушений. Они не вправе провоцировать совершение таковых. Как следствие тому, в настоящее время недействующим следует считать абз. 3 п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № “О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе”... Согласно действующей редакции ч. 3 ст. 6 комментируемого Федерального закона проведение сотрудником полиции оперативно-розыскного мероприятия в целях побуждения (склонения, подстрекательства) в прямой или косвенной форме кого-либо к получению взятки, как, впрочем, и к совершению любого иного правонарушения, признается законодателем прямым нарушением законности». При таком толковании будет заблокирован не только п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ, но и другие нормативные акты, включая ФЗ РФ № 144.

Если должностное лицо само требует, тем более вымогает взятку (в том числе завуалированно), без какого-либо внешнего побуждения совершает конкретные действия, направленные на ее получение, то последующая деятельность оперативных работников по его разоблачению – равномерное оперативно-розыскное мероприятие⁷. Например, Судебная Коллегия по уголовным делам Московского городского суда от 27.10.2010 г. по делу № 22-13214 согласилась с доводами адвоката и осужденной, содержащимися в кассационной жалобе, о том, что имела место провокация преступления со стороны сотрудников милиции. О наличии у осужденной умысла на получение взятки за незаконные действия в пользу взяткодателя, сформировавшегося независимо от деятельности сотрудников милиции, свидетельствует заявление С. о том, что врач-терапевт Мусина незаконно получала от нее денежные средства в различных суммах за открытие, продление листков о временной нетрудоспособности на имя Б. Впоследствии, в ходе проведения оперативного эксперимента, данные, изложенные в заявлениях С., полностью подтвердились⁸.

Что понимается под провокацией?

Словарь русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой определяет провокацию как «предательское поведение, подстрекательство кого-нибудь к таким действиям, которые могут повлечь за собой тяжелые для него последствия»⁹.

В Уголовном кодексе провокация определяется лишь в связи с преступлением, закрепленным в ст. 304 УК РФ. Важным признаком преступления является отношение потерпевшего к факту дачи ему предмета подкупа или взятки. Закон говорит, что подкуп (взятка) дается без согласия лица и с определенной целью (привлечения к ответственности либо шантажа). Следовательно, если нет хотя бы одного из указанных признаков, нет уголовно наказуемого деяния.

Каковы юридические последствия, если оперативный эксперимент проводится с нарушением названных ранее условий?

Процессуальный аспект проведения оперативного эксперимента с нарушениями состоит в том, что полученные сведения не могут быть отнесены к допустимым доказательствам. Верховный Суд РФ в Кассационном Определении от 4 декабря 2012 г. № 60-О12-10 по делу Шикунова А. В. указал, что ОРМ (было проведено два мероприятия) проводились по одному законным образом оформленному постановлению, что свидетельствует либо о знании оперативными сотрудниками о наличии одного продолжаемого преступления, либо о незаконности проведения одного из ОРМ. Изучив обстоятельства дела, Судебная коллегия приговор в части осуждения Шикунова по ч. 3 ст. 290 УК РФ по преступлению от 19 апреля 2012 г. отменила и указала, что «Оперативный эксперимент» в отношении Шикунова 19 апреля 2012 г., вопреки положениям ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», был проведен без постановления о проведении оперативно-розыскного мероприятия, а поэтому

⁷ Гармаев Ю. П. Внешнеэкономические преступления, связанные с коррупцией в таможенных органах: Практический комментарий законодательства // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Судебные решения РФ.

⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 607.



доказательства, полученные в ходе его проведения, с учетом положений ст. 75 УПК РФ нельзя признать допустимыми¹⁰.

По делу Чеванина Н. А. Судебная коллегия Верховного Суда РФ признала доказательства, полученные в процессе проведения оперативного эксперимента и ранее проведенных ОРМ допустимыми, а доводы защитника о том, что действия К. по передаче денежных средств являлись провокацией, – несостоятельными, «поскольку, как указал суд в приговоре, все оперативно-розыскные мероприятия проведены и представлены компетентными должностными лицами в установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» порядке и отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам»¹¹. Законность проведения ОРМ – оперативный эксперимент при условии соблюдения всех требований, установленных ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», неоднократно подтверждал Конституционный Суд Российской Федерации¹².

Приведенные ранее примеры рассмотрения уголовных дел в кассационном порядке свидетельствуют, что под провокацией по делам о взяточничестве понимаются действия сотрудников правоохранительных органов и сотрудничающих с ними лиц, под влиянием которых у обвиняемых (подозреваемых) формируется умысел на совершение преступления.

В своем Постановлении (Страсбург, 15 декабря 2005 г.) Европейский Суд по правам человека (дело «Ваньян (Vanuan) против Российской Федерации») сделал обоснованный вывод, что милиция спровоцировала приобретение Ваньяном наркотиков и что вмешательство милиции и использование полученных вследствие этого доказательств при рассмотрении уголовного дела против заявителя непоправимо подрывали справедливость судебного разбирательства¹³.

Суть дела такова: О. З. согласилась участвовать в «проверочной закупке» наркотиков, организованной отделом уголовного розыска. С этой целью О. З. выдали 200 рублей. Перед встречей с Ваньяном она была обыскана, никаких наркотиков при ней не было. Затем О. З. назначила встречу Ваньяну, который приобрел для нее наркотики.

В Постановлении Европейского Суда отмечается: «Не было доказательств того, что до вмешательства О. З. у милиции были основания подозревать заявителя в распространении наркотиков. Простое заявление сотрудников милиции в суде о том, что они располагали информацией о причастности заявителя к распространению наркотиков, которое, судя по всему, не было проверено судом, не может приниматься во внимание... Ничто не предполагало, что преступление было бы совершено без вмешательства О. З. Поэтому Европейский Суд сделал вывод, что милиция спровоцировала приобретение наркотиков по просьбе О. З. Обвинение заявителя в приобретении и хранении героина, совершенных группой лиц, в части, касающейся приобретения наркотиков для О. З., было основано главным образом на доказательствах, полученных в ходе милицейской операции, в том числе на показаниях О. З. и сотрудников милиции. Таким образом, вмешательство со стороны милиции и использование полученных вследствие этого доказательств при рассмотрении уголовного дела против заявителя непоправимо подрывало справедливость судебного разбирательства»¹⁴.

Каковы судебная практика по делам о взяточничестве или коммерческом подкупе при наличии признаков провокации со стороны сотрудников правоохранительных органов и оценка ее в специальной литературе?

Данное решение ЕСПЧ, пишут В. С. Комиссаров и П. С. Яни¹⁵, существенно повлияло на практику российского высшего судебного органа, а также на позицию Генеральной про-

¹⁰ Кассационное Определение ВС РФ от 04.12.2012 г. № 60-012-10 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Кассационное Определение Судебной коллегии по уголовным делам от 16.02.2012 г. № 16-О12-4 // Там же.

¹² Определение от 6 марта 2001 г. № 58-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // Там же.

¹³ Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2006. № 7.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Комиссаров В. С., Яни П. С. Провокационно-подстрекательская деятельность в отношении должностного лица как обстоятельство, исключающее ответственность за получение взятки // Законность. 2010. № 9. С. 3–8.



кураторы РФ, следствием чего стали Определение Верховного Суда РФ, а также письмо от 1 апреля 2008 г. № 15/2-667-08 заместителя Генерального прокурора РФ В. Гриня, который направил названный документ Верховного Суда РФ прокурорам с поручением усилить надзор за законностью при расследовании уголовных дел соответствующей категории, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

В названном письме заместителя Генерального прокурора говорится: «В целях своевременного пресечения нарушений закона при расследовании уголовных дел о взяточничестве и проведении по ним оперативно-розыскных мероприятий информирую Вас о правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в кассационном определении по уголовному делу в отношении М-ва А. В., оправдание которого судом первой инстанции признано законным и обоснованным»¹⁶.

Развернутый анализ ситуации дают профессор Комиссаров В. С. и профессор П. С. Яни. Верховный Суд Российской Федерации, указывают авторы, пришел к выводу, что при проведении оперативно-розыскных мероприятий нарушены требования ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Судом установлено, что свидетель Б-в выступал представителем ООО «Магнат», реквизиты которого использовались для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении М-ва, и без ведома руководства данного общества. В ходе оперативно-розыскных мероприятий Б-в от имени ООО «Магнат» встречался с главой местного самоуправления Сосновского муниципального района М-м и обсуждал с ним варианты приобретения земельного участка. При этом отсутствуют доказательства того, что до вмешательства Б-ва у органа, проводившего оперативно-розыскные мероприятия, были основания подозревать М-ва в получении взяток. Простое заявление сотрудника милиции А. в суде о том, что РУБОП располагал секретной информацией о получении подсудимым взяток, которая не была представлена суду, не может быть принято во внимание. Оперативно-розыскной орган не ограничился пассивным фиксированием предполагаемой преступной деятельности М-ва, а инициировал проведение оперативно-розыскного мероприятия с участием Б-ва, хотя ничто не предполагало, что деяние было бы совершено без его вмешательства. При таких обстоятельствах суд сделал обоснованный вывод о том, что орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, спровоцировал получение М-м денег¹⁷.

Приемы, подпадающие под понятие «провокация», весьма разнообразны и подчас носят завуалированный характер. По мнению судьи Конституционного суда Татарстана Багаутдинова Н. Ф.¹⁸, провокация взятки имела место в следующем случае.

В марте 2010 г. Г. вызвали в Азнакаевский ОВД по материалу о краже, совершенной 27 июня 2009 г. Он признался в совершении этого преступления. Так как у Г. была условная судимость, он подумал, что в связи с новым уголовным делом ему отменят условное наказание и дадут реальный срок лишения свободы. Естественно, что Г. спрашивал у сотрудников милиции: «Как быть, что делать, ведь у меня семья, ребенок. Неужели посадят?» Те отвечали: «Да, за новый эпизод могут дать реальный срок лишения свободы». Почва для дачи взятки была подготовлена. Сотрудник милиции С. сказал Г.: «Зайди завтра, поговорим». Г. подумал: «Согласились, помогут». Когда он пришел в милицию на следующий день, оказалось, что для него уже подготовлена специальная комната, в которой установили видеокамеру. Как только Г. положил на стол деньги в сумме 10 тыс. руб., его задержали за дачу взятки.

На наш взгляд, провокация имела место при проведении оперативных мероприятий и признании допустимыми доказательств, положенных в основу обвинения и осуждения Орловой М. К.¹⁹, являвшейся главой муниципального образования. В приговоре суда от-

¹⁶ Баев О. Я. Посягательства на дозательственную информацию и доказательства в уголовном судопроизводстве (правовые и криминалистические средства предупреждения, пресечения и нейтрализации последствий: проблемы и возможные решения) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Комиссаров В. С., Яни П. С. Провокационно-подстрекательская деятельность в отношении должностного лица как обстоятельство, исключающее ответственность за получение взятки. С. 3–8.

¹⁸ Багаутдинов Ф. Н. Провокация граждан к даче взятки // Законность. 2011. № 3.

¹⁹ Приговор Псковского областного суда от 08.11.2010. Дело № 2-20/2010 // СПС «КонсультантПлюс».



мечается... располагая оперативной информацией о получении главой сельского поселения Орловой М. К. взятки за незаконную регистрацию гр-на... старший оперуполномоченный ОРЧ по борьбе с организованной преступностью с целью проверки данной информации под вымышленным именем встретился с Орловой. В ходе встречи он обратился к Орловой с вопросом о возможности зарегистрировать на территории двух лиц, не имевших регистрации, и получил от нее согласие на регистрацию за денежное вознаграждение, т. е. за взятку. После того как Орлова М. К. осуществила регистрацию двух лиц (один из которых являлся сотрудником ОРЧ) и внесла в официальные документы заведомо ложные сведения о регистрации, ей была передана взятка в виде денег по 5500 рублей за каждого из зарегистрированных лиц, всего 11 000 рублей.

Провокационные методы сотрудников правоохранительных органов, направленные на выявление, пресечение и раскрытие коррупционных преступлений, совершаемых взяткополучателями и взяткодателями, могут содержать в себе признаки преступлений. К числу таких преступлений относится предусмотренное ст. 304 УК РФ (провокация взятки либо коммерческого подкупа).

В специальной литературе, посвященной исследованию состава преступления, нет единства в оценке поведения лиц, проводящих оперативный эксперимент, как преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ. Объективная сторона преступления выражается в провокации взятки или коммерческого подкупа, т. е. в попытке передачи должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств либо шантажа. Судебная практика применения ст. 304 УК РФ весьма скудна.

В литературе приводят следующий пример совершения преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ²⁰.

Бывшие оперуполномоченные ОРЧ по борьбе с экономическими преступлениями при ГУВД по Воронежской области 36-летний Алексей Дикуннов и 33-летний Алексей Дубачев были признаны виновными в совершении преступлений по ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и ст. 304 УК РФ (провокация взятки).

В суде установлено, что в сентябре 2007 г. Дикуннов и Дубачев «без разрешения руководства, а также без вынесения соответствующего постановления» провели в инспекции федеральной налоговой службы по Советскому району Воронежа оперативный эксперимент.

К участию в «оперативном эксперименте» они привлекли своего знакомого, который предложил и. о. руководителя ИФНС установить кулеры для воды в помещениях инспекции, подписав соответствующий договор. Впоследствии в знак благодарности и. о. главы ИФНС была передана коробка конфет, в которой находилось 3 тыс руб., «о чем она не подозревала». После этого в кабинет руководителя вошли Дикуннов и Дубачев. Там они изъяли коробку конфет с деньгами, лежавшую на стуле, и составили соответствующие протоколы.

Затем Дикуннов и Дубачев изготовили пакет подложных документов, в том числе постановление о представлении результатов оперативно-розыскной деятельности следователю, прокурору и в суд. В документах были сфальсифицированы подписи руководителя. Подложные материалы были направлены в следственные органы, которые в отношении и. о. руководителя ИФНС возбудили уголовное дело по ч. 1 ст. 290 УК РФ (получение взятки).

Первоначально действия Дикуннова и Дубачева были квалифицированы по ст. 286 УК РФ – «Превышение должностных полномочий». Однако затем эта статья была заменена на ст. 304 УК РФ – «Провокация взятки».

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 г. № 6 разъясняет, «что субъектом провокации взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ) может быть любое лицо, действующее с прямым умыслом в целях искусственного создания доказательств

²⁰ *Малый О. И.* Воронежским областным судом вынесен первый в России за время действия Уголовного кодекса обвинительный приговор бывшим сотрудникам милиции по делу о провокации взятки // Праворуб. Профессиональное сообщество адвокатов и юристов. 26.10.2011 // <http://www.prokuratura-vrn.ru/main.php?viewnews=3374&m=14>



совершения преступления либо шантажа. Данное преступление является оконченным с момента попытки передачи денег или иных материальных ценностей либо попытки оказания услуг имущественного характера. Решая вопрос о наличии состава данного преступления, суду надлежит проверять, не было ли предварительной договоренности с должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческих или иных организациях, о согласии принять предмет взятки или коммерческого подкупа.

При отсутствии такой договоренности и отказе принять предмет взятки или подкупа лицо, пытавшееся вручить названный предмет в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, подлежит ответственности по ст. 304 УК РФ.

Не является провокацией взятки или коммерческого подкупа проведение предусмотренного законодательством оперативно-розыскного мероприятия в связи с проверкой заявления о вымогателстве взятки или имущественного вознаграждения при коммерческом подкупе»²¹.

Как отмечают исследователи²², такая рекомендация привела к пониманию преступления как действий, состоящих в подбрасывании предмета взятки (подкупа) в кабинет (рабочий стол) должностного лица, иных манипуляций по созданию «доказательств» якобы совершенного преступления.

В приведенном примере сотрудники ОРЧ так и действовали, по сути дела подбросили денежные средства под видом коробки конфет.

Резонно поставить вопрос, как следует квалифицировать действия сторон, когда должностное лицо (лицо, выполняющее управленческие функции) примет взятку (подкуп), которая передана с целью создания доказательств совершения преступления или шантажа, т. е. хотя бы и под влиянием дающего проявит согласие? «Отсутствие согласия, – указывает Н. А. Лопашенко, – означает не отказ потерпевшего, а то, что согласие не было им предварительно выражено.

Для наличия оконченного состава преступления не имеет значения, приняло ли должностное лицо или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, предлагаемое имущество или услугу. Если передача состоялась, потерпевший несет ответственность за покушение на получение взятки или коммерческого подкупа»²³.

Профессор Б. В. Волженкин считает, что если ценности вручаются должностному лицу в целях, предусмотренных в ст. 304 УК РФ, их нельзя рассматривать как взятку. «Поэтому, – пишет он, – провокатор несет в этом случае ответственность не за дачу взятки (коммерческий подкуп), а по ст. 304 УК РФ»²⁴ как в случае, если попытка спровоцировать лицо не удалась, так и в том случае, если предмет взятки (подкупа) был принят.

Наличие признаков состава провокации взятки, в случае если передача незаконного вознаграждения состоялась, признает С. Д. Макаров²⁵. Иная позиция, пишут А. В. Савинский и В. М. Бакун, «не может не вызывать сомнений. Все же представляется, что в любом случае, независимо от согласия или несогласия должностного лица принять навязываемую ему взятку, действия оперативных работников будут преступными (идеальная совокупность, ст. 304 и 285 УК РФ)».

Авторы работы «Актуальные вопросы расследования провокации взятки или коммерческого подкупа»²⁶ справедливо полагают, что создание видимости виновности лица, которое не совершило бы преступления без настойчивого психического воздействия на него, должно наказываться исходя из направленности умысла виновного лица (провокатора).

²¹ БВС РФ. 2000. № 4; 2007. № 5; 2011. № 2.

²² Волженкин Б. В. Служебные преступления: Комментарий законодательства и судебной практики. СПб., 2005. С. 313.

²³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). 4-е изд. / Под ред. Г. А. Есакова. М., 2012.

²⁴ Волженкин Б. В. Служебные преступления: Комментарий законодательства и судебной практики. С. 314.

²⁵ Квалификация служебных преступлений при фактической ошибке // Уголовный процесс. 2005. № 10.

²⁶ Айвазова О. В., Варданян А. В., Домашенко Н. А. Актуальные вопросы расследования провокации взятки или коммерческого подкупа. М., 2011. С. 17.



В дополнение к сказанному следует добавить, что преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, не будет в том случае, если согласие на получение (дачу) взятки (коммерческого подкупа) было получено в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемых сотрудником правоохранительного органа в нарушение положения ст. 5 ФЗ от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», запрещающего подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных деяний. В отличие от преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, указанные действия состоят в передаче в качестве взятки или предмета подкупа ценностей с согласия или по предложению должностного лица либо лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, когда такое согласие либо предложение было получено в результате подстрекательства, склонения, принуждения в прямой или косвенной форме указанных лиц к получению взятки либо предмета подкупа и их умысел на получение взятки или предмета подкупа сформировался в результате совершения сотрудниками правоохранительных органов противоправных действий²⁷. Такие действия, на наш взгляд, следует расценивать как злоупотребление служебными полномочиями, влекущими дисциплинарное взыскание или уголовное преследование по ст. 285 УК РФ.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правовой оценки проведения оперативно-розыскного мероприятия – оперативный эксперимент и возможность ответственности за нарушение порядка его проведения по ст. 304 УК РФ.

Ключевые слова. Уголовная ответственность, оперативный эксперимент, провокация взятки.

Annotation. The article examines the legal assessment of the operational-search measures – «operational experiment» and the possibility of liability for violation of its holding of art. 304 of the Criminal Code.

Keywords. Criminal responsibility, operational experiment, provocation bribes.

²⁷ Проект Постановления Пленума Верховного Суда РФ Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях». М., 2013.

Раздел 3

ИСТОРИЯ ПРАВА

В. В. Горелов
V. V. Gorelov

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА МОРСКОГО МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В 1880–1900-х гг.

JUDICIAL SYSTEM OF THE NAVAL MINISTRY OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 1880–1900s

Реформы, проведенные в Российской империи в 60–70-е гг. XIX в., стали важнейшим рубежом в истории страны. Они произвели социальные изменения в армии и на флоте. Новая система комплектования вооруженных сил из свободных людей не оставляла возможности использовать старую систему судопроизводства. С началом преобразований по всей стране изменения должны были коснуться и флота, в том числе его судебной системы.

Во второй половине 1850-х гг. в Морском ведомстве и в России в целом началось активное обсуждение ограничения телесных наказаний и замены их тюремным заключением. Особую роль в этом процессе играл главный военно-морской прокурор К. Я. Яневич-Яневский. Он стоял в центре разработки и обсуждения основных принципов организации судопроизводства и тюремного заключения на флоте.

Для решения судебных вопросов в составе Морского министерства были выделены два самостоятельных ведомства: Главное военно-морское судное управление (ГВМСУ) и Главный военно-морской суд. Во многом это было связано с большой загруженностью морских судов делами различной степени важности, поэтому наиболее значимые дела предпочтительнее было решать отдельно от множества мелких преступлений именно в Главном военно-морском суде. Тем самым по количеству и составу преступлений можно было узнать об обстановке на военном флоте.

Устройство военно-морской судебной системы довольно полно отражено в исторических источниках. Весь комплекс этих документальных материалов можно разделить на две основные группы: нормативные акты и делопроизводственная документация, отложившаяся в ходе работы морской судебной системы. Многие из этих материалов не опубликованы и в основной своей массе хранятся в Российском государственном архиве военно-морского флота.

Законодательной основой для ведения судопроизводства на флоте являлся Свод морских постановлений. Он был окончательно сформирован во второй половине 1880-х гг.

Делопроизводственными источниками служат материалы уголовных дел, находящихся в фондах ГВМСУ. Эти документы показывают характер преступлений, совершаемых нижними чинами, наказание за них и причины, побудившие матросов на совершение того или иного противоправного действия. Официальные ежегодные отчеты по военно-морской судной части позволяют изучить динамику и статистику преступлений, совершенных как во время плавания, так и на берегу. Благодаря этим документам также можно узнать процентное соотношение осужденных чинов ВМФ к общему числу служащих во флоте.

Отчеты по военно-морской судной части содержат информацию о количественном составе преступлений, совершенных на военном флоте Российской империи. Они выхо-



дили регулярно раз в год с 1871 г. В них подробнейшим образом указывалось число дел и подсудимых, поступивших в суды различных инстанций. Отмечалось, сколько человек признано по суду виновными и сколько подвергнуто наказаниям. Указывались и сами виды наказания. Приводилось количество преступлений, совершенных в разных портах России, что дает возможность определить, где преступность была выше.

Изучая все эти документы, можно утверждать, что за весь исследуемый промежуток времени ни разу в качестве наказания не была применена смертная казнь. Только один раз, в 1899 г., была предпринята попытка назначить одному матросу наказание в виде «лишения всех прав состояния и смертной казни», однако она «по высочайшему повелению была заменена ссылкой в каторжные работы»¹. Вообще самым суровым наказанием была ссылка в каторжные работы или ссылка в Сибирь на поселение. Однако этот вид наказания хоть и использовался ежегодно, но осужденных было не очень много. Так, в 1881 г. из 261 осужденного за воинские преступления к ссылке в каторжные работы были приговорены три человека и к ссылке в Сибирь также три человека. При этом наблюдается тенденция к сокращению преступлений, совершенных на флоте.

Так, на 1872 г. «число осужденных к общему числу морских чинов... относится как 1:29»², а в 1902 г. «число осужденных к общему числу морских чинов относится как 1:44»³. В то же время требует дальнейшего изучения вопрос резкого колебания уровня преступлений на флоте в 1890-х гг., что говорит о не постоянном снижении числа правонарушений. Например, в 1894 г. был зафиксирован самый низкий уровень преступлений – 1:52, а в 1899 г. «число осужденных к общему числу морских чинов относится как 1:36»⁴.

В отчетах также указывалось число лиц, осужденных особыми комиссиями во время плавания и корабельными судами. Этот факт позволяет изучить разницу между количеством преступлений, совершенных на берегу, и количеством преступлений, совершенных во время плавания.

Однородность отчетов по военно-морской судной части существенно облегчает их обработку и изучение. Тем самым можно проследить динамику изменения состава преступлений на ВМФ.

Основной инстанцией, где разбиралась большая часть преступлений, были экипажные суды. Количество экипажных судов с 1870-х гг. до начала XX в. значительно выросло в связи с увеличением численности флота и моряков. Так, на 1872 г. насчитывалось 12 экипажных судов⁵, в 1882 г. их было 15, в 1895 – 29, а в 1902 уже 37.

Каждый из экипажных судов состоял из председателя в чине штаб-офицера и двух членов суда в чине обер-офицеров. Состав экипажного суда назначался командиром экипажа. Председатель утверждался на один год, а члены суда на шесть месяцев, при этом каждый из членов экипажного суда продолжал выполнять свои прямые должностные обязанности, несмотря на их занятость в экипажном суде⁶.

В этих судах рассматривались незначительные проступки исключительно нижних чинов, которые карались несуровыми наказаниями. Как правило, это были одиночное заключение в военно-морской тюрьме, перевод в разряд штрафованных или дисциплинарное взыскание. Гораздо реже встречалось денежное взыскание. Это обстоятельство объяснялось тем, что в экипажных судах судили только нижних чинов, у которых очень часто не было достаточной суммы денег, чтобы покрыть возмещение потерпевшему лицу. Именно поэтому часто применялось наказание, связанное с заключением в тюрьму.

Несмотря на провозглашенный принцип открытости судебного заседания, в том числе и для военно-морских судов, некоторые из дел в экипажных судах слушались и рассматривались при закрытых дверях. Обычно это были преступления, связанные с нарушением

¹ Отчет по военно-морской судной части за 1899 год. СПб., 1901. С. 4.

² Отчет по военно-морской судной части за 1872 год. СПб., 1874. С. 14.

³ Отчет по военно-морской судной части за 1902 год. СПб., 1905. С. 12.

⁴ Отчет по военно-морской судной части за 1899 год. СПб., 1901. С. 10.

⁵ Отчет по военно-морской судной части за 1872 год. СПб., 1874.

⁶ Свод морских постановлений. Кн. 18. Военно-морской судебный устав. СПб., 1874. С. 3–4.



воинской дисциплины, носившие при этом нередко очень комичный характер: например, неповиновение матросов в связи с разделением чарки водки на две части.

Имели место также преступления, не связанные с нарушением дисциплины и законов военно-морской службы, процент которых нередко достигал $\frac{1}{3}$ всех дел, рассматривавшихся экипажными судами. При этом преобладающими преступлениями по данной категории как в 1870-х, так и в конце 1890-х гг. были «промотание вещей казенного обмундирования и похищение чужой собственности», а также «противозаконное отчуждение и порча казенного имущества»⁷.

В то же время большое количество дел передавалось «по неподведомственности» в следующую судебную инстанцию – окружной военно-морской суд.

Их количество на протяжении изучаемого периода оставалось неизменным и равнялось трем. Вместе с тем менялось их территориальное расположение. В 1870-х гг. военно-морскими судами были Санкт-Петербургский, Кронштадтский и Николаевский. С 16 апреля 1882 г. был упразднен Санкт-Петербургский военно-морской суд. Одновременно с этим был образован Владивостокский суд, а Николаевский в начале 1890-х гг. был переведен в Севастополь и стал называться Севастопольским военно-морским судом.

В каждом из этих военно-морских судов были как постоянные, так и временные члены. «К составу постоянных членов военно-морского суда принадлежат: председатель суда и военно-морские судьи, в числе штатом определенном»⁸. Временные члены военно-морских судов назначались на шестимесячный срок из капитанов 1-го ранга или полковников. Временными членами суда могли быть только военные, прослужившие не менее восьми лет. Характерно, что председатель суда всегда должен был быть старше чином, чем подсудимый или, в крайнем случае, старше его по производству. В случае суда над адмиралом или генералом председателем суда назначался один из членов главного военно-морского суда, а членами суда два адмирала или генерала⁹.

Эти суды рассматривали более значительные преступления, совершенные как нижними чинами, так и офицерами. Все судебные приговоры подразделялись на две основные категории: 1) за воинские преступления и проступки и 2) за преступления и проступки, совершенные военнослужащими с гражданскими лицами, независимо от службы.

Наказания, в целом, оставались неизменными вплоть до начала XX в.: «лишение всех прав состояния и ссылка в каторжные работы», «ссылка на житье в другие, кроме Сибирских, отдаленные губернии», «отдача в военно-исправительные роты», «заключение в гражданской тюрьме», «одиночное заключение в военно-морской тюрьме», «содержание на гауптвахте», «отставление от службы», «перевод в разряд штрафованных», «дисциплинарные взыскания»¹⁰. Иногда дела этой категории также слушались в закрытом режиме, однако их процент от общего количества разбираемых материалов был незначителен. Основным преступлением, совершаемым морскими чинами по второй категории, т. е. независимо от службы, была кража.

Высшей судебной инстанцией, стоявшей отдельно от ГВМСУ и занимавшей одно из главных мест в системе Морского министерства, был Главный военно-морской суд. Он находился в Санкт-Петербурге и был верховным кассационным судом. В этот суд подавались апелляции на приговоры морских окружных судов. Он рассматривал просьбы о возобновлении военно-уголовных дел, занимался обсуждением законодательных вопросов, относившихся к военно-морской судебной части и к законам о наказаниях и взысканиях.

Стоит отметить, что апелляции в Главный военно-морской суд могли подавать не только офицеры, но и нижние чины флота, осужденные окружными военно-морскими судами. Причем нередко многие жалобы на приговоры судов низших инстанций удовлетворялись, и повторно проводимый суд назначал менее суровое наказание. Например, «за

⁷ Отчет по военно-морской судной части за 1900 год. СПб., 1902. С. 3.

⁸ Свод морских постановлений. Кн. 18. Военно-морской судебный устав. СПб., 1874. С. 7.

⁹ Там же. С. 8.

¹⁰ Отчет по военно-морской судной части за 1877 год. СПб., 1879. С. 6.



оскорбление чести» штабс-капитана пехотного батальона, которого матрос во время драки «поносил бранными словами», схватил «за рукав пальто, тряс его руку и замахивался на него с намерением нанести удар по лицу и тащил в помещение стрельбища» Кронштадтский военно-морской суд постановил «сослать подсудимого в каторжную работу на двенадцать лет...»¹¹. В связи с тем, что некоторые важные для защиты обстоятельства были упущены из виду Кронштадтским судом при определении виновности, подсудимый просил Главный военно-морской суд о новом рассмотрении дела. Через некоторое время военно-морской суд вынес решение «...взамен назначенной ему Кронштадтским военно-морским судом ссылки в каторжные работы в рудниках на 12 лет, ссылке в каторжные же работы на заводах на четыре года...»¹². Стоит отметить, что все судопроизводство было проведено очень оперативно. 6 декабря 1884 г. произошло преступление, 1 марта 1885 г. была подана апелляция на приговор Кронштадтского суда, а уже 6 марта Главный военно-морской суд вынес свое окончательное решение.

Можно сделать вывод, что начался процесс изменения социально-правовых отношений на флоте. Появление состязательности на суде позволяло вынести более справедливое решение для обвиняемого, если его вина незначительна или до этого не были учтены смягчающие обстоятельства.

Вся эта система судопроизводства действовала для нижних чинов ВМФ, если они находились не в плавании, а на берегу. В случае выхода корабля в открытое море для матросов на судне начинала действовать другая судебная система.

Для изучаемого периода основными документами, разъясняющими судебный процесс на корабле, являются «Положение о производстве суда во время плавания» 1872 г. и «Практические указания для производства суда на кораблях во время морских кампаний» 1881 г. Издание первого документа еще до коренных преобразований в армии и на флоте мало чем отличается по содержанию от второй инструкции, изданной после проведения реформ.

Оба эти документа устанавливают ответственность командира судна за соблюдением процесса судопроизводства. При этом его полномочия на корабельном суде увеличиваются, особенно при возникновении опасных ситуаций. В случае если происходило обыденное преступление без угрозы к неповиновению, то «командир корабля... может определять все те наказания, наложение коих не превышает власти экипажного суда на берегу»¹³.

«Практическое указание...» более подробно останавливается на вопросах судопроизводства в случае, когда русский моряк совершал преступление на территории другого государства. Этот документ определяет действия командира корабля в такой ситуации.

На основании этих источников можно утверждать, что на каждом корабле, отправляющемся в заграничное плавание, и «на каждом из судов первых двух рангов, назначенных для внутреннего плавания» учреждается корабельный суд, во главе которого стоит командир судна. Если корабль входит в состав отряда или эскадры, то суд возглавляет соответственно начальник отряда или эскадры.

В случае незначительного нарушения на корабле командир поручает провести скорейшее дознание одному из офицеров своей команды. После этого корабельный суд рассматривает это дело и выносит приговор, «конфирмованный судовым командиром или измененный им, по объявлении как подсудимому, так и потерпевшему от преступления... [приговор] приводится в исполнение немедленно по распоряжению командира, исключая постановления о вознаграждении за вред или убытки...»¹⁴. В такой ситуации власть командира не превышает власти экипажного суда.

В чрезвычайной ситуации для поддержания порядка и дисциплины на судне приказом командира учреждается комиссия из 6 офицеров под председательством старшего из них. Командир корабля может не согласиться с заключением комиссии по делу и

¹¹ РГА ВМФ. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1284. Л. 12.

¹² Там же. Л. 13.

¹³ Положение о производстве суда во время плавания. СПб., 1872.

¹⁴ Практические указания для производства суда на кораблях во время морских кампаний. СПб., 1881. С. 7–8.



утверждать свое решение, независимо от мнения комиссии: «...командир имеет право подвергать виновного всякому, по закону, наказанию, не исключая и смертной казни. В случае изменения заключения комиссии, командир обязан изложить на самом постановлении комиссии основания, по которым сие делается им. Командиру корабля предоставляется право прощать виновных и смягчать наказания»¹⁵. Жалобы подсудимых на постановление командира не допускаются.

В наиболее критических ситуациях «командир корабля, в случаях измены ввиду неприятеля, явного восстания или открытого неповиновения в минуту опасности для целости корабля, может немедленно налагать на виновных под личную ответственность, всякие, по усмотрению своему и по мере надобности, законом определенные наказания. Сия власть командира корабля простирается на всех без исключения лиц, на корабле находящихся»¹⁶.

После завершения плавания, «на берегу», комиссия в составе представителей Главного военно-морского суда должна была решить вопрос о правомочности применения таких крайних мер. И если «окажется, что не было достаточного повода к употреблению чрезвычайной власти, то командир корабля предается суду с увольнением от должности»¹⁷.

Изучив приведенные выше документы, можно утверждать, что во время нахождения корабля в открытом море права нижних чинов сокращались, например, в области апелляции на решение командира, корабельного суда или судовой комиссии. Однако это усиление власти командира логично связано с особым положением всей команды судна. При этом каких-либо очень суровых мер по отношению к нижним чинам во время плавания за исследуемый период не наблюдалось. Да и сам процент нарушений на судах во время морских кампаний от общего числа преступлений, совершенных на военном флоте, был не значителен. Об этом свидетельствуют отчеты по военно-морской судной части.

Так, «в течение 1881 г. на судах, плававших в балтийских и греческих водах, было 11 случаев рассмотрения дел в корабельных судах и три случая разбирательства в особой Комиссии. По всем одиннадцати делам корабельных судов состоялись обвинительные приговоры из коих по трем приговорам, назначенным судом, наказания были смягчены командирами судов»¹⁸. В том же году одними только экипажными судами рассматривалось 564 дела с 588 подсудимыми матросами, из которых 553 человека подверглись различным наказаниям. Этот факт подтверждается и в работе морского офицера А. Г. фон Витте: «Что касается нижних чинов, то известно, что зимой очень многие попадают в промотании вещей казенного обмундирования и отдаются за это под суд. В плавании случаи такие чрезвычайно редки»¹⁹. Автор также указал и на сложность укрепления дисциплины на корабле, с которой сталкивался командир в период автономного плавания: «...после сурового режима и слишком строгих взысканий в 50-х годах реформы 60-х годов произвели такое смягчение наказаний, что теперь корабельному начальству, в особенности в начале плавания, установить скромность, тишину и благонравие на корабле и жизнь на нем подобно часовому механизму – чрезвычайно трудно»²⁰.

Делопроизводственные материалы, характеризующие практическую деятельность системы судопроизводства, являются основой источниковой базы, на которую необходимо опираться при рассмотрении разнообразных проблем военно-морской судебной системы в Российской империи второй половины XIX – начала XX в.

Основной массив этих документов хранится в РГА ВМФ, в фонде Главного военно-морского судного управления. Не рассмотрев некоторого количества этих архивных материалов, невозможно полностью охарактеризовать судебную деятельность Морского министерства.

¹⁵ Положение о производстве суда во время плавания.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Отчет по военно-морской судной части за 1881 год. [СПб.], 1882. С. 8.

¹⁹ Витте А. Г. фон. Очерк устройства управления флотом в России и иностранных государствах. СПб., 1907. С. 242.

²⁰ Там же. С. 243.



Как правило, каждое дело представляет собой завершённый процесс судопроизводства и незначительно по своему объёму. Однако именно они способствуют лучшему изучению вопросов морского судопроизводства.

Некоторые материалы позволяют узнать о преступлениях, которые не часто публиковались в каких-либо официальных, государственных отчетах. Например, «произнесение дерзких слов против Государя Императора».

Так, с 1870 по 1882 г. было зафиксировано всего 4 таких случая. Два из них произошли в армии, а 2 других на флоте. Как правило, оскорбления в адрес императора происходили при смягчающих вину обстоятельствах, а именно если матрос находился в состоянии алкогольного опьянения. Поэтому одного матроса решили «подвергнуть... дисциплинарному взысканию за отлучку с корабля и пьянство, а затем дело о нем прекратить». В следующий раз другому матросу в связи с тем, что он не был пьяным, сделали «строгое внушение»²¹.

Другие архивные материалы могут показать различия, существующие в вынесении приговоров для офицеров и матросов за схожие преступления. Например, в 1880 г. Кронштадтский военно-морской суд признал мичмана «виновным в неисполнении приказа Помощника Экипажного Командира и нанесении ударов нижнему чину» и приговорил «подвергнуть содержанию на гауптвахте на полтора месяца (один месяц и две недели), без ограничения прав и преимуществ по службе»²². Через некоторое время Главный военно-морской суд отклонил апелляцию на вышеозначенный приговор.

В то же время, в 1883 г., военно-морской суд Кронштадта признал матроса 6-го флотского экипажа виновным: «1-е) в том, что 5-го августа сего года, получив приказание от исправляющего обязанность Экипажного Адъютанта мичмана Огильви отправиться в свою команду, он отказался это исполнить это приказание, ответив “Не пойду!”; 2-е) в том, что тогда же он сорвал с мичмана Огильви погон и махая им кричал, что сорвал погон с Экипажного Адъютанта...». За все эти деяния суд приговорил его к «лишению всех прав состояния, воинского звания и исключению из службы, сослать в каторжные работы в рудниках на 12 лет»²³.

Стоит отметить, что никакого удара офицеру матросом нанесено не было. Таким образом, несмотря на либерализацию судебной системы, многие схожие преступления карались по различным законам разными сроками заключения. Однако такая система в законодательстве сохранялась неизменной.

Это мнение подтверждается работой профессора Александровской Военно-юридической академии А. С. Лыкошина. По вопросу справедливости приговора, который составлял большую проблему в судопроизводстве, автор утверждает: «Заявление... что военные суды выносят много неправильных оправдательных приговоров, не подтверждается статистическими данными: приговоры по делам о нижних чинах можно считать безусловно правильными и беспристрастными: по офицерским делам если и бывают случаи пристрастных и неправосудных приговоров, то главным образом по обвинениям в различных преступлениях по хозяйственной части, а затем в буйстве, насилиях против местных жителей, нанесении ударов нижним чинам, бездействии и превышении власти...»²⁴.

Значительную роль в создании исправительных учреждений Морского ведомства в 60-х – начале 80-х гг. XIX в. сыграло использование опыта пенитенциарной системы стран Запада. В дальнейшем его использование почти прекратилось, что, вероятно, можно объяснить отходом руководства Морского ведомства в 1880-е гг. от либеральных принципов. Морское министерство, сохраняя свою ведомственную обособленность, не стремилось координировать усилия по созданию исправительных учреждений и руководству их деятельностью с Военным и другими ведомствами. Результатом этого стала их относительная изоляция от других пенитенциарных учреждений России.

Несмотря на значительное увеличение флота к 1900-м гг. судебная система не перестала работать эффективно, оперативно реагировать на различные правонарушения и в

²¹ РГА ВМФ. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1058. Л. 5.

²² Там же. Д. 980. Л. 10.

²³ Там же. Д. 1153. Л. 5.

²⁴ Лыкошин А. С. Порядок постановления приговоров в военных судах. СПб., 1896. С. 491.



целом могла отвечать требованиям своего времени. Разумеется, состязательность процесса на суде повлияла на более справедливое решение дела. Однако Россия по-прежнему оставалась страной, где наряду с нарождающимся новым капиталистическим строем были сильны и феодальные пережитки, наиболее ярко выраженные в армии и на флоте, даже после реформ. Это сохранившееся неравенство осталось и в военно-морской судебной системе, выразившееся в различных наказаниях за одни и те же преступления для дворян-офицеров и матросов-крестьян. Такая ситуация не способствовала нормализации отношений и лишь усугубляла противоречия, складывавшиеся на флоте к началу XX в. Была необходима еще одна кардинальная реформа судебной системы военно-морских сил для отмены этих пережитков старого строя. Однако каких-либо существенных изменений до 1904–1905 гг. не последовало, и это дало о себе знать в дальнейших событиях истории России.

Аннотация. В представленной статье исследуются особенности российской военно-морской судебной системы и судопроизводства в 1880–1900-х гг. Автор анализирует успехи и неудачи этой деятельности, ее влияние на дальнейшее развитие отечественного военно-морского судопроизводства и изменения, которые были проведены в этот период. Кроме того, изучаются роль и значение органов военно-морской юстиции в деле укрепления дисциплины на флоте в этот период.

Ключевые слова. Военно-морской флот, матросы, военно-морские суды, экипажные суды, корабельные суды.

Annotation. The peculiarities of Russian naval law system and the legal proceedings of 1880–1900 years are being investigated in the article. The author analyzes the success and failures of this activity, its influence on the further development of home naval legal proceedings and changes taken place in this time. Besides, the role and influence of navy legal system bodies for strengthening the discipline on the navy during this period is under researched.

Keywords. Navy, sailors, naval courts, garrisons courts, boats courts.

Раздел 4

МЕТОДИЧЕСКИЕ РАБОТЫ

*А. А. Ливеровский, Е. Ф. Мосин
A. A. Liverovsky, E. F. Mosin*

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСАМ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ

(глава учебного пособия «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации»)

THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION CONCERNING THE INDEPENDENCE BUDGET OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

(A chapter of the textbook «Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on budgetary activity of subjects of the Russian Federation»)

В предыдущем выпуске Ученых записок юридического факультета СПбГЭУ опубликована глава «Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам бюджетного обеспечения взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления», предназначенная для учебного пособия «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации». Публикуемая в настоящем выпуске Ученых записок глава предназначена для этого же учебного пособия. Ее концептуально-методические основания кратко изложены в предыдущей главе.

§ I. Принцип самостоятельности бюджетов и его реализация в бюджетной деятельности субъектов РФ

Федеративное устройство Российской Федерации, являющейся демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 5 Конституции РФ).

Согласно ст. 26.10 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ; используется в редакции от 25 декабря 2012 г.) экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ составляют находящиеся в собственности этого субъекта РФ имущество,



средства бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а также имущественные права субъекта РФ.

Согласно п. 1 ст. 214 («Право гражданской собственности») Гражданского кодекса РФ имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ), является государственной собственностью (наряду с имуществом, принадлежащим на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность)).

Первоначально, в период, предшествующий принятию всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, разграничение собственности, ранее бывшей «общегосударственной» (федеральной), на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность было установлено постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В настоящее время разграничение государственной собственности относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Очевидно, что одним из важных условий подлинного федерализма в демократическом правовом государстве является бюджетная самостоятельность Российской Федерации и ее субъектов, в Конституции РФ предопределенная (как отмечено Конституционным Судом РФ в Определении от 8 января 1998 г. № 4-О¹) их статусом, установленным ст. 5, 10, 11, 65.

Содержание принципа самостоятельности бюджетов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований определено ст. 31 («Принцип самостоятельности бюджетов») Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), согласно которой принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств²;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс³, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ⁴;

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 8 января 1998 г. № 4-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статьи 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 года «О краевом бюджете на 1997 год»».

Здесь и далее не даются ссылки на официальные опубликования нормативных правовых актов, поскольку предполагается, что студенты будут пользоваться справочно-правовыми системами, например, «КонсультантПлюс» или «Гарант». По этой же причине, как правило, не даются ссылки на места размещения текстов судебных актов, ибо для современных студентов не составляет труда найти их самостоятельно в справочно-правовых системах или на сайтах соответствующих судов в сети «Интернет».

² Согласно ст. 33 БК РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов (при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета). Согласно ст. 34 БК РФ принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

³ Согласно ст. 6 БК РФ бюджетный процесс – это регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

⁴ Например, субъект РФ не вправе самостоятельно определять порядок кассового обслуживания своего бюджета и осуществлять его: согласно ст. 215.1 БК РФ кассовое обслуживание исполнения всех



– право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах⁵ налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций⁶ из других бюджетов бюджетной системы РФ);

– недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

– недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ⁷ и (или) законодательства о налогах и сборах⁸, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

– недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Из положений ст. 31 БК РФ можно сделать вывод, что применительно к бюджетной деятельности субъектов РФ принцип самостоятельности бюджетов означает следующее:

1. органы государственной власти субъекта РФ имеют право и обязаны самостоятельно:

бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством (по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения переданных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества). По общему правилу ст. 241.1 БК РФ при кассовом обслуживании исполнения бюджетов учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка РФ; все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства.

⁵ Согласно п. 1 ст. 1 Налогового кодекса РФ законодательство РФ о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах.

⁶ О межбюджетных трансфертах (глава 16 БК РФ), в том числе предоставляемых в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субсидий и субвенций бюджетам субъектов РФ, говорится в другой главе учебного пособия.

⁷ Согласно ст. 2 БК РФ бюджетное законодательство РФ состоит из Бюджетного кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ, законов субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований и местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

⁸ Согласно ст. 1 Налогового кодекса РФ законодательство о налогах и сборах состоит из законодательства РФ о налогах и сборах, законодательства субъектов РФ о налогах и сборах и нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах.



1.1. обеспечивать сбалансированность бюджета субъекта РФ и эффективность использования бюджетных средств;

1.2. осуществлять бюджетный процесс (за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ);

2. органы государственной власти субъекта РФ имеют право:

2.1. устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в бюджет этого субъекта РФ;

2.2. самостоятельно определять (в соответствии с Бюджетным кодексом РФ) формы и направления расходования средств бюджета этого субъекта РФ (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ);

2.3. предоставлять (исключительно в форме межбюджетных трансфертов) средства из бюджета субъекта РФ на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

3. не допускается:

3.1. устанавливать расходные обязательства, подлежащие исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходные обязательства, подлежащие исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение расходных обязательств;

3.2. вводить в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти изменения бюджетного законодательства РФ и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящие к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

3.3. осуществлять изъятие дополнительных доходов, экономии по расходам бюджета, полученных в результате эффективного исполнения бюджета субъекта РФ.

Отметим, что ст. 31 БК РФ содержит положения, представляющие собой нормы-принципы. По поводу таких положений в законодательстве о налогах и сборах в определениях Конституционного Суда РФ от 4 июня 2007 г. № 320-О-П⁹ и № 366-О-П¹⁰ сказано следующее: «Наличие в законе общих оценочных понятий само по себе не свидетельствует об их неопределенности: поскольку нормы законодательства о налогах и сборах различны по характеру и значению, пределы детализации таких его норм, как абстрактно сформулированные нормы-принципы, определяются законодателем с учетом необходимости их эффективного применения к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций». По аналогии то же можно сказать и о положениях ст. 31 БК РФ.

Принципу самостоятельности бюджетов корреспондирует ряд статей Закона об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ.

Согласно его ст. 26.1 («Определение полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации») и ст. 26.2 («Финансовое обеспечение осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации») полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ осуществляются этими органами самостоятельно – за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета),

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2007 г. № 320-О-П «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации».

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2007 г. № 366-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы негосударственного некоммерческого образовательного учреждения «Институт управления» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации».



а сами полномочия определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), дан в п. 2 ст. 26.3 («Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации») Закона об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ.

В редакции этого Закона от 25 декабря 2012 г. указанный перечень содержит более ста вопросов, в том числе вопросы: материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъекта РФ; организационного и материально-технического обеспечения проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъекта РФ; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; осуществления регионального государственного ветеринарного надзора; поддержки сельскохозяйственного производства, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства; осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них; организации транспортного обслуживания населения; обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями; сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия; организации и поддержки учреждений культуры и искусства; организации оказания бесплатной медицинской помощи; социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, и др.; осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта; выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований (в порядке, установленном федеральным законом); материально-технического обеспечения деятельности мировых судей; организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов; реализации полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»; реализации полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»; реализации государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта РФ и осуществления иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и др.

Согласно п. 1 ст. 26.3 Закона об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ осуществление всех полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения (осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ) может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами (особенности финансового обеспечения полномочий за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования).

По указанным вопросам органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные програм-



мы субъектов РФ, причем вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3 Закона об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ).

По этим же вопросам могут (согласно п. 4 ст. 26.3 Закона об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ) приниматься и федеральные законы, но последние не должны содержать положений, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта РФ (исключение из этого сделано только для шести вопросов из всего множества). Данное ограничение находится в полном соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, не допускающим установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ.

Следует понимать, что субъекты РФ, несмотря на декларируемую самостоятельность их бюджетов, не обладают и не могут обладать в полной мере такой самостоятельностью, которая обычно на обыденном уровне соответствует представлениям о финансовой самостоятельности, точнее, финансовой автономности, – субъекта права. Ведь Российская Федерация, являясь федеративным государством с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, одновременно является целостным государством с присущим ему единством системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) и носителем суверенитета в Российской Федерации является только ее многонациональный народ в целом (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). И, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П¹¹, Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации; последний, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета субъектов РФ. Приоритет положений Конституции РФ имеет место при определении как статуса субъектов РФ, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

В бюджетной сфере государственная целостность и единство системы государственной власти выражены, в частности, в основании бюджетной системы России на принципе единства этой системы. Согласно ст. 29 БК РФ это означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ¹², санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

При этом как в части прав, следующих из положений, составляющих содержание принципа самостоятельности бюджетов, так и в прочем все субъекты РФ в качестве таковых обладают равными правами; они полностью равноправны между собой, в том числе в своих

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»».

¹² Согласно п. 1 ст. 18 БК РФ бюджетная классификация РФ является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.



взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ). Это равноправие выражается, в частности, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П¹³, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, оно же диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами РФ.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований – один из принципов, на которых основана бюджетная система страны (ст. 31.1 БК РФ). Применительно к субъектам РФ этот принцип означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ. Согласно этому принципу договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, не соответствующие Бюджетному кодексу РФ, недействительны.

В науке бюджетного права принцип федерализма, присущий конституционному строю России, нашел свое отражение в понятии бюджетного федерализма¹⁴. Под последним понимается «исходное начало (принцип) бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами»¹⁵.

Хотя в последние годы вновь (после кризисных явлений в конце предыдущего десятилетия) в развитии экономики субъектов РФ наблюдаются отчетливые положительные тенденции, в отечественной литературе нередко отмечается недостаточный, по мнению авторов, уровень самообеспечения и самостоятельности решений региональных проблем финансово-хозяйственной деятельности органами государственной власти субъектов РФ.

Счетная палата РФ по результатам анализа проблем и перспектив развития доходной базы субъектов РФ¹⁶ пришла к выводу, что «действующий механизм централизации финансовых ресурсов с последующим их перераспределением в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов не способствует снижению зависимости бюджетов большинства регионов от федерального центра, формирует условия для неэффективного использования значительной части перераспределяемых средств», отметив, что «из общего объема собранных в 2010 г. доходов (14 012 356,2 млн рублей) в федеральный бюджет перечислено 8 875 392,6 млн рублей (63%), осталось на территориях – 5 136 963,6 млн рублей (37%), без учета г. Москвы – 56% и 44%, соответственно. Возвращено из федерального бюджета в виде безвозмездных поступлений – 1 397 694,6 млн рублей. Доходы 15 субъектов Российской Федерации сформированы за счет безвозмездных поступлений более чем на 50%. Количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, увеличивается с 69 в 2011 году до 72 в 2012–2014 годах». В заключение Счетная палата РФ отметила, что «назрела необходимость рассмотрения вопросов изменения схем и механизмов межбюджетных отношений в части: расширения числа налогов и сборов, закрепленных

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”».

¹⁴ В 2001 г. была принята Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.

¹⁵ Крохина Ю. А. Бюджетное право России: Учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 241.

¹⁶ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации», утвержденный решением Коллегии Счетной палаты РФ от 24 февраля 2012 г. № 9К (842) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2013. № 1 (181). С. 203–204. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/977> (дата обращения: 29.03.2013).



за региональными и местными бюджетами на постоянной основе; в целях стимулирования регионов установления на длительную перспективу нормативов отчислений или размеров ставок федеральных налогов и сборов для зачисления доходов в региональные бюджеты; сокращения числа предоставляемых субсидий и субвенций за счет ускорения перехода к предоставлению консолидированных субсидий и «единой субвенции»¹⁷.

На необходимость конструктивного решения проблем бюджетной сферы, в том числе в направлении повышения самостоятельности и ответственности субъектов РФ, указано в Бюджетном послании Президента РФ¹⁸ «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» в качестве одной из целей бюджетной политики на современном этапе развития межбюджетных отношений: «Требуется реализация нового этапа развития межбюджетных отношений. Ключевой задачей является расширение самостоятельности и ответственности регионов, в частности закрепление в федеральном законодательстве права субъектов Российской Федерации определять категории граждан, которым необходима поддержка, исходя из принципа нуждаемости. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме»¹⁹.

§ II. Судебная практика по вопросам самостоятельности бюджета субъекта РФ

Примером реализации принципа самостоятельности бюджетов в части права органов государственной власти субъекта РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджета субъекта РФ является решение Верховного Совета Республики Хакасия, который в п. 8 ст. 14 («Меры социальной поддержки работников образования Республики Хакасия») Закона Республики Хакасия от 4 октября 2004 г. № 53 «Об образовании»²⁰ установил: «Педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законом Республики Хакасия».

Это положение Закона Республики Хакасия (в преамбуле Закона указано, что он регулирует вопросы, отнесенные федеральным законодательством в области образования к компетенции субъектов РФ, дополняет и конкретизирует законодательство РФ применительно к особенностям Республики Хакасия) корреспондирует положению, содержащемуся в абз. 3 (в редакции от 29 декабря 2010 г.) п. 5 ст. 55 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»²¹.

¹⁷ Там же. С. 211–212.

¹⁸ Согласно ст. 170 («Бюджетное послание Президента Российской Федерации») БК РФ бюджетное послание Президента РФ направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году; в нем определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (согласно п. 3 ст. 169 БК РФ проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период).

¹⁹ Пункт 8 раздела II «Основные цели бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу» Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Закон Республики Хакасия от 4 октября 2004 г. № 53 «Об образовании» (в ред. от 4 мая 2009 г.) // Некоммерческое партнерство «Юристы за гражданское общество»: [сайт]. URL: <http://map.lawcs.ru/sibir/hakas.shtml> (дата обращения 18.05.2012).

²¹ Этот закон утрачивает силу с 1 сентября 2013 г. в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».



Как отмечено в Определении Конституционного Суда РФ от 20 октября 2011 г. № 1456-О-О²² (принятом в связи с обращением гражданина, в том числе по вопросу о проверке конституционности выше цитированного положения), указанное правовое регулирование, осуществленное субъектом РФ (Республикой Хакасия), закрепившее конкретные меры социальной поддержки педагогических работников, само по себе не противоречит конституционным предписаниям.

Ведь, как указано в том же Определении, Конституция РФ, предусматривая в соответствии с целями социального государства установление в стране гарантий социальной защиты населения (ст. 7 Конституции РФ), вместе с тем не закрепляет конкретные меры такой защиты, объем и условия их предоставления тем или иным категориям граждан. Определение организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку граждан, относится к полномочиям законодателя. А поскольку п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит социальную защиту, включая социальное обеспечение, к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то по данному предмету ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему полномочия, в Законе РФ «Об образовании» закрепил право педагогических работников образовательных учреждений на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, предусмотрев, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений, устанавливаются законодательством РФ и обеспечиваются за счет средств федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений – устанавливаются законодательством субъектов РФ и обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Действуя же в пределах своих полномочий, законодатель Республики Хакасия в ее Законе «Об образовании» определил меры социальной поддержки работников образования Республики Хакасия, закрепив в нем, в частности, право педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, указав, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением таких мер социальной поддержки, устанавливаются законом Республики Хакасия и обеспечиваются за счет средств ее бюджета.

Добавим к этому, что недавно в Республике Хакасия в соответствии с вышеуказанными положениями Закона РФ «Об образовании» и Закона Республики Хакасия «Об образовании» принят закон о порядке, размере и условиях возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам ее образовательных учреждений, в котором установлено, что финансовые средства на это ежегодно предусматриваются в ее республиканском бюджете²³.

Аналогичен изложенному подход Конституционного Суда РФ в его Определении от 25 февраля 2010 г. № 169-О-О²⁴, где отмечено, что закрепление субъектом РФ правил

²² Определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2011 г. № 1456-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Емельянова Валерия Прокопьевича на нарушение его конституционных прав статьей 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и положением Закона Республики Хакасия «Об образовании»».

²³ Закон Республики Хакасия от 5 апреля 2011 г. № 30-ЗРХ «О порядке, размере и условиях возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений в Республике Хакасия» (в редакции от 27 сентября 2011 г.) // Региональное законодательство: [сайт]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1326267> (дата обращения 01.04.2013).

²⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2010 г. № 169-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ветюговой Любови Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области и должности государственной гражданской службы Нижегородской



определения выслуги лет для лиц, замещавших муниципальные должности муниципальной службы, направлено на создание механизма реализации права на дополнительное пенсионное обеспечение и согласуется с требованиями ст. 76 Конституции РФ. Субъект РФ, устанавливая условия назначения лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы субъекта РФ и (или) должности муниципальной службы, пенсии за выслугу лет, предоставляемой за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительно к их трудовой пенсии, вправе определять, периоды какой трудовой деятельности, предшествовавшей указанной службе, помимо предусмотренной федеральным законодательством, подлежат зачету в стаж, дающий право на такую пенсию, причем определять, исходя в том числе из своих финансовых возможностей. При этом закрепление в законе субъекта РФ перечня периодов трудовой деятельности, признаваемой равнозначной государственной гражданской (муниципальной) службе и засчитываемой в соответствующий стаж, отличающегося от перечня, установленного на федеральном уровне применительно к определению стажа государственной службы федеральных гражданских служащих, само по себе не может рассматриваться как нарушение требований ст. 76 Конституции РФ.

Пример решения суда общей юрисдикции, вынесенного с использованием позиции Конституционного Суда, примененной в Определении от 25 февраля 2010 г. № 169-О-О, – кассационное определение Кировского областного суда от 1 февраля 2011 г. по делу № 33-360, признавшего право заявителя на получение пенсии за выслугу лет.

В Определении от 25 февраля 2010 г. № 169-О-О Конституционный Суд РФ опирался на правовую позицию, выраженную им в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 12-П²⁵, интересном также тем, что в нем Конституционный Суд РФ показал, что, используя в своей законодательной деятельности принцип самостоятельности бюджетов, законодатель субъекта РФ должен вместе с тем соблюдать носящий универсальный характер конституционный принцип равенства, который выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ, но и прав, приобретаемых на основании закона субъекта РФ.

В деле, по которому вынесено указанное Постановление, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ явились положения п. 9 и 10 ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 июня 2003 г. № 48-З «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» (в редакции от 6 мая 2005 г.) как предусматривающие включение в стаж замещения должностей государственной гражданской службы (муниципальных должностей муниципальной службы) в Нижегородской области, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет (т. е. доплаты к трудовой пенсии), периодов работы в органах государственной власти и управления в СССР до 31 декабря 1991 г. и в партийных органах и их аппаратах до 14 марта 1990 г.²⁶ только на территории РСФСР.

области, и пенсии за умершего (погибшего) родителя, замещавшего государственную должность Нижегородской области либо должность государственной гражданской службы Нижегородской области».

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н. Д. Пирожкова».

²⁶ Небольшой экскурс в отечественную историю: 14 марта 1990 г. – день, когда Законом СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР», введенным в действие с момента его принятия, был внесен ряд существенных, исключительной важности изменений в Конституцию (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принятую Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г., в том числе в новой редакции была изложена ст. 6 Конституции.

Если ранее ст. 6 Конституции СССР устанавливалось: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма. Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР»,



В ст. 7 этого Закона Нижегородской области дан исчерпывающий перечень периодов службы (работы), включаемых в стаж замещения государственных должностей области. В частности, согласно п. 9 и 10 ст. 7 Закона в стаж замещения государственных должностей области, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет, включаются периоды замещения должностей руководителей, специалистов и служащих, выборных должностей, занимаемых на постоянной основе до 31 декабря 1991 г., в органах государственной власти и управления на территории РСФСР, а также периоды работы в крайкомах, обкомах, окружкомах, райкомах, горкомах партии и их аппаратах, на должностях в парткомах органов государственной власти и управления на территории РСФСР до 14 марта 1990 г. (исключая периоды работы на должностях в парткомах предприятий, организаций, учреждений). Иначе говоря, периоды работы на аналогичных должностях на территории бывших республик СССР, кроме РСФСР, в указанный перечень не включены.

Именно со ссылкой на указанные положения Закона Нижегородской области (по которому пенсии за выслугу лет устанавливаются также и муниципальным служащим в области) комиссия Законодательного Собрания и Правительства Нижегородской области по назначению пенсии за выслугу лет не засчитала в стаж муниципальной службы гражданина Н. Д. Пирожкова (заявителя жалобы в Конституционный Суд РФ), замещавшего различные муниципальные должности муниципальной службы в Нижегородской области и в 2005 г. уволившегося в связи с выходом на пенсию по возрасту, периоды работы с 1977 по 1991 г. в Туркменской ССР в партийных органах и в органах государственной власти и управления и в связи с отсутствием требуемого 15-летнего стажа отказала ему в назначении пенсии за выслугу лет.

Прокурор Нижегородской области в связи с жалобой Н. Д. Пирожкова на нарушение его пенсионных прав обратился в Нижегородский областной суд с заявлением о признании указанных положений Закона Нижегородской области недействующими как противоречащих требованиям федеральных законов и Соглашению государств – участников СНГ от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения». Согласно п. 1 и 2 ст. 6 Соглашения назначение пенсий гражданам государств – участников Соглашения производится по месту жительства и для установления права на пенсию, в том числе пенсий на льготных основаниях и за выслугу лет, учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу Соглашения.

Как отмечено в решении Нижегородского областного суда от 18 октября 2005 г. № 3-236, представитель Законодательного Собрания Нижегородской области в ходе судебного заседания заявление прокурора не признал, заявив, что согласно ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления права на пенсию государственным служащим субъектов РФ за счет средств субъектов РФ определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Он же указал на то, что ст. 31 БК РФ предусматривает право органов государственной власти субъекта РФ самостоятельно определять направления расходования средств своего бюджета, и федеральное законодательство не предусматривает возмещения субъектам РФ расходов, связанных с включением в стаж замещения государственных должностей Нижегородской области иных периодов работы в учреждениях на территории бывших республик СССР.

Решением Нижегородского областного суда заявление прокурора было удовлетворено. Но Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, куда с кассационной

то согласно новой редакции ст. 6 «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами».

Иными словами, с 14 марта 1990 г. Коммунистическая партия Советского Союза уже не признавалась руководящей и направляющей силой общества, ядром его политической системы, его государственными и общественными организациями, не признавалась определяющей генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики государства.



жалобой обратился председатель Законодательного Собрания Нижегородской области, определением от 22 февраля 2006 г. № 9-Г05-24 это решение отменила и вынесла новое решение, которым в удовлетворении требований прокурора отказала.

Тогда гражданин Н. Д. Пирожков обратился в Конституционный Суд РФ, который, рассмотрев его жалобу, постановил признать п. 9 и 10 ст. 7 вышеназванного Закона Нижегородской области не соответствующими Конституции РФ (ее ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 39), в той мере, в какой они, закрепляя право государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в Нижегородской области на включение в стаж государственной гражданской службы или, соответственно, муниципальной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет, периодов замещения должностей в органах государственной власти и управления на территории РСФСР до 31 января 1991 г., в крайкомах, обкомах, окружкомах, райкомах, горкомах партии и их аппаратах до 14 марта 1990 г. на территории РСФСР, не допускают зачет в этот стаж периодов трудовой деятельности в органах государственной власти и управления, а также партийных органах и их аппаратах в других союзных республиках бывшего СССР.

Основанием для такого решения Конституционного Суда РФ послужило следующее.

Согласно п. «ж» и «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, в рамках которого реализуется право на получение пенсии, и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, по предметам которого издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

При отсутствии соответствующего федерального закона законодатель субъекта РФ в силу Конституции РФ вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов при условии, что при этом соблюдаются конституционные требования о соблюдении прав и свобод человека и гражданина и о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ федеральным законам. Эта правовая позиция выражена в постановлениях Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П²⁷, от 16 октября 1997 г. № 14-П²⁸, от 3 ноября 1997 г. № 15-П²⁹, от 15 декабря 2003 г. № 19-П³⁰.

Поэтому при отсутствии федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, субъект РФ при установлении условий назначения лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы субъекта РФ (должности муниципальной службы), пенсии за выслугу лет, предоставляемой за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительно к их трудовой пенсии, вправе определить (исходя в том числе из своих финансовых возможностей), периоды какой трудовой деятельности, предшествовавшей этой службе, помимо предусмотренной федеральным законодательством, подлежат зачету в стаж, дающий право на пенсию за выслугу лет. И само по себе закрепление в законе субъекта РФ такого перечня периодов трудовой деятельности, признаваемой равнозначной государственной гражданской (муниципальной) службе и засчитываемой в соответствующий стаж, который отличается от перечня, установленного на федеральном уровне применительно к определению стажа государственной

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области».

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда».

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области».



службы федеральных гражданских служащих, не может рассматриваться как нарушение требований ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд РФ, субъект РФ, если он самостоятельно, за счет собственных бюджетных средств регулирует пенсионное обеспечение лиц, замещавших должности гражданской службы субъекта РФ и должности муниципальной службы, в том числе устанавливает порядок исчисления стажа службы, дающего право на пенсию за выслугу лет, должен осуществлять это регулирование с соблюдением Конституции РФ и с учетом положений федерального законодательства, закрепляющих принципы государственной гражданской службы РФ, в том числе единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ, правовой статус гражданских служащих, элементом которого является право на государственное пенсионное обеспечение, в равной степени принадлежащее как федеральным гражданским служащим, так и гражданским служащим субъектов РФ, а также гарантии муниципальным служащим в сфере пенсионного обеспечения.

Регулируя на основании ч. 2 ст. 39, п. «б», «ж» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ условия и порядок предоставления конкретных видов пенсионного обеспечения, законодатель субъекта РФ должен соблюдать конституционные принципы справедливости и равенства. Как отметил Конституционный Суд РФ, принцип равенства, гарантированный ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, носит универсальный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ, но и других прав, приобретаемых на основании закона. Поэтому различия в условиях приобретения отдельными категориями граждан права на пенсию и реализации пенсионных прав не могут устанавливаться произвольно. Такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. В сфере пенсионного обеспечения соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет на введение не имеющих объективного и разумного оправдания различий в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории.

Вопреки этому в результате редактирования Законом Нижегородской области от 6 мая 2005 г. № 43-З положений п. 9 и 10 ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 июня 2003 г. № 48-З «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» правила исчисления стажа и, соответственно, условия приобретения права на пенсию за выслугу лет для лиц, замещавших должности государственной гражданской службы (муниципальной службы) в Нижегородской области, и лиц, работавших в СССР в органах государственной власти и управления, партийных органах, изменились таким образом, что эти лица, работавшие в прошлом в одинаковых должностях, т. е. занимаясь одинаковой по существу профессиональной деятельностью, ныне оказались в неравном положении с точки зрения объема их пенсионных прав – в зависимости от места осуществления деятельности, хотя и в пределах единого государства (СССР). Оказалось, что объем пенсионных прав гражданина зависит от того, работал ли он в определенный период на территории РСФСР или же на территории другой республики СССР, а также от того, когда он оставил государственную гражданскую службу (муниципальную службу) в Нижегородской области в связи с выходом на пенсию и обратился за назначением доплаты к пенсии.

Но положения, в силу которых при решении вопроса о праве на получение пенсии за выслугу лет граждане РФ, ранее работавшие в СССР на территории не РСФСР, а других союзных республик, поставлены в худшее положение по сравнению с теми, кто работал на территории РСФСР, занимая аналогичные должности и выполняя такие же властно-управленческие функции, а также по сравнению с такими же лицами, замещавшими должности государственной гражданской службы Нижегородской области (муниципальной службы), не может быть оправдано с точки зрения защищаемых Конституцией РФ целей и ценностей и не согласуется с требованиями, вытекающими из ч. 1 и 2 ст. 19 и ч. 1 и 2 ст. 39 Конституции РФ.



Результатом Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 12-П явилось, в частности, принятие Законодательным Собранием Нижегородской области Закона Нижегородской области от 1 ноября 2007 г. № 150-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области “О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области и должности государственной гражданской службы Нижегородской области”», которым была соответствующим образом отредактирована ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 июня 2003 г. № 48-З.

Реализуя принцип самостоятельности бюджетов и самостоятельно распоряжаясь своим бюджетом (в рамках бюджетного федерализма), законодатель субъекта РФ должен руководствоваться принципом социальной справедливости и соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта РФ, принимать во внимание социально-экономическое положение и возможности бюджета субъекта РФ. Применительно к государственному пенсионному обеспечению граждан на это указано в определениях Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 473-О-О³¹, от 27 мая 2010 г. № 702-О-О³², от 27 января 2011 г. № 63-О-О³³.

Очевидно, что финансовые возможности бюджета субъекта РФ могут со временем изменяться как в сторону их увеличения, так и в сторону их уменьшения; требование обеспечения социальной справедливости при распределении средств бюджета может привести к изменениям в приоритетах социальных проблем, разрешаемых посредством финансирования из бюджета субъекта РФ.

Поэтому законодатель субъекта РФ, устанавливая, например, порядок и условия предоставления за счет собственных бюджетных средств ежемесячных доплат к трудовым пенсиям, назначенным в рамках системы обязательного пенсионного страхования, вправе корректировать правила назначения и исчисления своих доплат, исходя в том числе из своих финансовых возможностей. Само по себе это не противоречит предписаниям ч. 1 и 2 ст. 39 и ч. 2 ст. 55 Конституции РФ (об этом см. определения Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 107-О-О³⁴ и от 3 февраля 2010 г. № 150-О-О³⁵).

Однако из этого не следует, что свобода усмотрения законодателя субъекта РФ в распоряжении его бюджетом не ограничена и он может, например, произвольно и безо-

³¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 473-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коновалова Виктора Ивановича на нарушение его конституционных прав подпунктами 1, 2, 4 и 5 пункта 1 статьи 1 и пунктом 1 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» и Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга»».

³² Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2010 г. № 702-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Перчика Эрнста Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга от 8 июля 2008 года № 457-72 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» и Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга»».

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2011 г. № 63-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Живодеровой Тамары Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 9 Закона Камчатского края «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Камчатского края и должности государственной гражданской службы Камчатского края»».

³⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 107-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кирюшиной Галины Михайловны на нарушение ее конституционных прав Законом Калужской области «О внесении изменений в Закон Калужской области «О государственной службе Калужской области» и частью шестой статьи 381 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

³⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 150-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Василькина Константина Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» и Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга»».



сновательно отказаться от продолжения исполнения уже взятых на себя субъектом РФ публично-правовых обязательств по предоставлению гражданам определенных социальных гарантий, основанных на Конституции РФ: изменяя условия предоставления указанных социальных гарантий, законодатель субъекта РФ также должен руководствоваться принципом социальной справедливости и соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта РФ, принимать во внимание социально-экономическое положение и возможности бюджета субъекта РФ – Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П³⁶.

В этом же Определении Конституционный Суд РФ указал, что законодатель при внесении в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должен соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Данный принцип предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Он же предполагает в случае необходимости предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (на это указано и в Определении Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 108-О-О³⁷; соответствующая правовая позиция подробно изложена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П³⁸).

В связи с этим и применительно к сути жалобы, по которой вынесено Определение от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П, Конституционный Суд РФ указал, что законодатель Калининградской области ни в обжалуемом Законе Калининградской области, ни в каком-либо другом нормативном акте не обосновал отмену доплаты к трудовой пенсии государственным служащим Калининградской области ухудшением финансового положения в регионе и несоразмерностью доплат и не указал цели и принципы, которыми он руководствовался, ограничивая права этой категории граждан, а это означает, что он произвольно отказался от принятых обязательств.

В результате Конституционный Суд РФ определил, что обжалуемые положения, постольку, поскольку они являются основанием для произвольной отмены ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим должности государственной службы Калининградской области, которым эта доплата была установлена ранее и выплачивалась, не подлежат применению и утрачивают силу по истечении 6 месяцев с момента официального опубликования Определения по рассмотренной жалобе, как не соответствующие ч. 1 и 2 ст. 39 и ч. 1 и 3 ст. 55 Конституции РФ. Законодатель Калининградской области исполнил определенное ему Конституционным Судом РФ.

Здесь следует заметить, что к законодателю субъекта РФ полностью применимо сказанное в Постановлении Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2012 г. по делу № 31-П³⁹ относительно федерального законодателя: последний, осуществляя в рамках своих дискреционных полномочий правовое регулирование и определяя круг лиц, которым предоставляется то или иное право, должен соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости,

³⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П «По жалобам граждан В. А. Анищенко, Г. В. Кириенко и других на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 4 и статьей 6 Закона Калининградской области «О внесении изменений в отдельные законы Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области».

³⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 108-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гальченковой Валентины Александровны, Марковой Натальи Ивановны, Сапроновой Валентины Викторовны и Северенчук Валентины Владимировны на нарушение их конституционных прав положениями частей третьей – пятой статьи 16 Закона Владимирской области «О государственной гражданской службе Владимирской области».

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой».

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л. А. Пугиевой».



поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и исходить из того, что в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «различия в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания».

Правовая позиция, на которую опирался Конституционный Суд РФ, вынося Определение от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П, аналогичным образом использовалась им в другом вынесенном по аналогичному делу Определении от 11 мая 2006 г. № 88-О⁴⁰.

В обоих определениях Конституционный Суд РФ ссылается на позицию Европейского Суда по правам человека, выраженную в постановлениях последнего от 18 ноября 2004 г. по делу «Праведная против Российской Федерации»⁴¹ и от 25 октября 2005 г. по делу «Юрий Романов против Российской Федерации»⁴², отмечая, что Европейский Суд по правам человека в своих решениях указывал, что право на пенсию по старости или на социальные выплаты в конкретном объеме не относится к правам и свободам, гарантируемым Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и государство может корректировать соответствующее законодательство, в том числе уменьшая размеры пенсий, однако при этом должен соблюдаться справедливый баланс интересов государства и имущественных интересов личности.

В связи с этим здесь будет уместным привести отдельные положения из данных постановлений, имеющие прямое отношение к теме самостоятельности бюджета субъекта РФ и изложенной выше правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Так, в Постановлении от 18 ноября 2004 г. по делу «Праведная против Российской Федерации» Европейский Суд по правам человека отметил, что хотя «право на пенсию по старости или на социальные выплаты в конкретном объеме не входит в права и свободы, гарантируемые Конвенцией⁴³», «тем не менее, “требование” – даже относительно пенсии – может представлять собой собственность по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, если оно в достаточной степени реализуемо» (ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов»⁴⁴).

Поскольку заявитель жалобы, рассмотренной Европейским Судом по правам человека, в результате пересмотра ранее принятого судебного решения лишился права на получение пенсии в желаемом размере, Европейский Суд по правам человека счел, что в результате этого заявитель лишился своего имущества по смыслу второго предложения

⁴⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 88-О «По жалобе граждан Бирюкова Виктора Васильевича, Карпенко Александра Иосифовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 5 статьи 27 Закона Краснодарского края “О внесении изменений в отдельные законодательные акты и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Краснодарского края”».

⁴¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2004 г. Дело «Праведная (Pravednaya) против Российской Федерации» (Жалоба № 69529/01) (Первая секция).

⁴² Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 октября 2005 г. Дело «Юрий Романов (Yuriy Romanov) против Российской Федерации» (жалоба № 69341/01) (Вторая секция).

⁴³ Имеется в виду Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в г. Риме 4 ноября 1950 г. Россия ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» с оговоркой и заявлениями.

⁴⁴ Об этом см. также Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 1999 г. № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие».



п. 1 ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Но, как указал Европейский Суд по правам человека, такое лишение собственности «может быть оправданным, если доказано, *inter alia* [среди других вещей или дел (лат.)], что оно было “в интересах общества” и “на условиях, предусмотренных законом”... Интересы общества, по общему признанию, могут включать в себя эффективную и скоординированную схему государственных пенсий, ради которой государство может корректировать свое законодательство». «Однако, – как указал Европейский Суд по правам человека, – возможный публичный интерес государства в обеспечении единообразного применения Закона о пенсиях не должен приводить к ретроспективному перерасчету ранее присужденной денежной суммы. Европейский Суд счел, что, лишив заявителя права на получение пенсии в размере, установленном в окончательном судебном решении, государство нарушило справедливый баланс между рассматриваемыми интересами... Соответственно, имело место нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции».

К аналогичному выводу, в том числе с цитированием своего Постановления от 18 ноября 2004 г. по делу «Праведная против Российской Федерации», Европейский Суд по правам человека пришел и в Постановлении от 25 октября 2005 г. по делу «Юрий Романов против Российской Федерации».

Правовые позиции Конституционного Суда РФ, суть которых кратко изложена выше, были мотивирующим фактором в принятии этим Судом решений и по ряду других дел, так или иначе связанных с темой использования законодателем субъекта РФ своих дискреционных полномочий в распоряжении бюджетом, – определения Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1691-О-О⁴⁵, от 11 мая 2012 г. № 709-О⁴⁶, от 11 мая 2012 г. № 710-О⁴⁷, от 29 мая 2012 г. № 1007-О⁴⁸, от 17 июля 2012 г. № 1439-О⁴⁹, от 24 января 2013 г. № 63-О⁵⁰ и др.

Эти же правовые позиции Конституционного Суда РФ явились важным мотивирующим фактором решений ряда гражданских дел, рассмотренных судами общей юрисдикции – апелляционные определения Верховного суда Республики Дагестан от 28 июня 2012 г. по делу № 33-1827/2012 г., Омского областного суда от 18 июля 2012 г. по делу № 33-4112/2012; определения Алтайского краевого суда от 15 июня 2011 г. по делам № 33-5042/11, № 33-5074 и № 33-5076/11, Верховного суда Республики Карелия от 23 сен-

⁴⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1691-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 4 Закона Вологодской области “О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Вологодской области и должности государственной гражданской службы Вологодской области”».

⁴⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 709-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Игнатова Ивана Леонтьевича на нарушение его конституционных прав статьей 2 Закона Республики Коми “О пенсионном обеспечении депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе”».

⁴⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 710-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федорова Алексея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 14 и пунктом 4 статьи 23 Закона Санкт-Петербурга “О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга”».

⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 1007-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Писарева Вадима Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 Закона Ярославской области “О внесении изменений в статью 24 Закона Ярославской области «О статусе депутата Ярославской областной Думы»».

⁴⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1439-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Григорьевой Нины Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 2 и 4 Закона Тульской области “О пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим Тульской области и муниципальным служащим в Тульской области”».

⁵⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 24 января 2013 г. № 63-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гордеевой Надежды Кузьминичны на нарушение ее конституционных прав частями 1–3 статьи 19 Закона Самарской области “О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области”».



тября 2011 г. по делу № 33-2863/2011, Ленинградского областного суда от 22 марта 2012 г. № 33а-1063/2012; определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 15 января 2013 г. по делу № 11-372/2013 и др.

Знакомство с проблематикой обеспечения и реализации самостоятельности бюджетов субъектов РФ будет недостаточным, если не рассмотреть компетенцию субъектов РФ в сфере налогов и сборов, ведь в значительной степени уровень бюджетной самостоятельности субъектов РФ в финансовом плане обеспечивается соответствующим формированием налоговых доходов их бюджетов.

Как уже было отмечено выше, органы государственной власти субъекта РФ имеют право устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в бюджет этого субъекта РФ.

Существенной особенностью этого права является то, что российское законодательство не допускает (п. 3, 4, 6 ст. 12 Налогового кодекса РФ) установления федеральных, региональных или местных налогов и сборов, не предусмотренных Налоговым кодексом РФ, а также превышения на региональном или местном уровне предельного значения налоговой ставки, установленной на федеральном уровне (ранее аналогичный запрет был установлен абз. 2 п. 2 ст. 18 Федерального закона от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2005 г.)).

Конституционность данного положения подтверждается Постановлением Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П⁵¹, отметившего, что установление налогов и сборов органами государственной власти субъектов РФ должно осуществляться в соответствии с имеющей прямое действие Конституцией РФ и с общими принципами налогообложения и сборов, содержащимися в федеральном законе. При этом право субъектов РФ устанавливать налоги и сборы всегда носит производный характер, поскольку субъекты РФ связаны этими общими принципами. И выявление конституционного смысла предоставленного органам государственной власти субъектов РФ права устанавливать налоги возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в ст. 34 и 35 Конституции РФ, и конституционного принципа единства экономического пространства, закрепленного в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ. Налоговая политика, исходя из необходимости достижения равновесия между указанными конституционными ценностями, должна стремиться к унификации налоговых изъятий. Конституционный Суд РФ указал также, что этой же цели служат и исчерпывающий по своему характеру перечень региональных налогов, которые могут устанавливаться органами государственной власти субъектов РФ, и вытекающие из этого ограничения по введению дополнительных налогов, по повышению ставок действующих налогов.

Важным является также содержащееся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П указание на то, что из конституционных норм (ч. 1 ст. 8, п. «а» ст. 71, ст. 74, п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ) следует недопустимость такого установления налогов, которое нарушает единство экономического пространства страны, и потому недопустимо такое введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства страны или позволять формировать бюджеты одних регионов за счет налоговых доходов других либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов.

На важность этого положения было обращено внимание и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. № 2-П⁵²: «Согласно правовой позиции Конститу-

⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»».

⁵² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики



ционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 21 марта 1997 г., недопустимо введение региональных налогов, которые позволяют формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на плательщиков других регионов».

В этих и подобных вопросах необходимо руководствоваться принципами налогового федерализма. В противном случае неурегулированность федеральным законом вопросов налоговой юрисдикции не исключала бы неоднократное налогообложение операций, в том числе носящих межрегиональный характер; регламентация же налоговой юрисдикции субъектов РФ законами самих субъектов РФ может приводить к нарушению прав и интересов других субъектов РФ (об этом см. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. № 2-П).

И, как следует из Определения Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 342-О⁵³, налоговое регулирование, осуществляемое субъектом РФ, не должно ухудшать положение налогоплательщиков субъекта РФ по сравнению с тем, как оно определено федеральным законом (такое ухудшение может заключаться не только в возложении дополнительного налогового бремени, но и в необходимости исполнять иные, ранее не предусмотренные законодательством обязанности).

Это, как указал Конституционный Суд РФ (в том числе сославшись на свои Постановления от 30 января 2001 г. № 2-П, определения от 1 июля 1999 г. № 111-О⁵⁴, от 7 февраля 2002 г. № 37-О⁵⁵, от 10 ноября 2002 г. № 313-О⁵⁶), обусловлено выводимыми из ч. 1 ст. 8, ч. 1 и 3 ст. 15, ч. 1 ст. 34 и ст. 57 Конституции РФ «началами обеспечения стабильных правовых условий хозяйствования, предполагающими поддержание доверия у субъектов хозяйственной деятельности к закону и действиям государства, в том числе в сфере налоговых отношений, соблюдение принципов справедливости и разумной стабильности правового регулирования соответствующих отношений и недопустимость произвольных изменений в действующую систему норм... установление же тех или иных особенностей взимания налоговых платежей является прерогативой законодателя, который, однако, не может при этом нарушать общие принципы налогообложения (справедливости налогообложения, юридического равенства налогоплательщиков, равного финансового обременения, всеобщности налогообложения); такое регулирование не может носить дискриминационный характер, вводить необоснованные и несправедливые различия и ставить одни категории налогоплательщиков в худшее по отношению к другим положение, т. е. нарушать конституционный принцип равенства».

Рекомендуемая литература

Авакьян С. А. Конституционное право России : Учебное пособие. В 2 т. Т. 2. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : Инфра-М, 2011.

«О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан».

⁵³ Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 342-О «По жалобе гражданки Шуклиной Людмилы Викторовны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 1 статьи 3 Закона Магаданской области «О введении в действие на территории Магаданской области единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности»».

⁵⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 1 июля 1999 г. № 111-О «По жалобе гражданина Варганова Валерия Витальевича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» и Законом Белгородской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»».

⁵⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. № 37-О «По жалобе гражданина Кривихина Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца третьего статьи 143 и пункта 2 статьи 145 Налогового кодекса Российской Федерации».

⁵⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2002 г. № 313-О «По жалобе гражданки Паутовой Людмилы Ивановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 145 Налогового кодекса Российской Федерации».



Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009.

Бродский М. Н. Финансовая система субъекта Российской Федерации (по материалам Санкт-Петербурга). СПб.: ООО «Бизнес пресса», 2009.

Брызгалин А. В. Региональные налоги и законодательство субъектов РФ о налогах. Екатеринбург: Изд-во «Налоги и финансовое право»; М.: Изд-во «Омега-Л», 2012.

Грицок Т. В., Котилко В. В., Лексин И. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. М.: Финансы и статистика, 2013.

Конституция и налоги: основные положения решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам налогообложения (1993–2007 гг.) / Под ред. Л. О. Иванова, В. М. Зарипова. М.: Волтерс Клувер, 2009.

Королев С. В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2005.

Крохина Ю. А. Бюджетное право России: Учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт ; ИД Юрайт, 2013.

Крохина Ю. А. Налоговое право: Учебник для бакалавров. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2013.

Сасов К. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налогообложению. М.: Волтерс Клувер, 2008.

Финансовое право России: Учебное пособие для бакалавров / Отв. ред. М. В. Карасева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2013.

Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2012.

Вопросы для самостоятельного изучения и обсуждения на семинарах

1. Выше указаны некоторые из судебных актов судов общей юрисдикции, принятых с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам реализации законодателем субъекта РФ своих дискреционных полномочий по распоряжению бюджетом субъекта РФ. Ознакомьтесь с этими судебными актами и подготовьте для семинара доклад о практике применения судами общей юрисдикции указанных правовых позиций Конституционного Суда РФ.

2. Найдите другие (помимо указанных выше) акты Конституционного Суда РФ по тематике настоящего раздела и, опираясь на них, дополните изложенное в настоящем разделе. Подготовьте соответствующее выступление на семинаре.

3. Используя указанные выше, а также самостоятельно найденные вами другие акты Конституционного Суда РФ по теме настоящего раздела, покажите последовательность и преемственность в обосновании Конституционным Судом РФ своих правовых позиций.

4. Постройте схему связей положений статьи 31 («Принцип самостоятельности бюджетов») Бюджетного кодекса РФ и актов Конституционного Суда РФ, выражающих его правовые позиции по этим положениям (применительно к субъектам РФ).

5. Изучите основы финансовой системы того региона, в котором вы живете, и подготовьте для семинара доклад о реализации в рамках этой системы принципа самостоятельности бюджетов.

6. Какие, по вашему мнению, необходимы законодательные решения для дальнейшего развития самостоятельности бюджетов субъектов РФ? Обоснуйте ваши предложения.

7. Проанализируйте, как, начиная с 1990-х годов, изменялся объем прав субъектов РФ в части их бюджетной самостоятельности. Подготовьте с несколькими другими студентами общий доклад об этом на семинаре.

8. Изучите современные тенденции в отношении бюджетной самостоятельности субъектов РФ и покажите их связь с правовыми позициями Конституционного Суда РФ по вопросам бюджетной самостоятельности субъектов РФ.



Аннотация. Представлена глава учебного пособия «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации», в которой рассматриваются правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам самостоятельности бюджета субъекта РФ. Подробно рассматриваются принцип самостоятельности бюджетов и его реализация в бюджетной деятельности субъектов РФ. Предложены вопросы студентам для самостоятельного изучения и обсуждения на семинарах.

Ключевые слова. Конституционный Суд Российской Федерации, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, бюджет, субъект Российской Федерации, принцип самостоятельности бюджетов.

Annotation. It is presented a chapter of the textbook «Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on budgetary activity of subjects of the Russian Federation», in which the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the independence budget of a subject of the Russian Federation are considered. The principle of independence of budgets and its implementation in the budgetary activity of subjects of the Russian Federation is analyzed in detail. Questions are suggested students for self-study and discussions at seminars.

Keywords. The Constitutional Court of the Russian Federation, legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, budget, subject of the Russian Federation, principle of independence of budgets.

Раздел 5

ПИСЬМА. РЕЦЕНЗИИ

О. К. Кремлева
O. K. Kremleva

РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНИК ЗУБАЧА А. В., ГРАВЕ А. В., РОЖИНОЙ Н. А., ТЕРЕНТЬЕВА Р. В. «ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО»¹

REVIEW OF A TEXTBOOK ZUBACH A. V., GRAVE A. V., ROZHINA N. A., TERENTIEV R.V. «CUSTOMS LAW»

Учебник «Таможенное право», подготовленный авторским коллективом преподавателей Российской таможенной академии (А. В. Граве, А. В. Зубач, Н. А. Рожина, Р. В. Терентьев) является значимым событием в процессе учебно-методического обеспечения преподавания дисциплины «Таможенное право». Учебник выполнен с использованием современного нормативного материала, основанного на законодательстве Таможенного союза и актах таможенного законодательства Российской Федерации.

Одна из особенностей современного таможенного права – высокая динамика изменений законодательства, относительная нестабильность базовых правовых институтов, наличие серьезных дискуссий, связанных с определением сущности понятий указанной сферы правовой науки. Начало полномасштабного функционирования Таможенного союза и Единого экономического пространства заставляет по-новому подходить к формулировке основных доктринальных положений науки таможенного права, искать новые подходы к изложению учебного материала в процессе преподавания одноименной дисциплины. Авторам учебника удалось справиться с основной задачей – изложением содержания основных институтов таможенного права с учетом новейших изменений таможенного законодательства.

Учебник написан с учетом требований Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения по направлению «Юриспруденция», направлен на формирование широкого перечня профессиональных компетенций будущих юристов.

Учебник содержит двенадцать глав, последовательность и содержание которых во многом традиционны. Авторы излагают исторические этапы становления таможенного права в России (глава 1), раскрывают теоретико-правовые основы таможенного права (глава 2), дают характеристику правового статуса таможенных органов и их должностных лиц (глава 3), иных субъектов таможенного права (глава 4). Достаточно удачным представляется, на наш взгляд, выделение отдельной, пятой главы, посвященной международно-правовым основам таможенного регулирования, в связи с возросшей ролью норм международного права в правоприменительной практике таможенных органов.

Глава 6 («Общий порядок таможенной очистки товаров») дает представление об основных группах таможенных операций (прибытие товаров на таможенную территорию, временное хранение, таможенное декларирование товаров, выпуск товаров). При изложении материала шестой главы авторы отказались, вслед за законодателем, от использования традиционного термина «таможенное оформление», опираясь на термин «таможенная



очистка», вошедший в обиход после присоединения России к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Несмотря на то что такой подход может вызвать дискуссию вследствие незавершенности процесса определения базовых понятий таможенного дела, позиция авторов оправдана современным состоянием науки и уровнем нормативно-правового регулирования.

Правовому регулированию отдельных таможенных процедур посвящена седьмая глава учебника. В связи с ограниченностью объема учебника в данной главе дана схематическая правовая характеристика таможенных процедур, позволяющая составить представление о данном институте таможенного права. На наш взгляд, седьмая глава, несомненно, выиграла бы от размещения в ней характеристики специальной таможенной процедуры, так как отсутствие такого параграфа выглядит некоторым отступлением от логически выверенного и последовательного изложения материала.

Несомненным достоинством восьмой главы является наличие в ней характеристики общих принципов применения особого порядка перемещения через таможенную границу некоторых категорий товаров и применения отдельных форм таможенного контроля, что формирует у студентов понимание основных механизмов правового регулирования в данной сфере.

Главы девятая и десятая учебника посвящены характеристике традиционных для таможенного права институтов таможенного контроля и таможенных платежей, завершающие главы – характеристике нормативно-правовой базы борьбы с таможенными правонарушениями (глава 11) и преступлениями (глава 12). Следует особо отметить, что главы, направленные на характеристику правоохранительной деятельности таможенных органов, написаны на основе самого современного нормативного материала – новой редакции 16 главы КоАП России, Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса.

Стремление сократить большой по объему учебник (25 печатных листов) послужило, вероятно, причиной отказа авторов от включения в текст раздела, направленного на характеристику института обжалований действий и решений таможенных органов, что представляется, на наш взгляд, не совсем оправданным ввиду практической значимости данного материала. С уважением относясь к творческим замыслам авторов, считаем возможным рекомендовать при переиздании несколько сократить исторический очерк первой главы и за счет этого раскрыть в учебнике основные принципы правового регулирования обжалования действий и решений таможенных органов и их должностных лиц и информирования и консультирования, осуществляемых таможенными органами.

В целом необходимо отметить общий высокий методический и научный уровень рецензируемого учебника, который подтвержден грифом Министерства образования.

Несмотря на то что издательство позиционирует данный учебник в серии «Бакалавр», его содержание позволяет говорить о возможности его применения в процессе обучения по программам подготовки магистров и специалистов. Учебник несомненно вызовет интерес у всех специалистов в области таможенного дела и внешнеэкономической деятельности.

Ключевые слова. Таможенное право, аннотация, учебник.

Keywords. Customs law, annotation, textbook.

Раздел 6

КОНФЕРЕНЦИИ И СЕМИНАРЫ

*Материалы XI Международной научной конференции по конституционному праву
«Российская конституционная модель: замысел, реализация, перспективы»
(Санкт-Петербург 24–25 мая 2013 г.)*

*С. А. Денисов
S. A. Denisov*

КОНСТИТУЦИОННОСТЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

THE CONSTITUTIONALITY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Большинство конституционалистов в России проводят исследования в рамках позитивистской методологии. При этом текст национальной Конституции неосознанно сакрализуется, берется за идеал при всех оценках законодательства и правовой жизни. В данном исследовании предлагается аксиологический подход к конституционному праву. При этом подходе мы сравниваем национальный конституционный акт с идеалами конституционализма, выработанными западной теорией конституционного права. В результате такого сравнения делается вывод о том, является ли национальный конституционный акт реальной конституцией, соответствующей идеалам конституционализма, или это всего лишь имитация конституции, ложная конституция, текст которой закрепляет принципы и нормы, характерные для доконституционного этапа развития государственного права¹. С помощью этой методологии предлагается оценивать и решения Конституционного Суда РФ.

Первой задачей данного исследования является уяснение ценностей, которые можно назвать универсальными для западной традиции конституционализма. Ко второй задаче относится исследование того, как эти ценности могут тонко и профессионально искажаться, подменяться неконституционными ценностями в так называемых административных государствах, обеспечивающих власть не народа, а государственной бюрократии².

Предметом анализа будет несколько решений Конституционного Суда РФ, касающихся вопросов политического режима, формы правления и государственного устройства России.

1. Смыслом и целью конституционного права, в западном его понимании, является ограничение власти государства, его органов. Этим оно отличается от доконституционного государственного права, которое нацелено, наоборот, на легитимацию власти государственных органов во главе с правителем. «Конституция – это средство ограничения государственной власти», – пишет А. Шайо³.

Важнейшим средством ограничения власти государственных органов является применение к ним разрешительного типа правового регулирования в соответствии с концепцией

© С. А. Денисов, 2013

¹ Денисов С. А. 1) Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5–7; 2) Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 2–8.

² Денисов С. А. Общая теория административного государства. Екатеринбург, 2011.

³ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 57.



правового государства. Этот тип регулирования предполагает, что государственный орган может делать только то, что ему прямо предписано в конституции. Отсутствие прямого разрешения указывает на запрет.

Конституционный Суд РФ в своих решениях последовательно отказывается от применения разрешительного типа правового регулирования к органам государства. Наоборот, он считает не только их правом, но и обязанностью выходить за рамки указанных в Конституции РФ полномочий, ссылаясь на их общие цели и задачи. Цель оправдывает средства. Наиболее ярким примером такого подхода является правовая позиция Конституционного Суда РФ, предполагающая наличие скрытых полномочий у Президента РФ⁴. Согласно этой правовой позиции Президент РФ приобрел право издавать указы, носящие характер закона⁵, осуществлять контроль за правотворческой деятельностью Федерального Собрания⁶. Опираясь на эту правовую позицию, сам Президент РФ (с помощью издания указов) и послушное ему Федеральное Собрание (с помощью принятия законов) стали дополнять содержание ст. 83 Конституции РФ новыми кадровыми полномочиями Президента РФ. У него, например, появилось не предусмотренное Конституцией РФ, но закрепленное в законе право предлагать Федеральному Собранию кандидатуру на должность Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя, аудиторов Счетной Палаты, Председателя и двух заместителей Конституционного Суда РФ. У палат Федерального Собрания также появились полномочия, не предусмотренные Конституцией РФ. Еще раз свою позицию в отношении дописывания норм Конституции РФ с помощью федеральных законов Конституционный Суд подтвердил при рассмотрении вопроса о праве Президента РФ предлагать кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Федерации⁷.

Вторым важнейшим средством ограничения власти государства над гражданским обществом является введение принципа разделения властей. После 1993 г. Конституционный Суд РФ во всех спорах о полномочиях Президента РФ последовательно занимает позицию, направленную на расширение его власти⁸. Это привело к тому, что фактически в России оказался восстановленным институт Верховной власти, закрепленный в 1906 г. в Основных законах Российской империи (ст. 4). Президент РФ окончательно возвысился над выделенными в Конституции РФ ветвями власти и устранил их самостоятельность. Разделение властей оказалось подмененным разделением труда между различными государственными органами, подвластными Правителю.

2. Второй важнейшей целью конституционного права является обеспечение свободного развития гражданского общества. Она реализуется посредством закрепления общедозволительного типа регулирования поведения граждан. Закрепление этого типа регулирования происходит посредством декларирования свободы слова, печати, объединения, публичных мероприятий и т. д. Свобода означает, что гражданин может делать все что угодно, за исключением того, что наносит очевидный вред другим людям и обществу. Ограничение свободы может быть выражено только через охранительные нормы права (уголовного, административного), в которых формулируются состав правонарушения и санкция за его совершение. Свобода не должна ограничиваться с помощью регулятивных норм, указывающих, как, в какой форме и последовательности гражданин может ее реализовать. Эта идея четко выражена в Поправке I к Конституции США: «Конгресс не должен издавать

⁴ Постановление от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

⁵ Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Там же. 1996. № 19. Ст. 2320.

⁶ Пункт 4 Постановления от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Там же. № 18. Ст. 2253.

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Там же. 2006. № 3. Ст. 336.

⁸ Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Там же. 1995. № 33. Ст. 3424; Постановление КС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Там же. 1996. № 18. Ст. 225; Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Там же. № 19. Ст. 2320; Постановление КС РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Там же. 1998. № 52. Ст. 6447; Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Там же. 2006. № 3. Ст. 336.



ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собирать и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»⁹.

Если законодатель принимает законы, направленные на регулирование использования свободы, то он неизбежно устраняет ее, переходит к разрешительному типу регулирования, при котором указывается, что имеет право делать гражданин. Не указанные в законе формы поведения автоматически запрещаются. Так, Конституционный Суд РФ, продекларировав на словах свободу объединения, на деле санкционировал устранения этой свободы, указав, что законодатель не только имеет право, но и обязан исходя из политической ситуации регулировать создание и деятельность политических партий¹⁰. Поддержка введения разрешительного типа правового регулирования привела к тому, что в России оказалась почему-то запрещенной организация региональных партий, кадровых партий, не имеющих членства (как республиканцы и демократы в США), партий с коллективным членством, как лейбористы в Великобритании. Конституционный Суд РФ фактически встал на этатистскую позицию, посчитав, что государственные органы лучше знают, что нужно гражданам, и сумеют о них позаботиться. Либеральный взгляд на конституционализм исходит из того, что если конституция не ограничила права граждан, то это значит, что она предоставила им свободу деятельности. Конституционный Суд РФ, который не заподозришь в либерализме и сочувствии политическим свободам, рассуждает прямо противоположно. Конституция РФ «непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает и условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии, чем обуславливается необходимость соответствующего правового регулирования и допустимость установления федеральным законодателем, действующим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в пределах имеющейся у него дискреции, требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий», – написано в Постановлении КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П¹¹. Фактически Конституционный Суд РФ исходит из идеала полицейского, патерналистского государства, которое должно урегулировать каждый шаг в жизни человека.

3. Конституционное право в отличие от государственного доконституционного права закрепляет и поддерживает суверенитет народа, а не правителя и государственной бюрократии. Народ реализует свой суверенитет непосредственно, используя политические права и свободы. В своих решениях Конституционный Суд РФ последовательно выступает за умаление этих политических прав и свобод, нарушая в том числе ч. 2 ст. 55 Конституции РФ. Он признал конституционным ограничение права граждан на объединение в политические партии¹², сужение избирательных прав граждан¹³. Оправдание этих ограничений основано не на вредности того или иного поведения для общества (его посягательстве на ценности, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), а на политической целесообразности таких ограничений: обеспечение «устойчивости многопартийной системы»¹⁴, «целостность и

⁹ Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 173.

¹⁰ Пункт 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального Закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

¹¹ Постановление от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов»» // Там же. 2007. № 30. Ст. 3989.

¹² Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Там же. 2005. № 6. Ст. 491; Постановление от 16 июля 2007 г. № 11-П // Там же. 2007. № 30. Ст. 3989.

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Там же. 2006. № 3. Ст. 336.

¹⁴ Пункт 6 мотивировочной части Постановления от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов»».



устойчивость политической системы»¹⁵. Такая правовая позиция Суда открывает дорогу для оправдания ограничения конституционных прав граждан в других законах, не ставших предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Вполне конституционными с точки зрения Конституционного Суда РФ, видимо, надо считать нормы ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁶, которые устраняют свободу деятельности объединений, ставят их под административный надзор государства (исходя из презумпции их недобросовестности) и позволяют ликвидировать их по формальным основаниям. Нет смысла обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу подмены уведомительного порядка проведения публичных мероприятий разрешительным, который фактически закреплен в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»¹⁷. Очевидно, что Конституционный Суд встанет на сторону государственных и муниципальных органов, которые явно не испытывают симпатии к публичным мероприятиям оппозиции и стараются их не допускать.

Суверенитет народа реализуется не только через центральные органы государственной власти, но и через органы власти регионов и мест. Но Конституционный Суд РФ в своих решениях проявляет явную поддержку курса правящей группы на установление централизованного управления страной, ограничение права населения регионов самостоятельно решать свои дела. Это ярко проявилось в решении, оправдывающем фактический переход к назначению глав регионов Президентом РФ¹⁸. Чтобы отнять у субъектов Федерации право самостоятельно устанавливать у себя систему органов государственной власти, Конституционный Суд РФ фактически возвел в ранг общих принципов все нормы (имеющие достаточно узкое и конкретное содержание), содержащиеся в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁹ и указах Президента РФ²⁰. В своем Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П Конституционный Суд РФ²¹ лишил население регионов права самостоятельно определять вид республики, который оно считает приемлемым для себя. Он обязал это население копировать суперпрезидентский характер республики, который закреплен в Конституции РФ. На вредность этой унификации организации власти в регионах для развития федерализма обращал внимание Н. В. Витрук в своем особом мнении²². Отказ признать принцип разделенного государственного суверенитета²³ значительно подорвал самостоятельность регионов и способствовал восстановлению фактически имперского государственного устройства с повторной колонизацией России. Существенно ограничило права граждан на региональное самоуправление оправдание запрета региональных партий. Конституционный Суд РФ выразил явное пренебрежение к реализации интересов населения отдельных регионов. По его мнению, политические партии «призваны формировать политическую волю многонационального российского народа как

¹⁵ Пункт 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации “Балтийская республиканская партия”» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

¹⁶ ФЗ «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 12.05.1995 г. с изменениями и дополнениями // Там же. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹⁷ ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ с изменениями и дополнениями // Там же. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Там же. 2006. № 3. Ст. 336.

¹⁹ Там же.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Там же. 1996. № 19. Ст. 2320.

²¹ СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

²² Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука по делу о проверке ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Там же. № 4. Ст. 409.

²³ Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П // Там же. 2000. № 25. Ст. 2728.



целого, выражать, прежде всего, общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов»²⁴.

Таким образом, Конституционный Суд РФ внес свой посильный вклад в восстановление бюрократического характера российского государства, введение в стране авторитарного режима и монархической формы правления.

4. Констатация факта, что Конституционный Суд РФ принимал решения, не соответствующие идеалам конституционализма, не означает того, что он действовал вопреки интересам России. Не следует забывать, что идеалы конституционализма принимаются той или иной страной на определенном этапе ее развития. Глупо было бы пенять на то, что средневековые государства неконституционны. Вполне возможно, что Россия еще не дошла до того уровня развития, когда ей нужен конституционализм. Франция, Германия, Япония, Южная Корея шли в своем развитии через этап бонапартизма, при котором бюрократия во главе с правителем навязывала консервативному обществу новый капиталистический порядок. Вполне возможно, что России сегодня тоже выгоден бонапартизм. Но ученые-конституционалисты, если они не являются просто пропагандистами, оправдывающими государственную политику, должны называть вещи своими именами, не объявлять конституционным то, что им не является.

Аннотация. Несколько решений Конституционного Суда РФ, касающихся формы правления, политического режима, вступают в конфликт с европейскими принципами конституционализма: ограниченного правления, правового государства, разделения властей, суверенитета народа, политических прав граждан, федерализма.

Ключевые слова. Ценности конституционализма, решения Конституционного Суда РФ.

Annotation. Some decisions of Constitution Court of Russia are in conflict with the values of European constitutionalism: reduce of government, state of law, division of power, sovereignty of people, political rights of citizens, federalism.

Keywords. Values of constitutionalism, judgments of the Constitutional Court of Russia.

²⁴ Пункт 3.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Там же. 2005. № 6. Ст. 491.



АИСТОВА ЛЮДМИЛА СТЕПАНОВНА

Родилась в г. Белосток, Республика Беларусь. Окончила в 1965 г. юридический факультет Ленинградского государственного университета им. А. А. Жданова.

Доцент, кандидат юридических наук кафедры уголовно-правовой охраны экономических отношений Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Контактная информация для переписки: zefir2005e-mail.ru

AISTOVA LYUDMILA

Was born in Belostok, Belarus. In 1965 has ended faculty of law of the Leningrad State University of A. A. Zhdanov. Associate professor, candidate of jurisprudence of chair of the criminal – legal protection of economic relations of St.-Petersburg State University of Economy.

E-mail: zefir2005e-mail.ru

БРОДСКИЙ МИХАИЛ НАУМОВИЧ

Родился в 1948 г. в Ленинграде. Окончил экономический факультет Ленинградского государственного университета им. А. А. Жданова, Университет права Экс-Марсель и Северо-Западную Академию государственной службы. Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Член правительства Санкт-Петербурга, представитель Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Заведующий кафедрой правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки: 1151679@mail.ru

BRODSKY MICHAEL

Was born in 1948 in Leningrad. Has ended faculty of economy of the Leningrad State University of A. A. Zhdanov, the University of Law of Aix-Marseille and the North-West Academy of Public Administration. A member of the St.-Petersburg government, the representative of the Governor of St.-Petersburg Legislative Assembly of St.-Petersburg. The head of chair of a regulation of the economy of St.-Petersburg State University of Economy. Doctor of economic and jurisprudence sciences, professor.

E-mail: 1151679@mail.ru



ВЛАДИМИРОВА НАТАЛЬЯ АНАТОЛЬЕВНА

Родилась в Ленинграде. В 2002 г. окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета. Соискатель ученой степени кандидата юридических наук.

Помощник нотариуса в нотариальной конторе нотариуса Шеляковой Л. А.

Контактная информация для переписки:
Vlanatana@mail.ru

VLADIMIROVA NATALYA

Was born in Leningrad. In 2002 has ended faculty of law of the St.-Petersburg State University. Competitor of the degree of candidate of legal sciences. Assistant to the notary in the notary office of the notary Sheliakova L. A.

E-mail: Vlanatana@mail.ru

ГРИГОРЬЕВ ВАЛЕРИЙ ИВАНОВИЧ

Окончил факультет физического воспитания Ленинградского института физической культуры. Заведующий кафедрой физической культуры, профессор, доктор педагогических наук.

Контактная информация для переписки:
gr-finec2010@yandex.ru

GRIGORIEV VALERY

Has ended the faculty of physical education at the Leningrad Institute of Physical Culture. Head of chair of physical education, professor, doctor of pedagogical sciences.

E-mail: gr-finec2010@yandex.ru



ГОРЕЛОВ ВЛАДИМИР ВИТАЛЬЕВИЧ

Родился в 1986 г. в Ленинграде. Окончил исторический факультет Санкт-Петербургского государственного университета.

Ассистент кафедры истории и политологии Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Кандидат исторических наук.

Контактная информация для переписки:
valter_spb@mail.ru

GORELOV VLADIMIR

Was born in 1986 in Leningrad. Has ended faculty of history of the St.-Petersburg State University. Assistant to chair of history and political science of the St.-Petersburg State University of Economy.

Candidate of historical sciences.
E-mail: valter_spb@mail.ru





ДЕНИСОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

Родился в 1957 г. в г. Курган. Окончил факультет правоведения Академии МВД СССР. Доцент кафедры прав человека юридического факультета Гуманитарного университета г. Екатеринбурга.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

sa-denisov@yandex.ru

DENISOV SERGEY

Was born in 1957 in Kurgan. Has ended faculty of law of the Academy of Ministry of Internal Affairs of the USSR. Associate professor of chair of human rights, law faculty, of the Humanities University of Yekaterinburg.

The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

КРАЙНОВА НАДЕЖДА АЛЕКСАНДРОВНА

Родилась во Владивостоке. Окончила юридический факультет Дальневосточного государственного университета.

Доцент кафедры уголовно-правовой охраны экономических отношений Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

kna1976@rambler.ru



KRAYNOVA NADEZHDA

Was born in Vladivostok. Has ended faculty of law of the Far Eastern State University. Associate professor of chair of the criminal – legal protection of economic relations of St.-Petersburg State University of Economy. The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: kna1976@rambler.ru

КРЕМСАЛЮК ВИКТОР АЛЕКСАНДРОВИЧ

Родился в 1986 г. в Ленинграде. Окончил юридический факультет Санкт-Петербургского университета экономики и финансов.

Адвокат (Адвокатский кабинет Кремсалюка В. А.)

Контактная информация для переписки: vkey@mail.ru



KREMSALYUK VICTOR

Was born in 1986 in Leningrad. Has ended faculty of law of the St.-Petersburg University of Economy and Finance.

Lawyer (Law office of Kremalyuk V. A.)

E-mail: vkey@mail.ru



КРЕМЛЕВА ОЛЬГА КЛАВДИЕВНА

Родилась в Ленинграде. Окончила Санкт-Петербургский государственный университет, юридический факультет. Заведующая кафедрой хозяйственного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки: okremlev@mail.ru

KREMLEVA OLGA

Was born in Leningrad. Has ended faculty of law of the St.-Petersburg State University. Head of the chair of economic law of the St.-Petersburg State University of Economy.

The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: okremlev@mail.ru



ЛИВЕРОВСКИЙ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

Родился в 1947 г. в Ленинграде. Окончил математико-механический и юридический факультеты Ленинградского государственного университета. Профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета. Доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки: pravo@finec.ru

LIVEROVSKY ALEXEI

Was born in 1947 in Leningrad. Has ended faculty of law and faculty of mathematics and mechanics of the Leningrad State University. The doctor of jurisprudence, professor of chair of constitutional law of the St.-Petersburg State University of Economy.

E-mail: pravo@finec.ru



МОСИН ЕВГЕНИЙ ФЕДОРОВИЧ

Родился в 1944 г. в Красноярске. Окончил Ленинградский механический институт (Военмех), Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов и юридический факультет Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов.

Адвокат Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов. Доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета. Кандидат технических наук, доцент.

Контактная информация для переписки: mosin_ef@mail.tu

MOSIN EUGENE

Was born in 1944 in Krasnoyarsk. Graduated from the Leningrad Mechanical Institute (Voenmekh), St.-Petersburg State University of Economy and Finance and faculty of law of St.-Petersburg Humanitarian University of Trade Unions. The lawyer of the St.-Petersburg City Bar Association. The senior lecturer of chair of the legal regulation of the economy of the St.-Petersburg State University of Economy. The candidate of technical sciences, the senior lecturer.

E-mail: mosin_ef@mail.tu

НОВИКОВ АНДРЕЙ БОРИСОВИЧ

Родился в 1963 г. в Ленинграде. Окончил юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета.

Профессор кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского экономического университета.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:
docanovikov@mail.ru

NOVIKOV ANDREY

Was born in 1963 in Leningrad. Has ended faculty of law of the St.-Petersburg State University.

Professor of chair of legal regulation of the economy of the St.-Petersburg State University of Economy. The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: docanovikov@mail.ru





НОВИКОВА ВАЛЕРИЯ АНДРЕЕВНА

Родилась в Ленинграде. Окончила в 2008 г. бакалавриат, в 2010 г. магистратуру факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета и совместную двухдипломную магистерскую программу Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов и Гамбургского университета Master of International Business Administration.

Аспирант кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Контактная информация для переписки: chefin@mail.ru

NOVIKOVA VALERIYA

Was born in Leningrad. In 2008 has ended bachelor's degree and in 2010 master's degree of faculty of international relationships of the St.-Petersburg State University and a joint master's program (dual degree) of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance, and the University of Hamburg Master of International Business Administration. Postgraduate of faculty of law of chair of the legal regulation of the economy of the St.-Petersburg State University of Economy.

E-mail: chefin@mail.ru

САГАНЬ ОКСАНА СЕРГЕЕВНА

Помощник судьи Уставного суда Санкт-Петербурга, государственный советник Санкт-Петербурга 3-го класса. Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:
oss@spbustavsud.ru

SAGAN OKSANA

The assistant referee of Charter Court of St.-Petersburg, State Councillor of St.-Petersburg of 3-d class. The candidate of jurisprudence.

E-mail: oss@spbustavsud.ru





РАДОШНОВА НАТАЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА

Родилась в Ленинграде. Окончила дефектологический факультет Ленинградского государственного педагогического института им. А. И. Герцена и юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Аспирантка кафедры уголовно-правовой охраны экономических отношений юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Юрист в ООО «Меридиан».

Контактная информация для переписки:
radoshnova@bk.ru

RADOSHNOVA NATALIA

Was born in Leningrad. Has ended faculty of defectology of the Leningrad State Pedagogical University of A. I. Herzen and faculty of law of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. Postgraduate of chair of the criminal law protection of economic relations of faculty of law of the St.-Petersburg State University of Economy.

A lawyer in LTD «Meridian».

E-mail: radoshnova@bk.ru

СКАЧКОВА АННА ЕВГЕНЬЕВНА

Окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета. Профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Доцент, старший советник юстиции. Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:
annaskachkova@yandex.ru

SKACHKOVA ANNA

Graduated from St.-Petersburg State University, Faculty of Law.

The professor of chair of public prosecutor's supervision and participation of the public prosecutor in treating of criminal, civil and arbitration affairs of the St.-Petersburg legal institute (branch) of Academy of the General Procuracy of the Russian Federation. The candidate of jurisprudence, the senior lecturer, the senior adviser of justice.

E-mail: annaskachkova@yandex.ru





ТЮНИН ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ

Родился в 1955 г. в Воронеже. Окончил юридический факультет Высшего политического училища имени 60-летия ВЛКСМ МВД СССР.

Заведующий кафедрой уголовно-правовой охраны экономических отношений Санкт-Петербургского государственного экономического университета. Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки:
v-tunin@rambler.tu

TYUNIN VLADIMIR

Was born in 1955 in Voronezh. Has ended faculty of law of Higher Political School of 60th anniversary of the Komsomol Ministry of Internal Affairs of the USSR. Head of chair of the criminal – legal protection of economic relations of St.-Petersburg State University of Economy. Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: v-tunin@rambler.tu

ЩЕРБАКОВСКИЙ ГРИГОРИЙ ЗИНОВЬЕВИЧ



Родился в 1965 г. в Ленинграде. Окончил в 1999 г. Ленинградский финансово-экономический институт им. Н. А. Вознесенского. Специальность – экономическая кибернетика. В 1996 г. окончил Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права. Специальность – юриспруденция. В 2003 г. окончил Северо-Западную академию государственной службы. Специальность – юриспруденция. В 2006 г. окончил Санкт-Петербургский университет МВД на соискательство ученой степени. Доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Контактная информация для переписки:
gz@malthousemail.ru

SCHERBAKOVSKIY GRIGORIY

Was born in 1965 in Leningrad. Has ended in 1999 the Leningrad financial-economic institute of N. A. Voznesenski. Specialty – economic cybernetics. In 1996 has ended St.-Petersburg Institute of Foreign Economic Relations, Economics and Law. Specialty-jurisprudence. In 2003 has ended North-West Academy of Public Service. Specialty-jurisprudence. In 2006 has ended St.-Petersburg State University of the Ministry of Internal Affairs. The professor of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. The doctor of jurisprudence, the doctor of economic sciences.

E-mail: gz@malthousemail.ru



ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал «Ученые записки юридического факультета» Санкт-Петербургского государственного экономического университета приглашает к сотрудничеству авторов научных работ – правоведов, юристов-практиков, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.

Присланные авторами статьи проходят обязательное рецензирование. Материалы студентов, аспирантов и соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя.

Для публикации необходимо представить в редакцию рукопись в двух формах – на бумажном и электронном носителях. Средний объем рукописи 0,5–1,0 авторских листа (20 000–40 000 знаков, включая пробелы). Текст рукописи должен быть представлен в формате: Word for Windows, формат страницы А4 (210x297), поля – 20 мм, шрифт Times New Roman, размер шрифта (кегель) – 14, интервал – полуторный. Пристатейный библиографический список оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.05-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

Кроме файла с основным текстом статьи, должен быть представлен отдельный файл с информацией об авторе/ах:

- фамилия, имя, отчество автора;
- год и место рождения;
- образование (с указанием высшего учебного заведения и факультета);
- место работы, должность;
- ученое звание, ученая степень (если имеются);
- контактная информация (почтовый адрес, контактный телефон и адрес электронной почты).

В приложении к тексту статьи должны быть представлены следующие сведения **на русском и английском языках:**

- фамилия, имя, отчество автора;
- название статьи;
- ключевые слова (5-6 слов) и аннотация, отражающая содержание статьи (50–250 слов).

Фотография автора/ов (отдельным файлом в формате jpeg с высоким разрешением) обязательна.

Редакция оставляет за собой право не рассматривать рукописи, оформленные не в соответствии с указанными требованиями.

Контактная информация:

Почтовый адрес: 191023, Санкт-Петербург, Москательный пер., д. 4

Телефон: (812) 310-91-91, 570-20-86

E-mail: zapiski@finec.ru; pravo@finec.ru

Научное издание

**УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ
юридического факультета**

Научный редактор А. А. Ливеровский
Выпуск 29 (39)

Редакторы *Ю. К. Мамедова, Р. Я. Гучмазова*
Компьютерная верстка – *С. В. Павлова*

Свидетельство ПИ № 2-7308 от 11 июня 2004 г. выдано Северо-Западным окружным
межрегиональным территориальным управлением Министерства Российской Федерации по делам
печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Лицензия № 040050 от 15.08.96.
Подписано в печать 21.06.2013 г. Формат 60x84¹/₈ Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,15. Уч.-изд. л. 14,5.
Тираж 500 экз. Заказ

Отпечатано в типографии ООО «Веда-Полиграф»
196084, Санкт-Петербург, ул. Заставская, 33
(812) 347-76-45