

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

# УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

*юридического факультета*

*Выпуски 13(23)-14(24)*

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2009

Председатель редакционной коллегии  
ректор СПбГУЭФ, 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. **А. А. Белкин**,  
д. ю. н., проф. **Г. Г. Бернацкий**, д. э. н., д. ю. н., проф. **М. Н. Бродский**,  
д. ю. н., проф. **Л. Б. Ескина**, д. ю. н., проф. **В. П. Кириленко**,  
д. ю. н., проф. **М. И. Клеандров**, д. ю. н., проф. **В. А. Кряжков**,  
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., проф. **А. И. Худяков**

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

**У 91 Ученые записки юридического факультета.** Вып. 13 (23)-14 (24) / Под ред. А. А. Ливеровского. – Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2009. – 137 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

|                                                                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Агафонова А. А.</i> Развитие положений о свободе совести и религиозных объединениях в проектах Конституции Российской Федерации (Конституционной комиссии и Конституционного совещания) ..... | 5  |
| <i>Анисимов А. П., Мелихов А. И.</i> Гражданско-правовой режим земельных участков сельскохозяйственного назначения: дискуссионные проблемы .....                                                 | 10 |
| <i>Кириллова А. В.</i> Государственные ценные бумаги .....                                                                                                                                       | 17 |
| <i>Ливеровский А. А., Худяков А. И.</i> Конституционное содержание принципа бюджетного федерализма как основы финансовой деятельности субъектов Российской Федерации .....                       | 22 |
| <i>Якушева М. Ю.</i> Имущественные отношения и правовой режим имущества подразделений системы МВД России .....                                                                                   | 29 |
| <i>Рохлин В. И., Стуканов А. П., Миронов М. А.</i> Институт реабилитации и отраслевое процессуальное законодательство России .....                                                               | 35 |
| <i>Середкина А. Б.</i> Некоторые аспекты совершенствования системы договорного права в российском законодательстве: толкование договора и его существенных условий .....                         | 47 |
| <i>Спицына В. А.</i> Понятие финансовой деятельности субъекта Российской Федерации, ее методы, функции и основные направления .....                                                              | 53 |
| <b>Раздел 2. Юридическая практика</b>                                                                                                                                                            |    |
| <i>Бродский М. Н., Костенко С. И.</i> О некоторых аспектах взаимодействия Правительства и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга .....                                                       | 67 |
| <i>Немчинов Н. В.</i> Особенности правового регулирования оказания услуг связи гражданам .....                                                                                                   | 76 |
| <i>Трофимова И. А.</i> Криминологическое исследование как метод оценки состояния преступности несовершеннолетних .....                                                                           | 81 |
| <i>Аббясова Е. В.</i> Контрольная деятельность коммерческого банка .....                                                                                                                         | 84 |
| <i>Кириленко В. П., Меликян А. Б.</i> Особенности финансового обеспечения деятельности политических партий в России (правовые аспекты) .....                                                     | 92 |



|                                                                                                                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Пылин А. В.</b> Взаимодействие Федеральной службы безопасности России с российскими и иностранными учреждениями, российскими общественными объединениями и гражданами в сфере обеспечения государственной безопасности Российской Федерации ..... | 106 |
| <b>Раздел 3. История права</b>                                                                                                                                                                                                                       |     |
| <b>Мосин Е. Ф.</b> Проблематика антисоциальных сделок в налоговом контексте истории России. Часть 1. Концептуальная история статьи 169 ГК РФ .....                                                                                                   | 113 |
| <b>Ястребова Е. Ю.</b> Пьер Жозеф Прудон о праве литературной собственности ....                                                                                                                                                                     | 121 |
| <b>Раздел 4. Студенческие работы</b>                                                                                                                                                                                                                 |     |
| <b>Рудская М. В.</b> О понятии нации .....                                                                                                                                                                                                           | 127 |

# Раздел 1

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

---

А. А. Агафонова

### РАЗВИТИЕ ПОЛОЖЕНИЙ О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ И КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ)

**Аннотация.** Статья посвящена влиянию теоретических позиций и представлений ученых, общественных и политических деятелей на формулировки статей текста Конституции Российской Федерации в период ее разработки и принятия. В статье рассматриваются основные подходы и предложения, выявленные в период работы Конституционной комиссии и Конституционного совещания, по регулированию государственно-церковных отношений.

The present work deals with influence of theoretical positions and opinions of the scientists, political and public figures on the formulations of the articles the Russian Constitution during its development and adoption. In the given clause the basic approaches and relationship between the state and church in the Russian Federation arising during the work of the Constitutional commission and the Constitutional council are under consideration.

**Ключевые слова.** Свобода совести, свобода вероисповедания, проекты Конституции Российской Федерации.

Многие отечественные и зарубежные правоведы относят провозглашение свободы совести и светского государства к важнейшим завоеваниям человечества. Положения о характере государственно-конфессиональных отношениях и роли церкви в обществе и государстве развивались не одно столетие и сегодня находят свое закрепление в основных законодательных актах практически всех стран мира.

В начале 90-х годов XX в. в России в связи с преобразованиями, которые охватили в целом все государство, реформированием многих общественных и политических институтов начали ставиться вопросы о необходимости смены характера сложившихся в советский период государственно-конфессиональных отношений. Необходимо было учитывать новые политические реалии. Рушились казавшиеся незыблемыми коммунистические идеалы и партийная идеология, возникал вакуум в духовном сознании людей, резко увеличилось количество действовавших на территории Российской Федерации конфессий и отдельных направлений внутри них. К тому же расширилась сфера деятельности религиозных организаций, которые начали заниматься благотворительной, образовательной, издательской и иными видами деятельности. Все эти изменения, безусловно, должны были найти свое адекватное отражение в законодательстве и прежде всего в Основном законе страны, важность принятия которого была очевидной. В обновляющейся России, начавшей строить демократическое правовое государство, избавляться от внешнего контроля над человеком, необходимо было провозгласить свободу совести и свободу вероисповедания, обеспечить их фактическую реализацию. При этом важно было также определить и закрепить в Конституции характер отношений между государством и различными религиозными конфессиями, роль церкви как духовного центра нашей нации.



В основе действующей Конституции Российской Федерации лежит положение, согласно которому «все права человека есть, в сущности, интерпретация высшей идеи свободы», воспринимаемой «как источник признаваемых прав человека»<sup>1</sup>. «Права и свободы человека и гражданина, – гласит ст. 18 нашей Конституции, – являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»<sup>2</sup>. Сейчас свобода совести, светский характер государства провозглашены в Конституции Российской Федерации, как и во многих странах мира, в качестве основы для установления взаимодействия между церковью, государством и обществом. Закрепляются отделение церкви от государства и обеспечение равноправия религий, что характеризует государство как светское.

Непосредственно с характером государственно-церковных отношений связан вопрос о свободе совести и свободе вероисповедания. Закрепление светскости государства определяет отношения между государством и церковью, а отношения человека и гражданина к религии характеризуют свобода совести и свобода вероисповедания. Ныне действующая Конституция 1993 г. предусматривают, что каждому гарантируются обе эти свободы, причем рассматриваются они в неразрывном единстве. Свобода совести в современной правовой науке определяется по-разному. Одни ученые, например, М. В. Баглай, под свободой совести понимают «право человека как верить в Бога в соответствии с учением той или иной свободно выбранной им религии, так и быть атеистом, то есть не верить в Бога»<sup>3</sup>. Другие понимают свободу совести гораздо шире – как «право человека самостоятельно, без какого-либо принуждения решать вопрос, руководствоваться ли ему в оценке своих поступков, мыслей, явлений действительности и тому подобное поучениями религии или отказаться от них»<sup>4</sup>. А свобода вероисповедания понимается как право человека на выбор религиозного учения и беспрепятственное отправление культов и обрядов в соответствии с этим учением. В первых же проектах Конституции (например, в проектах от 12 ноября 1990 г., от 21 февраля 1991 г., от 16 октября 1991 г.) содержалась норма, закрепляющая свободу совести и свободу вероисповедания в рамках главы 2. 3 «Гражданские права» раздела II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина». Норма эта изначально была весьма лаконичной: «ст. 2. 3. 8. Свобода совести, вероисповедания и религиозная деятельность являются неотъемлемым правом человека»<sup>5</sup>. Таким образом, декларировалось, что государство признает своеобразие и различия религиозных убеждений. Это, в частности, реализуется через обязанность государства соблюдать принцип равноправия перед законом и судом, в том числе независимо от отношения к религии и убеждений, а также установлением запрета любых форм ограничения прав граждан по признакам религиозной принадлежности, что и нашло отражение уже в первых проектах Конституции. Например, в проекте, принятом Конституционной комиссией за рабочую основу от 12 ноября 1990, ст. 2. 1. 3 закрепляла: «(1). Гражданам Российской Федерации на ее территории гарантируется равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, языка, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности, а также понесенного ранее уголовного наказания. (2). Мужчина и женщина имеют равные права и свободы»<sup>6</sup>. Проект Конституции в редакции от 21 февраля 1991 г. в ст. 15 содержал норму с аналогичным содержанием. Позже содержание нормы, гарантировавшей каждому свободу совести и свободу вероисповедания, было расширено за счет уточнения содержания соответствующих понятий. При этом нужно заметить, что подобная расшифровка понятий (в том числе и в том виде, в котором она закреплена в действующей Конституции Российской Федерации) в целом основана на нормах международного права и соответствует положениям ст. 18 и 19 Всеобщей декларации прав человека, ст. 1 Декларации о ликвидации всех форм не-

<sup>1</sup> Михайловская И. Б., Кузьминский Е. Ф., Мазаева Ю. И. Права человека и социально-политические процессы в посткоммунистической России. М., 1996. С. 13.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. М., 1993. С. 9.

<sup>3</sup> Баглай М. В. Конституционное право России: Учебник для юридических ВУЗов. М., 2005. С. 218.

<sup>4</sup> Розембаум Ю. А. Свобода совести // Под ред. Б. Н. Тропинина. М., 2001. С. 973.

<sup>5</sup> Из истории создания Конституции Российской. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): В 6 т. М., 2007. Т. 1. С. 362, 604.

<sup>6</sup> Там же. С. 602.



терпимости и дискриминации на основе религии и убеждений, ст. 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 16 Итогового документа Венской встречи 1989 г. Так, ст. 28 проекта Конституции в редакции от 21 февраля 1991 г. гласила: «Свобода совести, вероисповедания и религиозной деятельности является неотъемлемым правом человека. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона»<sup>7</sup>. Немного иначе звучали соответствующие статьи иных проектов. Статья 27 проекта Конституции от 24 октября 1991 г. гарантировала каждому свободу совести, вероисповедания, религиозной и атеистической деятельности, т. е., по сути, привносила в норму термин «атеистическая деятельность». Статья 26 проекта от 4 апреля 1992 г. ограничилась лишь указанием на свободу совести и закрепляла, что «каждому гарантируется свобода совести – право свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные, нерелигиозные или иные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона»<sup>8</sup>. Но в целом содержание и общий подход к регулированию этого вопроса не менялись. Это, однако, не означает, что предложений о принципиальных поправках не было сделано в ходе работы над проектом Конституции. Так, Комитет Верховного Совета РСФСР по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности предложил поправку о дополнении статьи, закрепляющей свободу совести и свободу вероисповедания, указанием на то, что государство является светским и нейтральным в вопросах определения гражданами своего отношения к религии. Эта поправка была закономерно отклонена, хотя Комитет и его председатель В. С. Полосин неоднократно настаивали на ее внесении, так как иначе произошло бы смешение двух разных понятий: светского характера государственно-конфессиональных отношений и свободы совести и вероисповедания, т. е. теми личными свободами, которые гарантируются каждому в соответствии с Основным законом.

Таким образом, само закрепление в Основном законе страны свободы совести и свободы вероисповедания не вызывало разногласий, как и в целом форма изложения соответствующих норм. В пользу этого говорит и тот факт, что на рассмотрение Комиссии конституционного арбитража (созданной для нахождения правовых решений в ситуациях обсуждения принципиальных вопросов, решение которых Рабочая комиссия по доработке проекта Конституции по своему статусу на себя не брала)<sup>9</sup> Президентом Российской Федерации не было поставлено в запросах ни одного вопроса по этим положениям.

Если общий подход к изложению статьи, гарантирующей человеку и гражданину религиозную свободу, не претерпел существенных изменений в ходе работы ни Конституционной комиссии, ни Конституционного совещания, то редакционные изменения все же вносились. Менялась сама формулировка от проекта к проекту: статью то разбивали на две части (как, например, в проекте Конституции от 2 марта 1992 г.), то она была представлена лишь одной частью (как, например, в проекте от 21 февраля 1991 г., от 22 октября 1992 г., от 8 апреля 1993 г. или от 12 июля 1993 г.), то включала указания на религиозную и атеистическую деятельность (например, в проектах от 21 октября 1991 г., от 2 марта 1992 г.), то нет (как в проекте Конституции Российской Федерации в редакции от 4 апреля 1992 г., от 8 апреля 1993 г.).

Лишь к марту 1992 г. по предложению Комитета Верховного Совета РСФСР по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности была рассмотрена и одобрена редакция ст. 26, схожая по содержанию с ныне действующей ст. 28 Конституции 1993 г., которая в ч. 1 закрепляла относительную религиозную и мировоззренческую свободу граждан. Хотя, как уже отмечалось выше, на заседаниях Конституционной комиссии и Конституционного совещания нередко обсуждались вопросы относительно формулировок отдельных положений статьи, гарантировавшей свободу совести и свободу вероисповедания. Довольно спорным был вопрос о введении в текст Конституции термина «атеистическая деятельность». Еще при работе Конституционной комиссии над проектом в своем обращении Патриарх Московский и всея Руси Алексей II выражал несогласие с использова-

<sup>7</sup> Там же. Т. 2. С. 70.

<sup>8</sup> Там же. Т. 3/1. С. 732.

<sup>9</sup> Батурин Ю. М. Конституционные этюды. М., 2008. С. 59–60.





нием такого термина. Он отмечал, что «ни один закон, включая Конституцию, действовавший ранее и в настоящее время, не утверждал понятия атеистической деятельности»<sup>10</sup>. Его беспокоило, что его введение возродит с опорой на Основной закон России прежнюю систему атеистического воспитания народа и повсеместное внедрение так называемого научного атеизма. Ответственный секретарь Конституционной комиссии Российской Федерации в ответ направил письмо от 19 января 1992 г., где указал, что акцента на «атеистической деятельности» в статье нет и что Конституционная комиссия не может отказаться от упоминания таковой, потому что оно отражает социально-психологическую реальность в стране. Однако формулировку впоследствии исключили из текста, а к обсуждению данного вопроса вернулись при рассмотрении проекта Конституции Конституционным совещанием. Так, в проекте, опубликованном 30 апреля 1993 г., ст. 14 гласила: «Каждому гарантируется право на свободу совести, духовную свободу, свободу совести, религиозную или атеистическую деятельность, свободу мысли и выражения своих мнений и убеждений, свободное развитие своей личности»<sup>11</sup>. В. С. Полосин сразу же предложил исключить слова «атеистическая деятельность», что впоследствии и было сделано.

Также важно отметить, что во многих проектах Конституции в статье, закрепляющей религиозную свободу, содержалась формулировка о том, что человек свободен в выборе, распространении и т. д. «религиозных либо атеистические убеждений». В рамках работы Конституционной комиссии она была принята как «штамп» и переходила из одного проекта в другой (например, проекты в редакции от 16 октября 1991 г., от 24 октября 1991 г.). Впоследствии комиссия эту формулировку немного изменила, и в проектах от 4 апреля 1992 г., от 22 октября 1992 г. и проч. она выглядела следующим образом: «религиозные, нерелигиозные и иные убеждения». Но в ходе обсуждения Конституционным совещанием формулировка вызвала противоречивые мнения. Так, вице-президент Агропромышленного фонда Ю. А. Байков на заседании группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей по доработке проекта Конституции 25 июня 1993 г. отмечал: «Непонятно, почему из всех убеждений выделены религиозные убеждения?»<sup>12</sup>. На это же обращал внимание и А. В. Пчелинцев, выступая на заседании группы представителей органов государственной власти по доработке проекта Конституции 23 июня 1993 г. Ю. А. Байков отмечал, что «нужно было бы записать просто: “распространять убеждения”. Убеждения могут быть политические, культурные, философские, научно-технические и другие»<sup>13</sup>. Было также предложено записать – «свои убеждения», что охватывает все возможные случаи. Но предложения были отклонены, и в ныне действующей Конституции 1993 г. изначальная формулировка сохранена. Ведь норма регулирует вопросы свободы совести и свободы вероисповедания, а потому такое выделение вполне справедливо. Позже Институтом государства и права РАН была предложена поправка к ст. 27 о том, чтобы заменить выражение «иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии со своими убеждениями» на «иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии со своими религиозными убеждениями». Иначе говоря, он предлагал конкретизировать именно религиозные убеждения, в соответствии с которыми нужно действовать, и убрать слово «иные». Поправка обсуждалась на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 22 октября 1993 г. Но и это предложение не было принято, так как из подобного текста не ясно, как отмечал Б. А. Страшун, может ли человек действовать, если у него атеистические или иные убеждения<sup>14</sup>. Б. С. Эбзеев предложил следующую формулировку: «иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними»<sup>15</sup>, которая и была одобрена.

Были и другие редакционные изменения. В проектах Конституции, разрабатываемых Конституционной комиссией, неоднократно встречается формулировка: «Каждому гаран-

<sup>10</sup> Из истории создания Конституции Российской. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): В 6 т. Т. 2. С. 786.

<sup>11</sup> Там же. Т. 1. С. 15.

<sup>12</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы: В 21 т. М., 1995. Т. 15. С. 343.

<sup>13</sup> Там же. С. 343.

<sup>14</sup> Там же. Т. 19. С. 34.

<sup>15</sup> Там же. С. 35.





тируется право на свободу совести, вероисповедания», которая подверглась обоснованной критике в рамках работы Конституционного совещания. Так, Е. М. Порохов указывал в своем выступлении на заседании группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции Российской Федерации на необоснованность введения такого нового понятия, как «право на свободу», и предложил редакционно заменить указанное словосочетание на «каждому гарантируется свобода совести».

Интересные метаморфозы происходили и со свободой вероисповедания. В одних проектах, предлагаемых Конституционной комиссией, было указание на гарантированность данной свободы, а в других (например, в редакции от 22 октября 1992 г. или в редакции от 8 апреля 1993 г.), она была исключена из ст. 26, которая закрепляла, что «каждому гарантируется свобода совести – право свободно исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные, нерелигиозные или иные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона»<sup>16</sup>. Позже в статью все же включили «вероисповедания», а в ныне действующей Конституции Российской Федерации закрепляются два термина – «свобода совести» и «свобода вероисповедания» как самостоятельные.

Нередко на практике встает вопрос о правовом регулировании деятельности не только церковных организаций и давно зарекомендовавших себя конфессий, но и различного рода культов и сект. Причем зачастую их рассматривают только в негативном аспекте, забывая, что секта – это лишь разновидность религиозных общностей со своеобразными способами организации и управления. Хотя секта «возникает как оппозиционное течение по отношению к тем или иным религиозным направлениям. Ее появление может быть выразителем социального протеста групп, недовольных своим положением»<sup>17</sup>. При этом сектантство вовсе не обязательно должно носить деструктивный характер и антисоциальную направленность. Историческая судьба сект неодинакова: одни из них со временем прекращают свое существование, другие постепенно превращаются в иные типы. В современном мире все шире распространяются всевозможные формы нетрадиционной религиозности, включая тоталитарные секты и деструктивные культы. Сектантство возникло как форма демократического движения, выражавшего в религиозной оболочке социальный протест против господствовавшего строя, но в ходе общественного развития переродилось в своеобразные буржуазные церкви, играющие нередко реакционную роль в современном обществе (например, на Западе – преимущественно протестантские: меннониты, адвентисты, иеговисты и др.).

При разработке Конституции Российской Федерации вопрос о сектах также поднимался. Так, Областным советом г. Челябинска в августе – декабре 1992 г. ст. 26 предлагалось дополнить словами: «запрещается деятельность и исповедание религий (сект), ритуалы которых подрывают здоровье и моральные устои населения»<sup>18</sup>. Можно заметить, что эта поправка относится к регулированию статуса религиозных объединений, а потому была бы более уместной в рамках статей, регулирующих этот вопрос (тогда это были ст. 62, 65, 66 проекта Конституции). Однако она была отклонена по другому основанию: разработчики проекта сочли, что содержащейся в норме емкой формулировки «при условии соблюдения закона» вполне достаточно, чтобы избежать неопределенности в данном вопросе.

Таким образом, окончательный вариант ст. 28 Конституции Российской Федерации был рассчитан на избежание возможных в будущем неточностей в правовом регулировании и охватывает возможно большее число жизненных ситуаций и вариантов. Конституция 1993 г. предусматривает, что каждому гарантируется «свобода совести, свобода вероисповедания». Таким образом, на конституционном уровне теперь свобода совести связывается со свободой вероисповедания, но тем не менее не отождествляется с ней, как это было ранее. Очевидно, дело в том, что их в принципе стали считать близкими, но самостоятельными понятиями, каждое из которых должно иметь специфическое юридическое наполнение. Однако

<sup>16</sup> Из истории создания Конституции Российской. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): В 6 т. Т. 3/2. С. 523; Т. 4/1. С. 332.

<sup>17</sup> Савинова О. М. Сектантство в современной России. М., 2001. С. 96.

<sup>18</sup> Из истории создания Конституции Российской. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): В 6 т. Т. 3/2. С. 836.



содержание ст. 28 Конституции ставит это под сомнение, давая единое их толкование. И свобода совести, и свобода вероисповедания рассматриваются как единая категория, включающая в себя: «право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними»<sup>19</sup>. Иными словами, согласно конституционно-правовому содержанию и смыслу ст. 28 свобода совести и свобода вероисповедания составляют единое понятие и единый правовой институт. Исходя из этого, на наш взгляд, было бы логичным вместо формулы «свобода совести, свобода вероисповедания» использовать формулу «свобода совести и вероисповедания» или «свобода совести и религии», т. е. исходить из единой дефиниции. Также можно было бы раскрыть оба понятия, либо не исходить из положений международных актов при формулировании статьи, а учесть зарубежный опыт и указать в Конституции лишь на гарантию соответствующих свобод, как, например, это сделано в конституциях Турции, Бразилии, Греции, Швейцарской Конфедерации и Основном законе Федеративной Республики Германия и др.

Таким образом, при разработке Конституции Российской Федерации вопросы государственно-конфессиональных отношений, форм и способов закрепления религиозной свободы прошли поэтапную и тщательную разработку. Были приняты во внимание мнения и пожелания известных ученых-правоведов, видных общественных и политических деятелей, депутатов, представителей различных религиозных объединений, что в итоге привело к принятию достаточно прогрессивных норм, отвечающих внутринациональным интересам, соответствующих международным стандартам в данной области и учитывающих зарубежную практику регулирования религиозного вопроса.

<sup>19</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. С. 12.

А. П. Анисимов, А. И. Мелихов

## ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ДИСКУССИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

**Аннотация.** В статье анализируется многолетняя дискуссия о соотношении сферы действия норм гражданского и земельного права. Авторы считают недопустимым рассмотрение земельных участков как обычного имущества, поэтому чисто цивилистический подход к праву собственности на них неприемлем. Правовой режим земельных участков определяется межотраслевыми институтами, включающими нормы различной отраслевой принадлежности (нормы земельного, гражданского, экологического, градостроительного права). Отсюда следует невозможность разделения земельных и гражданско-правовых отношений, возведения некоего «разделительного барьера» между нормами этих отраслей права. Подобные попытки расчленения единого правового режима земельных участков на части означают упрощенное понимание особенностей взаимодействия норм различной отраслевой принадлежности, составляющих межотраслевые институты, и обедняют понимание реального состояния данной сферы общественных отношений.



**Ключевые слова.** Земельное право; гражданское право; межотраслевой институт; правовой режим; право собственности; сельскохозяйственные угодья; оборот земельных участков; садоводческие, огороднические, дачные некоммерческие объединения.

**The summary.** In the article long-term discussion about a parity of sphere of action of norms civil and the law of the land is analyzed. Authors consider nedopus-timym consideration of the land lots as usual property; therefore purely civil approach to the property right to them is unacceptable. The legal regime of the land lots is advanced interbranch institute, including norms of a various branch accessory (holes s of the ground, civil, ecological, town-planning right). The impossibility of division of ground and civil-law relations from here follows, erections there is nobody «a dividing barrier» between norms of these branches of law. Similar attempts of a partition uniform pravovogo a mode of the land lots on a part mean simplified ponimanie features of interaction of norms various branch prinadlezhnosti, constituting interbranch institutes, and impoverish understanding of real to condition of the given sphere of public relations.

**Keywords.** The land entitlement; civic right; interbranch institute; the right-howl a mode; the property right; agricultural grounds; a turn-over zemelnyh plots; gardening, country noncommercial associations.

Проведение земельной реформы и усложнение правового регулирования общественных отношений по поводу использования и охраны земельных участков обусловили необходимость научного осмысления данной проблемы. Это привело к возникновению в российской юридической науке дискуссии о соотношении земельного и гражданского законодательства применительно к правовому режиму земельных участков.

Одним из первых инициаторов данной дискуссии был В. А. Дозорцев, сделавший радикальный вывод об отсутствии самостоятельного предмета правового регулирования у земельного законодательства и о полном его подчинении гражданскому. Он полагал, что поскольку «земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, то основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать, теперь земля попала в сферу действия гражданского права, являясь объектом экономического оборота»<sup>1</sup>.

Возражая В. А. Дозорцеву, Н. И. Краснов справедливо отмечал, что «единое понятие земельных отношений в современных условиях отражает единство сочетания частных интересов (автономия воли) и общественных (государственное регулирование), которое представляет собой объективную реальность, нашедшую свое выражение в правовых системах всего мира. И суть проблемы заключается не в распаде земельных отношений, а в установлении правильного соотношения гражданского и земельного права»<sup>2</sup>.

В контексте данной позиции интересна точка зрения Е. А. Суханова, который полагает, что право собственности и иные вещные права на землю, а также сделки с земельными участками являются частью имущественного, гражданско-правового оборота. Земельно-правовые нормы устанавливают ограничения, связанные с предельными размерами земельных участков, находящихся в частной собственности, обеспечением их строго целевого назначения и наиболее рационального использования, определением категорий земель и их учетом и т. п., а также предусматривают последствия их нарушения (в основном административно-правового характера), т. е. имеют публично-правовую природу<sup>3</sup>.

Близкое к этому суждение по поводу содержания земельных отношений было в свое время высказано в письме Президента РФ Б. Н. Ельцина по поводу отклонения Земельного кодекса РФ, принятого Государственной Думой 11 июня 1997 г. Земельными отношениями было предложено считать «отношения в области использования и охраны земель, что

<sup>1</sup> Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.

<sup>2</sup> Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 7. С. 58.

<sup>3</sup> Суханов Е. А. Вступительная статья к книге: Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве. М., 2000. С. 4–5.



же касается отношений, связанных с земельным участком, признаваемым недвижимым имуществом, то они являются имущественными отношениями»<sup>4</sup>. Остается только удивляться столь легкому разделению неотъемлемых характеристик земельного участка, являющегося объектом права одновременно в трех качествах: природного объекта, природного ресурса и объекта недвижимости.

Как справедливо отмечал профессор Н. Н. Осокин, произведенное в Письме Президента «выделение земельного участка из объекта земельных отношений – ненаучно, как и отнесение к гражданским отношениям вопросов, связанных с управлением земельными ресурсами страны»<sup>5</sup>. Отсюда был сделан правильный вывод о самостоятельности земельного права как отрасли права, сочетающей публично-правовые и частноправовые элементы.

Действительно, нельзя рассматривать земельные участки как обычное имущество, поэтому чисто цивилистический подход к праву собственности на нее неприемлем. Земля – ценность особого рода. Во-первых, она продукт природы, ее никто не создавал своим трудом, и поэтому она должна быть достоянием народа. Во-вторых, земля – категория не только экономическая, но и экологическая, важнейший элемент природного комплекса. В-третьих, она ничем не заменима, призвана служить бесчисленным поколениям людей. Земля – основное национальное богатство. Вот почему правовой режим собственности на землю не может быть таким же, как на обычное имущество: дом, одежду<sup>6</sup>.

Поэтому, как отмечала И. А. Иконицкая, «условием оптимальности земельно-правовых норм является не только степень отражения в них общих экономических процессов. Они должны соответствовать специфическим требованиям, предъявляемым к использованию земли как невозполнимого природного ресурса, обладающего определенными биологическими свойствами. И в этом заключается особенность норм земельного права»<sup>7</sup>.

Игнорирование этого обстоятельства приводит к формулировке предложений о том, что из ЗК «необходимо изъять гражданско-правовые нормы. Дело Земельного кодекса – устанавливать необходимые публично-правовые ограничения, запреты и процедуры с учетом значения земли «как основы жизни и деятельности человека» и «исходя из представлений о ней как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы», как справедливо сказано в подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ. Представление же о земле (земельных участках) как о недвижимом имуществе и объекте вещных прав надо оставить гражданскому праву...»<sup>8</sup>.

Однако, как уже отмечалось нами выше, нелогично разделять три составные части указанных в п.1 ст.1 ЗК РФ представлений о земельном участке как об объекте природы, природном ресурсе и объекте недвижимого имущества. Более того, правовой режим земельных участков определяется межотраслевыми институтами, включающими нормы различной отраслевой принадлежности (нормы земельного, гражданского, экологического, градостроительного права и т. д.). Отсюда следует невозможность разделения земельных и гражданско-правовых отношений, возведения некоего «разделительного барьера» между нормами этих отраслей права. Подобные попытки расчленения единого правового режима земельных участков на части означают упрощенное понимание особенностей взаимодействия норм различной отраслевой принадлежности, составляющих межотраслевые институты, и обедняют понимание реального состояния данной сферы общественных отношений.

Попробуем уточнить высказанный тезис на конкретном примере. Представим себе земельный участок в населенном пункте, предоставленный гражданину для ведения индивидуального жилищного строительства. Собственник подобного участка владеет, пользуется и распоряжается им. Но может ли он его разделить на две части (акт распоряжения) и продать вновь образованные два участка третьим лицам? ГК РФ содержит лишь абстрактные

<sup>4</sup> Российская газета. 1997. 30 июля.

<sup>5</sup> *Осокин Н. Н.* К вопросу о природе земельных отношений // Экологическое право России: Сб. материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. / Под ред. проф. А. К. Голиченкова. М., 1999. С. 375.

<sup>6</sup> Проблемы развития законодательства о земле в Российской Федерации // Государство и право. 1993. № 8. С. 15; *Пандаков К. Г., Черногорец А. Е.* Аграрно-земельная реформа: законодательство, теория, практика. Саратов, 2003. С. 22–26.

<sup>7</sup> *Иконицкая И. А.* Проблемы эффективности в земельном праве. М., 1979. С. 47–48.

<sup>8</sup> *Суханов Е. А.* Вещные права в новом Земельном кодексе России // Экологическое право. 2003. № 1. С. 53.





рассуждения о делимой и неделимой вещи. ЗК РФ также вплоть до недавнего времени содержал весьма расплывчатые предписания о делимости земельного участка как недвижимой вещи (действующая же в настоящий момент редакция, по сути, лишь конкретизирует нормы Градостроительного кодекса РФ).

Следовательно, именно в градостроительном законодательстве содержатся четкие критерии и процедуры, позволяющие разделить земельный участок. Более того, если такой собственник решит реализовать правомочие распоряжения таким участком (продать его третьим лицам), то сам по себе механизм купли-продажи, разумеется, будет определяться гражданским и земельным законодательством. Но чем будет определяться содержание правомочия *пользования* таким участком? Разве ГК РФ или ЗК РФ определяют для такого участка параметры, виды и характер застройки или порядок выдачи разрешения на строительство? Нет, но эти нормы есть в ГрадК РФ.

Следовательно, сводить «бытие» земельных участков лишь к узко отраслевым аспектам не отвечает целям и задачам юридической науки. Представляется, что вместо того, чтобы заниматься попытками возведения «берлинской стены» между нормами земельного и гражданского права, снова и снова пытаться развести эти нормы по «отраслевым квартирам», давно пора обратить внимание на единый, целостный межотраслевой правовой режим земельных участков и заняться исследованием характера, типа и особенностей этих межотраслевых связей, различного рода государственно-правовых закономерностей, вытекающих из этого комплексного режима. Именно такой подход отвечает современным задачам юридической науки, поскольку деление системы права на отрасли на самом деле в известной степени условно.

Акцент на глубоком исследовании гражданско-правовых элементов указанного единого правового режима (с учетом остальных его составляющих) будет отвечать современным целям научного познания XXI в. и позволит углубить фундаментальные представления о закономерностях установления и реализации правового режима отдельных категорий земель. Наиболее интересно, на наш взгляд, применить такую методологическую конструкцию к исследованию правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Существующие и планируемые границы категории земель сельскохозяйственного назначения определяются на картах (схемах) территориального планирования субъектов РФ (ч. 6 ст. 14 ГрадК РФ). Отсюда следует, что «предназначенность» участков для сельскохозяйственных нужд (как, впрочем, и застройки, промышленного, рекреационного и иного назначения) определяется документами территориального планирования (глава 3 ГрадК РФ). В составе категории земель сельскохозяйственного назначения выделяются две субкатегории земель со своим дифференцированным правовым режимом:

а) сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.). Они имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (при этом можно говорить об определенных различиях в правовом режиме, например, пашни и сенокосов, либо пастбищ и виноградников). В случае отнесения сельскохозяйственных угодий к разряду мелиорированных на правообладателей таких участков возлагаются дополнительные обязанности;

б) несельскохозяйственные угодья – земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Принципиальными отличиями друг от друга вышеуказанных угодий являются порядок установления и содержание их правового режима. Установленное для всей категории земель сельскохозяйственного назначения целевое назначение земельных участков конкретизируется градостроительным регламентом, входящим составной частью в правила землепользования и застройки, для несельскохозяйственных угодий. Для сельскохозяйственных угодий градостроительный регламент не устанавливается (ч. 6 ст. 36 ГрадК РФ), а значит, действуют общие правила о целевом назначении.



Из этого обстоятельства также следует и необходимость различать земли сельскохозяйственного назначения как *категорию земель* в земельном фонде России и *территориальную зону* сельскохозяйственного использования, определяемую в результате проведения градостроительного зонирования муниципального образования. В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться: 1) зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими); 2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения (ч. 9 ст. 36 ГрадК РФ).

Для каждой такой территориальной зоны в границах муниципального образования устанавливается градостроительный регламент, определяющий правовой режим всех земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 36 ГрадК РФ). Правовой режим сельскохозяйственных угодий определяется уполномоченными органами публичной власти в соответствии с федеральными законами (ч. 7 ст. 36 ГрадК РФ).

Порядок совершения сделок с земельными участками из состава категории земель сельскохозяйственного назначения указан в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который детально регулирует особенности лишь двух таких сделок – купли-продажи и аренды.

Во-первых, особенностью купли-продажи данных земель является законодательное ограничение их *субъектного состава*, а именно возможности иностранцев являться субъектами права частной собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Как следует из ст. 3 Закона об обороте земель, иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель данной категории только на праве аренды.

Во-вторых, согласно п. 2 ст. 4 Закона об обороте земель максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, устанавливается законом субъекта РФ равным не менее чем 10 % общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

В-третьих, следует выделить особенности *процедуры* купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения. Они заключаются в том, что субъект РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальное образование имеют преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов. Продавец участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Срок для осуществления взаимных расчетов по таким сделкам не может быть более чем девяносто дней.

В случае, если субъект РФ или в соответствии с его законом муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение тридцати дней со дня поступления извещения, продавец в течение года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене, не ниже указанной в извещении. При продаже земельного участка по цене, ниже ранее заявленной, или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение по указанным правилам.

Отдельная процедура предусматривается в случаях проведения публичных торгов, которые проводятся, если в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, оказа-





лись земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или доля в общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения и это влечет за собой нарушение требований ст. 3 и (или) п. 2 ст. 4 Закона об обороте земель. Такие земельный участок (его часть) или доля должны быть отчуждены собственником в течение года со дня возникновения права собственности на них или права собственности на доли в общей собственности на земельный участок, при этом закон не уточняет, возможно ли такое отчуждение посредством совершения безвозмездной сделки (например, по договору дарения).

В случае нарушения указанных требований орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязан в течение десяти дней в письменной форме известить об этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Последний в течение месяца обязан обратиться в суд с заявлением о понуждении такого собственника к продаже земельного участка или доли в общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на торгах (конкурсах, аукционах), а в случае отсутствия лица, изъявившего желание приобрести земельный участок или долю в общей собственности на земельный участок, их должен приобрести субъект Российской Федерации либо в случаях, установленных его законом, – муниципальное образование по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности.

Кроме того, проведение торгов предусмотрено в случаях предоставления земельных участков в собственность (аренду) гражданам и юридическим лицам из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В качестве исключения из данного правила предусмотрено, что переданный в аренду гражданину или юридическому лицу земельный участок может быть приобретен таким арендатором в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта РФ, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка. Решение о предоставлении земельного участка в собственность или об отказе в его предоставлении в собственность должно быть принято в течение 30 дней со дня подачи таким арендатором заявления в письменной форме в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующих участков в пределах их компетенции.

В *аренду* (как и в собственность) могут быть переданы только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет, включая земельные участки, находящиеся в общей долевой собственности. В последнем случае договор аренды такого участка заключается или с участниками долевой собственности, или с лицом, действующим на основании доверенностей, выданных ему участниками долевой собственности и удостоверенных должностным лицом органа местного самоуправления либо нотариально.

В договоре аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения может быть предусмотрено, что арендуемый земельный участок передается в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены с учетом установленных ст. 8, 10 Закона об обороте земель особенностей. В случае, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

Договор аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий сорок девять лет. Минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта РФ в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду.

Таков самый беглый анализ основных элементов гражданско-правового режима земельных участков сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем заметим, что ряд аспектов такого правового режима продолжают оставаться дискуссионными. Не пытаясь пересказать все такие дискуссии, ограничимся лишь некоторыми примерами.

1. Российское законодательство различает случаи и процедуры первичного предоставления земельных участков в собственность гражданам и юридическим лицам (отдавая предпочтение проведению торгов), а также процедуры переоформления (приватизации) земельных участков, находящихся на праве постоянного бессрочного пользования, пожизненного



наследуемого владения или аренды у граждан и юридических лиц. В связи с этим отдельные ученые задаются вопросом: а могут ли быть приватизированы земельные участки сельскохозяйственного назначения?

Так, Л. Ю. Грудцына и М. Н. Козлова, характеризуя основные положения, в соответствии с которыми должен осуществляться оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения, указывают, что «приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения не допускается»<sup>9</sup>.

Другие авторы нередко ударяются в противоположную крайность, заявляя, что «приватизация сельскохозяйственных земель есть акт дарения в отношении определенного круга одаряемых лиц»<sup>10</sup>.

Подобные взгляды вызывают удивление. В первом случае хотелось бы напомнить уважаемым авторам, что норма Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г., на которую они, по-видимому, ссылаются (ст. 8), по существу утратила силу после вступления в действие Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Указанный закон прямо определяет порядок приватизации земельных участков сельскохозяйственного назначения (например, п. 4 ст. 1, ст. 10 и т. д.).

Во втором случае хотим заметить, что приватизация никак не может являться «актом дарения», как минимум в силу принципиально разной юридической природы этих правовых явлений. Дарение с точки зрения ГК РФ – это такой договор, в силу которого одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом (п. 1 ст. 572 ГК РФ).

Приватизация земельных участков посредством заключения данного рода сделки – это принципиальное «открытие» вышеуказанного автора. Понятное дело, что на самом деле никаких договоров дарения органы публичной власти с гражданами не заключают (с точки зрения ГК РФ подобные «подарки» – это просто нонсенс), тем более что приватизация – это вообще не сделка, а совсем иное основание возникновения гражданских прав и обязанностей (акт государственного органа или органа местного самоуправления, предусмотренный законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей, – ст. 8 ГК РФ).

2. В последние годы все больший интерес исследователей вызывает земельная правосубъектность иностранных граждан и юридических лиц. При этом в ходе проведения таких исследований некоторые авторы делают поразительные открытия. Так, Ю. В. Репниковой было «установлено, что иностранные граждане имеют право быть членами некоммерческих потребительских кооперативов (в частности, садоводческих и огороднических), в том числе дачных объединений. Но пользоваться соответствующими земельными участками они могут только на правах аренды или срочного пользования». Для подтверждения этого обстоятельства делается ссылка на п. 3 ст. 18 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». И далее указанный автор продолжает: «Из логического толкования данной нормы следует, что иностранные граждане лишены права обладать земельными участками указанного целевого назначения на праве собственности»<sup>11</sup>.

Представляется, что это довольно странный вывод как минимум по двум причинам. Во-первых, еще в июне 2007 г. в приведенную норму закона были внесены изменения (цитируемая статья опубликована в 2008 г.), и упоминание об аренде и срочном пользовании было удалено. Но дело тут даже не в этом. Как мы уже писали выше, категория земель сельскохозяйственного назначения включает в себя две субкатегории: сельскохозяйственных угодий и несельскохозяйственных угодий. Садовые, дачные и огородные некоммерче-

<sup>9</sup> Грудцына Л. Ю. Земельные споры: Справочник собственника и арендатора / Л. Ю. Грудцына, М. Н. Козлова. Ростов н/Д., 2007. С. 36.

<sup>10</sup> Вахаев М. Х. Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка. СПб., 2006. С. 233.

<sup>11</sup> Репникова Ю. В. Проблемы приобретения иностранцами права собственности на земельные участки в Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД РФ. 2008. № 1. С. 89.



ские объединения на сельскохозяйственных угодьях не размещались и сейчас не размещаются; несельскохозяйственные угодья под сферу действия Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не подпадают. Кроме того, дачные и садовые участки вообще могут находиться в составе земель населенных пунктов. Следовательно, действуют общие правила об уравнивании в земельных правах россиян и иностранцев. Как замечает по тексту своей же статьи Ю. В. Репникова, Конституционный Суд РФ не обнаружил в таком уравнивании признаков противоречия Конституции РФ. Поэтому очевидно, что иностранцы и ранее, и в настоящий момент могут приобретать (и активно этим занимаются на практике) дачные и садовые земельные участки в частную собственность.

Во-вторых, даже действовавшая ранее редакция п. 3 ст. 18 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15 апреля 1998 г. приобретать иностранцам земельные участки в собственность не запрещала, поскольку при внимательном прочтении старой редакции данной нормы следует совершенно другой вывод. Приведем дословно текст этой старой редакции: «Иностранные граждане и лица без гражданства могут стать членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, если земельные участки им предоставляются на праве аренды или срочного пользования».

Из текста совершенно очевидно следует вовсе не запрет иностранцам приобретать дачные и садовые земельные участки в частную собственность (этого и не могло быть, раз такие действия разрешает ЗК РФ – акт более высокой юридической силы), а всего лишь ограничение на вступление таких иностранцев в члены некоммерческих объединений. И не более того! В ст. 8 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» как раз и предусматривается, что делать в таких случаях, а сама статья называется «Ведение садоводства, огородничества или дачного хозяйства в индивидуальном порядке».

Проще говоря, замысел законодателя был такой: иностранцы покупают в собственность земельные участки; в некоммерческое объединение их не принимают, а требуют в соответствии с названным Законом заключать индивидуальные договоры; это позволяет улучшить финансовое положение соответствующих дачных, садовых, огородных объединений. Всего-то навсего! В связи с этим Ю. В. Репниковой остается только посоветовать впредь более внимательно читать текст закона, прежде чем предлагать научной общественности свое толкование актов земельного законодательства.

Обобщая все вышеизложенное, заметим, что использование новой методологии, основанной на понимании комплексной (межотраслевой) природы земельных отношений, позволяет выйти на новый уровень научных правовых исследований и выявлять новые государственно-правовые закономерности взаимодействия норм различной отраслевой принадлежности.

*А. В. Кириллова*

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕННЫЕ БУМАГИ

**Аннотация.** В настоящий момент может быть выпущен только один вид государственной/муниципальной ценной бумаги – облигация, и выражение «государственные и муниципальные ценные бумаги» является равнозначным выражению «государственные и муниципальные облигации».



Отношения, возникающие в связи с выпуском государственных ценных бумаг, имеют определенные черты публично-правового регулирования.

В зависимости от валюты облигации, заимствования делятся на внутренние (облигации, выпущенные в валюте Российской Федерации) и внешние (облигации, выпущенные в иностранном валюте). Причем внутренние долговые обязательства делятся в свою очередь на рыночные, существующие в форме государственных ценных бумаг, и нерыночные, возникающие по итогам исполнения бюджета и выпущенные в счет финансирования образовавшейся задолженности.

Цель выпуска государственных облигаций – привлечение заемных средств. Различают три способа возможного использования привлеченных ресурсов:

- финансовое размещение, когда за счет займа осуществляются финансирование инвестиционных проектов и развитие экономики;
- бюджетное использование, при котором привлеченные ресурсы направляются на финансирование текущих бюджетных расходов, в том числе на обслуживание внешней задолженности;
- смешанное бюджетно-финансовое размещение, при котором заимствования используются как на финансирование текущих бюджетных потребностей, так и на развитие экономики в целом.

Следствием специфики эмитента публичных ценных бумаг являются специальные принципы государственных займов, установленные в Гражданском кодексе РФ:

- государственный займ является добровольным;
- изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается.

Все сказанное законодателем или доктриной в отношении облигации будет верным и в отношении государственной облигации, за исключением особенностей, связанных с фигурой эмитента, что и послужило причиной выделения государственных облигаций в отдельный вид ценной бумаги. Обоснованность такого искусственного разделения облигации не представляется очевидным фактом, но одновременно с этим безусловно позволяет создать для их эмитента отличные от обычных облигаций условия размещения и обращения государственных облигаций.

**Annotation.** Main provisions of the article «Public Securities».

At present only one kind of public/municipal securities can be issued, namely, a bond, and an expression 'public and municipal securities' is equal to «public and municipal bonds».

Relationships arising in connection with an issuance of public securities have defined features of the public regulation.

Depending on the currency of the bond, borrowings are divided into the domestic ones (bonds issued in RF currency) and the foreign ones (bonds issued in the foreign currency). At the same time the domestic debt securities are divided in its turn into the market ones, being in the form of public securities, and the non-market ones, arising according to totals of the budget fulfillment and issued to finance the formed debt.

The purpose of issuance of the public bonds: loan raising. There are three ways of the possible use of the funds raised:

Financial disposition, when investment projects and development of economics are financed by loans.

Облигация – вид ценной бумаги, которая согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации может быть выпущена и от лица государства.

Согласно п. 3 ст. 817 Гражданского кодекса РФ договор государственного займа может заключаться путем выпуска облигаций и иных видов ценных бумаг. По мнению Д. В. Мурзина<sup>1</sup>, упоминая иные ценные бумаги, законодатель имеет в виду облигации, выпускаемые под иным наименованием. Это утверждение безусловно верно в отношении ра-

<sup>1</sup> Мурзин Д. В. Ценные бумаги – бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг. М., 1998. С. 155.





нее выпущенных государственных ценных бумаг: выигрышные облигации, золотые займы, казначейские обязательства государства, платежные обязательства<sup>2</sup>.

Как же обстоят дела в настоящее время?

Согласно ст. 143 Гражданского кодекса РФ для отнесения документов к ценным бумагам они должны быть упомянуты в качестве таковых законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Статьей 3 Федерального закона от 29.07.1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» установлено, что государственные и муниципальные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций или иных видов ценных бумаг, относящихся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг». Этим Законом установлено, что к эмиссионным ценным бумагам относятся акция, облигация, опцион эмитента и российская депозитарная расписка.

*Акция* – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца (акционера) на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации (ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»). Таким образом, акция не может быть отнесена к государственным ценным бумагам уже по той причине, что ее эмитентом является только акционерное общество. Кроме того, владелец акции обладает правом на участие в ведении дел акционерного общества, в то время как государственная/муниципальная ценная бумага предоставляет право на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав.

*Опцион эмитента и российская депозитарная расписка* – производные ценные бумаги, удостоверяющие следующие права: опцион – право на покупку определенного количества акций, российская депозитарная расписка – право собственности на определенное количество акций или облигаций иностранного эмитента (ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»). Поскольку публичные образования не имеют возможности эмитировать акции, то, следовательно, не вправе выпускать и опционы эмитента<sup>3</sup>. Что же касается российской депозитарной расписки, то здесь также следует обратить внимание на специфичность эмитента указанной ценной бумаги – депозитария и на состав субъективных гражданских прав, удостоверяемых российской депозитарной распиской, которые не носят заемного характера, что присуще государственным ценным бумагам.

Таким образом, в настоящий момент может быть выпущен только один вид государственной/муниципальной ценной бумаги – облигация, и выражение «государственные и муниципальные ценные бумаги» сегодня является равнозначным выражению «государственные и муниципальные облигации»<sup>4</sup>.

Согласно ст. 816 ГК РФ облигация – ценная бумага, удостоверяющая право ее держателя на получение от лица, выпустившего облигацию, в предусмотренный ею срок номинальной стоимости облигации или иного имущественного эквивалента. Облигация предоставляет ее держателю также право на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права.

Пункт 3 ст. 817 ГК РФ также косвенно содержит определение облигации, согласно которому облигация – ценная бумага, удостоверяющая право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

Между этими двумя определениями, по сути, отсутствует принципиальная разница, что подтверждено также определением облигации, выпускаемой любым предусмотренным законодательством эмитентом, и установленным Федеральным законом «О рынке ценных

<sup>2</sup> Белов В. А. Ценные бумаги в российском гражданском праве: Учеб. пособие по специальному курсу. Т. I. 2 изд., перераб. и доп. М. 2007. С. 420–430.

<sup>3</sup> Там же. С. 413.

<sup>4</sup> Там же. С. 415.





бумаг», согласно которому облигация – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение от эмитента облигации в предусмотренный в ней срок ее номинальной стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигация может также предусматривать право ее владельца на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права. Доходом по облигации является процент и/или дисконт.

Таким образом, представляется, что все сказанное в отношении облигации будет верным и в отношении государственной облигации за исключением особенностей, связанных с фигурой эмитента, что и послужило причиной выделения государственных облигаций в отдельный вид ценной бумаги. Различие, таким образом, проводится только по субъектам, выпустившим облигацию<sup>5</sup>.

Отношения, возникающие в связи с выпуском государственных ценных бумаг, имеют определенные черты публично-правового регулирования. В отношениях с инвесторами государство выступает как обычный заемщик, однако в отношениях, связанных с выпуском государственных ценных бумаг, его нельзя рассматривать в качестве такового в силу публично-правового статуса<sup>6</sup>. Так, например, В. А. Беловым ценные бумаги, выпускаемые государством/муниципалитетом, названы «публичными»<sup>7</sup>.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» эмитентом ценных бумаг Российской Федерации/субъекта Российской Федерации/ муниципального образования является соответствующий орган исполнительной власти, к функциям которого отнесено составление и/или исполнение соответствующего бюджета.

Цель выпуска государственных облигаций аналогична цели выпуска обычных облигаций – привлечение заемных средств. Разница между средствами, поступившими от размещения государственной/муниципальной ценной бумаги, и средствами, направленными на их погашение, является источником финансирования дефицита бюджета (ст. 94–96 Бюджетного кодекса РФ). Выпущенные ценные бумаги входят в структуру государственного/муниципального долга, который в свою очередь может быть краткосрочным (менее 1 года) среднесрочным (от 1 года до 5 лет) и долгосрочным (от 5 до 30 лет включительно – государственные долговые обязательства, и до 10 лет включительно – муниципальные). По такому же принципу происходит классификация выпускаемых облигаций, предельный срок которых составляет 30 лет – по государственным облигациям и 10 лет – по муниципальным.

В зависимости от валюты облигации, заимствования делятся на *внутренние* (облигации, выпущенные в валюте Российской Федерации) и *внешние* (облигации, выпущенные в иностранной валюте), причем внешние заимствования от имени Российской Федерации имеет право осуществлять только Правительство Российской Федерации или уполномоченное им Министерство финансов Российской Федерации. От имени субъектов Российской Федерации и муниципальных образований внешние заимствования, путем выпуска ценных бумаг, не допускаются (ст. 104 Бюджетного кодекса РФ). Предельный объем долга устанавливается решением на очередной финансовый год, так же как и предельный объем выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг, поскольку исполнение обязательств по государственным и муниципальным ценным бумагам осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. Причем внутренние долговые обязательства делятся в свою очередь на рыночные, существующие в форме государственных ценных бумаг, и нерыночные, возникающие по итогам исполнения бюджета и выпущенные в счет финансирования образовавшейся задолженности.

Безусловной спецификой обладает и конечная цель заимствования. Различают три способа возможного использования привлеченных ресурсов:

а) финансовое размещение, когда за счет займа осуществляется финансирование инвестиционных проектов и развитие экономики;

<sup>5</sup> Мурзин Д. В. Ценные бумаги – бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг. С. 156.

<sup>6</sup> Шевченко Г. Н. Эмиссионные ценные бумаги: понятие эмиссия, обращение. М., 2006. С. 105.

<sup>7</sup> Белов В. А. Ценные бумаги в российском гражданском праве... С. 410.



б) бюджетное использование, при котором привлеченные ресурсы направляются на финансирование текущих бюджетных расходов, в том числе на обслуживание внешней задолженности;

в) смешанное бюджетно-финансовое размещение, при котором заимствования используются как на финансирование текущих бюджетных потребностей, так и на развитие экономики в целом<sup>8</sup>.

Следствием специфики эмитента публичных ценных бумаг являются специальные принципы государственных займов, установленные в Гражданском кодексе РФ:

- государственный займ является добровольным;
- изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается.

Оба принципа – результат исторического развития *института* государственного займа, при котором имел место как первый (обязанность приобретать государственные ценные бумаги), так и второй факт (соответственно одностороннее изменение условий займа).

Представляется, что само нахождение норм о выпуске государственных ценных бумаг в Гражданском кодексе РФ подразумевает добровольность установления гражданско-правовых отношений в силу существования ст. 421 указанного Кодекса – свобода договора. Изменение же условий выпущенного в обращение государственного займа с юридической точки зрения есть не что иное, как изъятие из обращения одних облигаций и размещение других, предоставляющих иные права, чем прежде, обращающихся по иным правилам и на иных условиях<sup>9</sup>.

Статьей 8 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» установлено, что Правительство Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления утверждают генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг в форме нормативных правовых актов соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Эти акты должны включать указания на вид ценных бумаг; форму выпуска ценных бумаг; срочность данного вида ценных бумаг (краткосрочные, долгосрочные, среднесрочные); валюту обязательств; особенности исполнения обязательств, предусматривающих право на получение иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента; ограничения (при наличии таковых) оборотоспособности ценных бумаг, а также на ограничения круга лиц, которым данные ценные бумаги могут принадлежать на праве собственности или ином вещном праве.

Также нормативными актами эмитент утверждает условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг (ст. 9 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»), которые также содержат важные нормы, определяющие порядок размещения и обращения соответствующих ценных бумаг.

Следовательно, основными документами, непосредственно регулирующими порядок размещения (первичный рынок государственных и муниципальных ценных бумаг) и обращения (вторичный рынок государственных и муниципальных ценных бумаг) государственных или муниципальных ценных бумаг, являются генеральные условия эмиссии и обращения соответствующих ценных бумаг, принимаемые в форме нормативных актов, и условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг<sup>10</sup>.

Таким образом, фигура эмитента, выпускающего облигацию, определила существование ее отдельного вида: государственной/муниципальной облигации. Обоснованность такого искусственного разделения облигации не представляется очевидным фактом, но, одновременно с этим, безусловно позволяет создать для их эмитента отличные от обычных облигаций условия размещения и обращения государственных облигаций.

<sup>8</sup> Никифорова В. Д., Островская В. Ю. Государственные и муниципальные ценные бумаги. СПб., 2004. С. 12.

<sup>9</sup> Белов В. А. Ценные бумаги в российском гражданском праве... С. 433.

<sup>10</sup> Основные направления регулирования рынка государственных и муниципальных ценных бумаг / Под ред. А. А. Ялбулганова. 2005 // СПС КонсультантПлюс. С. 23.



## КОНСТИТУЦИОННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Традиционно считается, что принцип бюджетного федерализма заключается в разграничении бюджетных полномочий между Российской Федерацией (федеральным центром) и ее субъектами. В статье обосновывается мысль о том, что главное в бюджетном федерализме – это не распределение полномочий (права и обязанностей), а распределение денег с тем, чтобы каждое публично-территориальное образование имело такой объем финансовых ресурсов, который позволял бы ему обеспечить реализацию возложенных на него задач и функций. Поэтому данный принцип в статье определяется следующим образом: это разграничение бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, предусматривающее такое распределение государственных расходов, которое обеспечивало бы получение этими субъектами за счет собственных источников бюджетных доходов, необходимых для бесперебойного финансирования тех задач и функций, которые возложены на данные публично-территориальные образования.

**Annotation.** It is traditionally considered that the principle of budget federalism is based on the delimitation of budget authorities between the Russian Federation (federal centre) and its constituent entities. The article proves that the main thing of the budget federalism is not the division of powers (rights and duties), but the distribution of money so that each public-territorial entity has such amount of financial resources that enables it to provide the implementation of tasks and functions entrusted to it. Therefore this principle is defined in the article as the delimitation of budget powers between the Russian Federation and its constituent entities, which creates such distribution of government expenditures that allows the constituent entities to receive from their own sources budget revenues which are required for continuous financing of the tasks and functions entrusted to these public-territorial entities.

Законодательство не содержит определения категории «финансовая деятельность субъекта РФ», равно как не дает и определения понятия «бюджетная деятельность» этого субъекта. Однако в литературе общепризнанным является определение понятия «финансовая деятельность государства и муниципальных образований», которую раскрывают через известную триаду действий: формирование, распределение и использование денежных фондов<sup>1</sup>.

Исходя из этого, Ю. А. Крохина определяет бюджетную деятельность как основанную на правовых нормах совокупность систематически осуществляемых субъектами бюджетного права функций по планомерной аккумуляции, распределению и использованию централизованного денежного фонда общего назначения в публичных интересах<sup>2</sup>.

К этому определению примыкает определение, которое предлагает А. С. Омелян. По ее мнению, «бюджетная деятельность» – это «обусловленная публичным интересом система действий, существующих в форме бюджетно-правовых отношений, возникающих между субъектами бюджетного права по поводу осуществления функций по планомерной аккумуляции (образованию, формированию), распределению, перераспределению и использова-

© А. А. Ливеровский, А. И. Худяков, 2008

<sup>1</sup> См., напр.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 32; Финансовое право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 7.

<sup>2</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. Н. И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 97.



нию централизованного фонда денежных средств с целью практического осуществления задач и функций государства и органов местного самоуправления»<sup>3</sup>.

Представление о содержании бюджетной деятельности можно получить из тех определений бюджетного права либо его предмета, которые содержатся в финансово-правовой литературе. Так, И. И. Кучеров пишет: «Предмет бюджетного права следует определить как совокупность отношений, возникающих между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношений, возникающих между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением»<sup>4</sup>.

В другой работе указывается, что «бюджетные правоотношения – это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных денежных фондов»<sup>5</sup>.

Все эти определения выстроены на перечислении трех основных направлений бюджетной деятельности: формирование (образование), распределение и использование денежного фонда.

Поэтому бюджетную деятельность можно, по нашему мнению, определить следующим образом: это деятельность публично-территориальных образований по формированию, распределению и использованию своего централизованного и универсального фонда денежных средств – бюджета.

Что касается бюджетной деятельности собственно субъекта РФ, то это будет его деятельность по формированию, распределению и использованию своего основного и универсального денежного фонда – регионального бюджета.

Бюджетная деятельность субъектов РФ осуществляется на основе определенных конституционных принципов, решающим из которых выступает принцип бюджетного федерализма.

Решающая роль данного принципа определяется тем, что он вбирает в себя большую часть конституционных норм, в той или иной степени посвященных бюджетной деятельности.

В первую очередь речь идет о следующих положениях Конституции РФ:

– статье 5 и главе 3 Конституции, определяющих государственное устройство Российской Федерации в качестве федеративного государства;

– статьях 71–73 Конституции, соответственно определяющих предмет исключительного ведения Российской Федерации, предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предмет исключительного ведения субъектов РФ;

– статье 75 Конституции, определяющей организацию денежной системы Российской Федерации, а также основы таких направлений бюджетной деятельности, как налоговая деятельность и государственный кредит;

– статье 76 Конституции, определяющей соотношение юридической силы федеральных нормативных правовых актов с актами субъектов РФ, исходя из того, что правовой формой бюджетов выступает соответствующий закон.

Определяющее значение конституционных норм на организацию и осуществление бюджетной деятельности отмечается многими исследователями.

Так, Ю. А. Крохина пишет: «Предназначение Конституции РФ как основного правового акта обуславливает определение ею главных задач и основных направлений бюджетной деятельности государства»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Омельян А. С. Бюджетная деятельность государства и местных образований – сфера возникновения бюджетных правоотношений // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Вып. 1. Черновцы, 2003. С. 121.

<sup>4</sup> Кучеров И. И. Бюджетное право России: Курс лекций. М., 2002. С. 53.

<sup>5</sup> Бюджетное право: Учеб. пособие для студентов юридических и экономических вузов / [Н. Д. Эриашвили и др.]; под ред. Г. Б. Поляка, А. М. Никитина. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 40.

<sup>6</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. С. 147.





По мнению А. А. Белкина, высшая юридическая сила Конституции Российской Федерации детерминирует определенные условия эффективности ее воздействия на текущее бюджетное законодательство<sup>7</sup>.

Как отмечается в литературе, «основой всех правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, является Конституция РФ. Прежде всего, на эти отношения распространяются конституционные нормы *общего характера*, которые определяют основные принципы и формы бюджетной деятельности государства, защиты прав и законных интересов участвующих в ней субъектов. Помимо них ряд статей Конституции непосредственно устанавливают исходные начала и принципы бюджетной деятельности в Российской Федерации»<sup>8</sup>.

В целом же можно утверждать, что принцип бюджетного федерализма вытекает из того факта, что государство является федеративным. Более того, одним из признаков федеративного государства выступает то обстоятельство, что каждый субъект федерации имеет право на свой бюджет.

По поводу отличий в организации финансовой системы унитарного государства, с одной стороны, и федеративного государства — с другой, С. А. Авакьян пишет следующее: «В унитарном государстве более жестко централизованы вопросы налогов и бюджета. Административно-территориальные единицы в сильной степени зависят от центра, который устанавливает систему налогообложения во всех деталях и мало что оставляет органам административно-территориальных единиц. Центр определяет также параметры и многие конкретные позиции бюджетов административно-территориальных единиц высшего уровня. В федеративном государстве центр также имеет ведущие позиции в вопросах налогов и бюджета. Но вместе с тем у субъектов федерации есть несколько более широкие права по установлению собственных налогов. Что касается бюджета, центр определяет общие позиции и доли расходов из федерального бюджета для отдельных субъектов. Последние самостоятельны в установлении конкретных своих расходов, а тем более в использовании доходов, изысканных в рамках собственной инициативы»<sup>9</sup>.

Право субъектов федерации на собственный бюджет, как правило, находит свое отражение в конституции федеративного государства.

Существуют три способа определения в конституциях бюджетных полномочий субъектов федерации.

Первый способ конституционного регулирования бюджетных полномочий субъектов федерации основан на том, что в конституции освещаются лишь исключительные полномочия федерального центра. При этом предполагается, что все остальное, что лежит лишь за пределами этих полномочий, автоматически относится к сфере полномочий субъектов федерации. Тем самым определение бюджетной компетенции субъектов федерации осуществляется по так называемому *остаточному* принципу. Наиболее четко презумпцию компетенции субъектов федерации по остаточному принципу устанавливает швейцарская Конституция, в ст. 3 которой прописано, что «кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией, и как таковые они осуществляют все права, которые не переданы федеральной власти». Из этого вытекает, что кантоны обладают всеми бюджетными правами, которые прямо не закреплены за федеральным центром. По такому же принципу выстроена Конституция США, однако в ней предусмотрены и некоторые запреты для субъектов федерации.

Второй способ основан на том, что в конституции закладываются лишь самые общие начала разграничения бюджетных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Примером может служить Конституция Федеративной Республики Бразилия, ст. 24 которой предусматривает, что «прерогативой Союза, Штатов и Федерального округа является издание соответствующих законов, относящихся к... бюджету».

Как в первом, так и во втором случае конкретика определения бюджетных полномочий субъектов федерации и федерального центра решается текущим бюджетным законодательством, основанным на конституции.

<sup>7</sup> Белкин А. А. Механизм конституционного воздействия на акты государственно-правового законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1983. С. 8–9.

<sup>8</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 200–201.

<sup>9</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: Учеб. курс. 2-е изд., перераб. и доп.: В 2 т. Т. 2. М., 2007. С. 31.





Третьим способом, который характерен для новейших конституций, выступает достаточно подробное описание непосредственно в конституции бюджетных полномочий как федерального центра, так и субъектов федерации. Как отмечается в литературе, в конституциях федеративных государств содержатся специальные разделы и главы, где особое место уделяется разграничению полномочий в сфере государственных финансов между федерацией и ее субъектами<sup>10</sup>.

Примером может служить Основной закон Федеративной Республики Германия, в котором разграничены между федеральным центром и субъектами федерации, во-первых, государственные расходы, во-вторых, государственные доходы (раздел X «Финансы»). При этом Основной закон устанавливает: «Поскольку настоящий Основной закон не предусматривает иного, Федерация и земли раздельно несут расходы по решению своих задач. Если земли действуют по поручению Федерации, то последняя несет связанные с этим расходы» (п. 1 и 2 ст. 104а). Кроме того, Основной закон предусматривает: «Федерация и земли самостоятельны и независимы в ведении своего бюджетного хозяйства. Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны. Федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата, могут быть установлены общие принципы бюджетного права для Федерации и земель, принципы бюджетного хозяйства, обеспечивающего устойчивую конъюнктуру, а также долгосрочного финансового планирования» (п. 1 и 3 ст. 109-1 Основного закона ФРГ).

При решении этого вопроса Российская Федерация в основном использует первый способ определения бюджетной компетенции субъектов РФ. Достаточно подробно установив бюджетные полномочия федерального центра (п. «з» ст. 71, ч. 3 ст. 75, ч. 3 ст. 104, п. «а» и «б» ст. 106, п. «а» и «б» ч. 1 ст. 114 Конституции), а также предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции), Конституция устанавливает, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73 Конституции).

Таким образом, в бюджетной сфере по существу действует остаточный принцип определения компетенции субъектов РФ в бюджетной сфере, иначе говоря, субъекты РФ обладают теми бюджетными полномочиями, которые не относятся к исключительному предмету ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) либо к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции). Правда, в последнем случае субъекты РФ имеют право на так называемое «опережающее правовое регулирование бюджетных отношений». Заключается это в том, что субъект РФ имеет право принимать по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, собственные правовые акты в случае, когда федеральный центр не издал по данному вопросу своего правового акта.

Надо сказать, что способ определения компетенции субъектов РФ в сфере бюджета по «остаточному принципу» вызвал неоднозначную оценку в научных публикациях. В частности, отмечается, что «в Конституции Российской Федерации вопросы бюджета и бюджетной политики занимают крайне малое место. Не исправил ситуации и Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятый 31 июля 1998 г. Этот акт содержит много пробелов и противоречит другим законодательным актам»<sup>11</sup>.

Другие авторы прямо пишут: «Как это ни странно, но Конституция Российской Федерации, совершенно определенно установив право Российской Федерации на федеральный бюджет и право органов местного самоуправления на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, ни словом не упоминает о праве субъектов Российской Федерации на свой бюджет. Этот недостаток в какой-то степени компенсируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, выделившим в составе бюджетной системы России бюджеты субъектов Российской Федерации, а также собственными законодательными актами субъектов

<sup>10</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 1–2; отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1995. С. 187–188, 682.

<sup>11</sup> Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафинский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М., 2006. С. 384–385.



Российской Федерации, конкретизирующих процедуру бюджетного процесса применительно к бюджету субъекта Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Однако то обстоятельство, что Конституция РФ не конкретизирует бюджетные полномочия субъектов РФ и не закрепляет, в частности, их право на свой бюджет, вовсе не выступает свидетельством того, что бюджетная деятельность субъектов РФ не имеет своей конституционной основы.

На этот счет в литературе даны однозначные оценки – право субъектов РФ на осуществление собственной бюджетной деятельности, вне всякого сомнения, имеет свои конституционные основы. Более того, именно ст. 73 Конституция РФ выступает той конституционной основой, на которой осуществляют свою бюджетную деятельность субъекты РФ. Так, в литературе отмечается, что формулировка ст. 73 Конституции РФ «об обладании субъектами Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения федерации и полномочий по предметам совместного ведения с субъектами провозглашает презумпцию их полномочий, компетенции их органов государственной власти в тех областях, которые составляют их собственный, исключительный предмет регулирования, управления, организации и принятия решений». Одновременно в данной работе утверждается, что существующая в Российской Федерации бюджетная система построена на обособлении федерального бюджета, бюджета каждого из субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов. Бюджетное устройство страны регулируется совокупностью конституционно-правовых прав, закрепляющих порядок образования и использования денежных средств, источники бюджетных подразделений, распределение средств по установленным направлениям<sup>13</sup>.

В другой работе указывается следующее: «Бюджетные полномочия Российской Федерации и бюджетные полномочия ее субъектов между собой тесно связаны и взаимно обусловлены. Характер такой связи определяется именно федеративным устройством российского государства, общие принципы которого распространяются и на бюджетные отношения. Конституция РФ (ст. 71–73) установила предметы ведения Российской Федерации в области бюджета и предметы ее совместного ведения с субъектами РФ, вне пределов которых субъекты РФ самостоятельны. Обладая всей полнотой государственной власти, они осуществляют собственное правовое регулирование бюджетных отношений, принимая законы и иные нормативные правовые акты, содержание которых не должно противоречить законодательству РФ. Исходной правовой основой компетенции субъектов РФ в области бюджета являются Конституция РФ и Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. Нормы этого Закона развивают конституционные положения о предметах ведения субъектов РФ»<sup>14</sup>.

Поэтому можно утверждать, что принцип бюджетного федерализма имеет свои конституционные основы, так же как имеет свою конституционную основу сам федерализм российского государства (ст. 5, глава 3 Конституции РФ).

На этой же позиции стоит Конституционный Суд Российской Федерации. Отмечая конституционные истоки бюджетных полномочий субъектов РФ, в одном из своих определений Конституционный Суд прямо указал, что по смыслу Конституции РФ бюджеты субъектов РФ относятся к ведению самих субъектов Федерации, которые самостоятельно решают вопросы формирования своего бюджета и определяют направления использования бюджетных средств<sup>15</sup>.

Естественно, что нормы Конституции РФ, посвященные региональным бюджетам и бюджетной деятельности субъектов РФ, получают свое развитие и конкретизацию в нормах бюджетного законодательства.

В их числе основным является, естественно, Бюджетный кодекс.

<sup>12</sup> Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. А. А. Ливеровского. СПб., 2004. С. 58.

<sup>13</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996. С. 340, 306.

<sup>14</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. С. 233.

<sup>15</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 1998 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ст. 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 г. “О краевом бюджете на 1997 год”».



Данный Кодекс устанавливает, что каждый субъект РФ имеет право на собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда.

Региональный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ.

Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств данных субъектов не допускается.

В региональных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих в связи с осуществлением органами государственной власти этих полномочий по предметам ведения субъектов РФ и полномочий по предметам совместного ведения, указанных в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и расходных обязательств субъектов РФ, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета (ст. 14 БК РФ).

Отметим, что названный Федеральный закон предусматривает, что органы государственной власти субъекта РФ обеспечивают сбалансированность регионального бюджета и соблюдение установленных федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга субъекта РФ, исполнению бюджетных и долговых его обязательств. Формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта РФ и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти этого субъекта самостоятельно с соблюдением требований, установленных указанным Законом и Бюджетным кодексом РФ, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта РФ. Данный Закон устанавливает, что исполнение органами государственной власти субъекта РФ полномочий, относящихся к предмету ведения органов государственной власти Российской Федерации (так называемые делегированные полномочия), осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Закон ограничивает возможность возложения на органы государственной власти субъектов РФ полномочий федеральных органов, не обеспеченных соответствующим финансированием.

Что касается самого принципа бюджетного федерализма, то он обычно раскрывается через разграничение компетенции в сфере бюджета между федеральным центром и субъектами РФ, т. е. за основу определения берутся чисто юридические признаки и свойства. Так, в литературе указывается, что принцип бюджетного федерализма – это такое взаимоотношение Российской Федерации и субъектов РФ, при котором реализация компетенции (полномочий) этих субъектов, а также уполномоченных ими органов в сфере доходов и расходов бюджетов обеспечивает сочетание интересов Российской Федерации с интересами субъектов РФ<sup>16</sup>.

Нет сомнения в том, что юридический аспект принципа бюджетного централизма имеет существенное значение в формировании его содержания и в его практической реализации. В литературе в связи с этим правильно, на наш взгляд, отмечается следующее: «Мировой опыт доказывает, что исходным в формировании эффективно действующих федеративных отношений выступает экономически мотивированное *разграничение предметов ведения* между федерацией и ее субъектами. Это означает, что, в отличие от стран с унитарным государственным устройством, распределению полномочий между органами исполнительной власти в центре и на местах предшествует *конкретизация зон ответственности* федерации и ее субъектов с последующим распределением налогооблагаемой базы, объектов собственности и пр., и на этой основе – всего круга управленческих полномочий. В Конституции 1993 г. названные зоны ответственности были лишь очерчены (ст. 71 и 72). Полномочия по предметам ведения субъектов Федерации были определены “остаточным” методом (ст. 73), причем попытка их системной конкретизации была предпринята лишь спустя 10 лет после принятия Конституции 1993 г.»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 119.

<sup>17</sup> Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С. Д. Валентей. СПб., 2008. С. 92–93.





Ю. А. Крохина определяет принцип бюджетного федерализма несколько иным образом. По ее мнению, данный принцип – это «исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами»<sup>18</sup>.

Здесь, как мы видим, принцип бюджетного федерализма определяется не только через юридические признаки – «разграничение бюджетной компетенции», но и через экономические – «распределение доходов и расходов» между Российской Федерацией и ее субъектами.

Такой подход представляется правильным. В конечном счете, финансовое благосостояние субъекта РФ определяется не количеством формально-юридических прав, а количеством реальных денег. Но, с другой стороны, именно наличие прав определяет наличие денег.

«Распределение компетенции между федеральными органами и членами федерации, – пишет известный французский специалист в области финансового права П. М. Годме, – в значительной мере определяется финансовыми возможностями. В зависимости от того, имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или должны ожидать финансирования от центрального органа, могут ли они сами определять свои расходы или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является федерализм реальным или иллюзорным»<sup>19</sup>.

Надо сказать, что некоторые авторы весьма критически относятся к принципу бюджетного федерализма. Например, В. Н. Лексин и А. Н. Швецов пишут: «В строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и определения самого понятия, не существует»<sup>20</sup>.

Следует, видимо, предположить, что в данном случае речь идет не столько о критике принципа бюджетного федерализма как научной дефиниции (хотя и это требует своего совершенствования), сколько о некачественной реализации этого принципа на практике. Как пишет В. Д. Мазаев, «проблема взаимосвязи полномочий субъектов и соответствующих экономических ресурсов их обеспечения была наиболее остро обозначена в бюджетных взаимоотношениях Российской Федерации и регионов. Это так называемая проблема бюджетного федерализма»<sup>21</sup>.

Данная проблема заключается в том, что существующий ныне порядок разграничения государственных расходов между федеральным центром и субъектами РФ привел к тому, что в подавляющем большинстве этих субъектов (собственно, кроме тех, которые относятся к так называемым «субъектам-донорам») главным доходным источником доходов выступают поступления от федеральных налогов и сборов, а также денежные средства, перечисляемые из федерального бюджета в региональные бюджеты в форме всякого рода межбюджетных трансфертов (дотаций, субвенций, субсидий и т. п.). По существу речь идет о том, что задачи и функции субъектов РФ практически напрямую финансируются федеральным бюджетом, в результате чего региональный бюджет не выполняет той роли, которая возложена на него своим политическим и экономическим назначением.

И эта проблема, безусловно, требует своего решения; для этого необходим пересмотр содержания принципа бюджетного федерализма с тем, чтобы он реально влиял на финансовую обеспеченность субъектов РФ.

Поэтому полагаем, что данный принцип в свете решения проблемы бюджетных взаимоотношений федерального центра можно определить следующим образом: это разграничение бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, *предусматривающее такое распределение государственных расходов, которое обеспечивало бы получение этими субъектами за счет собственных источников бюджетных доходов, необходимых для бесперебойного финансирования тех задач и функций, которые возложены на данные публично-территориальные образования.*

<sup>18</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. С. 57.

<sup>19</sup> Годме П. М. Финансовое право. М., 1978 (пер. с франц. Р. О. Халфиной). С. 28.

<sup>20</sup> Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997. С. 33.

<sup>21</sup> Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 238.





## ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИМУЩЕСТВА ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ

**Аннотация.** Данная статья посвящена вопросам, связанным с имущественными отношениями системы Министерства внутренних дел России. Характеризуется правовой режим имущества. Рассматриваются проблемы правового статуса отдельных подразделений, методология планирования бюджета МВД России, а также затрагиваются услуги, осуществляемые Министерством.

**Ключевые слова (Keywords).** Имущество (property), функции (functions), гражданские правоотношения (civil legal relations), договор (the contract), обеспечение (maintenance), правовой режим (legal regime).

**Annotation.** This article is about questions connected with property relations of system of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The legal regime of property is characterized. Methodology of the budget planning of the Ministry of Internal Affairs of Russia and problems of separate divisions legal status are considered. The services which are carried out by the ministry are mentioned.

Публично-правовые образования призваны выполнять определенные государственные функции, не присущие частным собственникам. А физические и юридические лица, в связи с особенностями своего индивидуального существования, осуществляют присвоение общественного продукта в одной форме собственности – частной. Подобные взгляды высказывала Л. В. Щенникова: «Действительно с позиции гражданского права нет форм собственности, а есть различные субъекты этого права»<sup>1</sup>.

По мнению С. Н. Братуся, одним из центральных понятий является понятие имущественных отношений, которые представляют собой прежде всего отношения между собственниками или отношения, связанные с собственностью<sup>2</sup>. С. Н. Братусь подчеркивает, что имущественные отношения – это отношения волевые, необходимая сторона, элемент, момент становления производственных отношений и вместе с тем их результат.

Идея о волевом характере имущественных отношений была высказана впервые С. Н. Братусем в 1958 г. В дальнейшем эта идея была более развита. Одной из наиболее сильных сторон указанной точки зрения является то, что она дает возможность правильно вскрывать и научно обосновывать механизм правового регулирования общественных отношений, показать роль и место в этом механизме различных «инструментов» регулирования (норм права, правоотношений и др.).

В частности, Закон «О милиции» допускает право милиции принимать во владение и пользование от государственных организаций, учреждений и иных собственников транспортные средства и другие материально-технические предметы (ст. 36). Он также разрешает «дополнительное финансирование милиции на средства, поступающие от министерств, ведомств, предприятий, учреждений, организаций» (ст. 35)<sup>3</sup>.

Изложенное позволяет утверждать, что, с одной стороны, законодатель не препятствует системе МВД получать внебюджетные средства, а с другой, – прямо не указывает на предпринимательскую деятельность как один из источников финансирования.

В соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» подразделения системы МВД России можно отнести к автономным учреждениям. Следовательно, имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управле-

© М. Ю. Якушева, 2008

<sup>1</sup> Щенникова Л. В. Вещные права в гражданском праве России. М., 1996. С. 24.

<sup>2</sup> Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 10–11.

<sup>3</sup> Кряжевских К. П. Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом. СПб., 2004. С. 221.



ния в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование<sup>4</sup>.

Имущество и обязательства учреждения отражаются в бухгалтерском балансе.

Имущество системы МВД России является федеральной собственностью. Права собственника имущества этих учреждений от имени Российской Федерации осуществляет МВД РФ. Права собственника имущества учреждений МВД России, отнесенного федеральным законом к объектам гражданских прав, изъятым из оборота, осуществляет Правительство Российской Федерации, такое имущество не может быть предметом гражданско-правовых сделок. Отдельные виды имущества учреждений МВД России, относящиеся к ограниченно оборотоспособным объектам гражданских прав, могут находиться в обороте по специальному разрешению. Материальные ценности и денежные средства, поступающие в эти учреждения из федерального бюджета, оформляются бухгалтерскими документами в порядке, установленном Методическими указаниями об особенностях организации и ведения бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях МВД России.

В соответствии с возложенными задачами МВД РФ определяет основные приоритетные направления деятельности органов внутренних дел, разрабатывает и реализует комплексные программы совершенствования их деятельности, участвует в формировании и выполнении государственных федеральных целевых программ в сфере охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Отмечается, что «практически любые вышестоящие организации имеют возможность беспрепятственно изымать и перераспределять имущество, находящееся на балансе подчиненных организаций», поэтому «существующие имущественные отношения свидетельствуют об отсутствии имущественной обособленности у структурных подразделений»<sup>5</sup>. В связи с этим предлагается не наделять самостоятельной правосубъектностью территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а считать юридическим лицом только сам федеральный орган исполнительной власти, а его взаимоотношения с территориальными органами рассматривать как взаимоотношения юридического лица со своими филиалами и представительствами.

Сказанное, на наш взгляд, в высшей степени конкретно подтверждает невозможность признания за органами государства какого бы то ни было самостоятельного имущественного права (в том числе и права оперативного управления) на закрепленное за ними государственное имущество, а следовательно, и их самостоятельной правосубъектности.

Экономические реформы, происходящие в России, меняют содержание финансового обеспечения системы МВД России. Финансирование милиции осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, средств, поступающих от организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе самостоятельно увеличивать расходы на содержание милиции в пределах имеющихся в их распоряжении средств.

Подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел финансируются за счет средств, поступающих на основе договоров.

Подразделения милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте финансируются за счет средств федерального бюджета.

Подразделения милиции в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах финансируются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств, поступающих на основе договоров.

<sup>4</sup> ФЗ «Об автономных учреждениях» в редакции ФЗ от 24.07.2007 № 215-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ.

<sup>5</sup> Баранников В. В. Военная организация как юридическое лицо в системе Федеральной пограничной службы Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 88–89.



Финансирование милиции осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, средств, поступающих от организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Например, следует отметить, что такой структурный элемент ГИБДД РФ, как Научно-исследовательский центр Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (НИЦ ГИБДД МВД России), в соответствии с Приказом МВД от 05.01.1999 г. № 5 (с изменениями от 06.06.2003 г.) имеет статус юридического лица. Данный приказ утверждает Устав Научно-исследовательского центра ГИБДД МВД РФ. Так, в соответствии с Уставом Центр является юридическим лицом, имеет печать с указанием своего полного и сокращенного наименования, штамп и бланки со своим полным наименованием, товарный знак и другие необходимые реквизиты, самостоятельный баланс, бюджетный и расчетный счета в банках. Центр может от своего имени заключать договоры, соответствующие целям его деятельности, приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Центр отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. Учредителем Центра является Министерство внутренних дел Российской Федерации. Центр владеет, пользуется и распоряжается имуществом на правах оперативного управления.

Высшее учебное заведение МВД России имеет счета в банковских учреждениях для хранения денежных средств и осуществления всех видов расчетных и кассовых операций.

Финансирование вуза осуществляется МВД России в соответствии с заданиями на подготовку специалистов, а также из средств, поступающих от предприятий, организаций и учреждений на основе заключенных в установленном порядке договоров и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Высшее учебное заведение самостоятельно определяет порядок использования всех своих бюджетных и внебюджетных средств, включая долю на оплату труда сотрудников.

В соответствии с п. 11 ст. 39 Закона «Об образовании» образовательное учреждение вправе выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества. Сдача в аренду государственным или муниципальным образовательным учреждением закрепленных за ним объектов собственности, а также земельных участков осуществляется без права выкупа с согласия совета образовательного учреждения по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе. Данное положение в полной мере применимо к высшему учебно-му заведению МВД России.

Отношения, связанные с осуществлением хозяйственной деятельности, регулируются нормами различных отраслей права. Круг этих отношений в последние годы значительно расширился, появляются новые их виды, отмечается большим разнообразием субъектный состав, происходит изменение качественных характеристик существующих видов и форм хозяйственной деятельности и т. д. Все это требует совершенствования правового регулирования указанных отношений, дальнейшей теоретической разработки рыночных институтов как гражданского права, так и иных отраслей права. С другой стороны, в последнее время нашим государством, идущим по пути радикальных перемен, перестройки экономической и общественной системы, принимается большое количество правовых норм, которые нередко в корне меняют существующие до этого разнообразные положения. Отсюда, во-первых, требуется перестраивать всю цепочку соответствующих правоотношений, в том числе гражданско-правовых. Во-вторых, чем скорее будет сделана эта перестройка, а также будут усвоены и пройдут практическую апробацию новые формы, тем меньше ошибок и неправильных решений будет возникать в будущем.

Знание работниками МВД гражданского права необходимо для применения гражданско-правовых норм в текущей хозяйственной деятельности самой системы МВД как государственных учреждений; для использования их в осуществлении своих общих и специальных функций, когда имеют место сложные, комплексные отношения, проанализировать которые, сделать правильные выводы и принять верные решения можно лишь при условии хорошего знания ряда отраслей права, в том числе и гражданского права.



В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации МВД РФ является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, в том числе валютные, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>6</sup>.

Теперь перейдем к рассмотрению правового режима имущества системы МВД России.

Правовой режим, основываясь на характерных признаках объекта, позволяет задать такую ограниченную область (построить такую модель), которая является адекватной задачам правового регулирования непосредственно данного объекта и позволяет дифференцировать одни виды правообразований от других.

К сожалению, в практической деятельности нередко допускается необоснованное смешение различных правовых режимов.

Правовой режим, как он понимается В. И. Сенчищевым, складывается как из содержащихся в позитивном праве объективно-правовых моделей, так и из основанных на них субъективно-правовых притязаний<sup>7</sup>. Мы берем за основу позицию о том, что объект гражданского правоотношения следует искать именно в правовом срезе любого правоотношения, а не в другой его части, он должен быть доступен правовому воздействию (квалификации), а потому им не может быть материальный объект или поведение обязанного лица.

Следовательно, именно отличия правового режима той или иной разновидности гражданских прав и составляют основу классификации этих прав<sup>8</sup>.

Однако данная концепция может вызывать сомнения, поскольку непонятно, каким образом правовой режим может рассматриваться как объект права, причем в любом из двух возможных аспектов – идет ли речь о праве в объективном смысле как совокупности норм или о субъективном праве как элементе правоотношения. Правовой режим, т. е. содержащиеся в позитивном праве правовые модели, – это не что иное, как само позитивное право, т. е. тот же самый правовой режим, который никак не может быть признан своим же объектом, объектом своего собственного воздействия. С другой стороны, режим в качестве установленного позитивным правом порядка, состоящий из норм права, не является и объектом субъективного права, потому что здесь действует обратная зависимость – нормы определяют содержание субъективного права, а не наоборот. Высказанное сомнение следует точке зрения о самостоятельности категорий «объект нормы права», «объект субъективного права», «объект юридической обязанности» и «объект правоотношения», исходящей из предназначения каждой из них выполнять свою, только ей присущую функцию. При этом роль объекта правоотношения состоит в том, что объект соединяет субъекта права и субъекта обязанности в правоотношении.

Приведем позицию Л. А. Чеговадзе: «Как объект гражданского права любой предмет материального мира характеризуется через правовой режим путем отнесения этого предмета в разряд того или иного имущества, а как объект субъективного гражданского права тот же предмет (явление действительности) характеризуется через те правовые возможности, которые обеспечиваются субъекту как правообладателю в процессе потребления полезных свойств индивидуально определенного социального блага. В этом смысле вещи могут быть объектом и вещных, и обязательственных отношений, но какое вещное или обязательствен-

<sup>6</sup> Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (в ред. указов Президента РФ от 09.06.2006 № 576, от 20.09.2006 № 1023 и др.).

<sup>7</sup> Подробнее см.: *Сенчищев В. И.* Объект гражданского правоотношения. Актуальные проблемы гражданского права / Под ред. М. И. Брагинского. Исследовательский центр частного права. Российская школа частного права. М., 1998. С. 139–140. – См. также: *Гражданское право: В 2 т. Учебник* / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. Т. I. М., С. 294–295. – В. А. Лапач пишет: «Смысл категории объектов гражданских правоотношений (объектов гражданских прав) заключается в установлении для них определенного гражданско-правового режима, т. е. возможности или невозможности совершения с ними определенных действий (сделок), влекущих известный юридический (гражданско-правовой) результат». Далее автор делает вывод, что правовой режим «определяет именно поведение участников правоотношений», касающееся соответствующих благ, в силу чего «объектом гражданских правоотношений можно было бы признать правовой режим разнообразных благ» (*Лапач В. А.* Что такое объекты гражданских прав, или «Феномен кубка Кремля» С. 17–29).

<sup>8</sup> *Сенчищев В. И.* Объект гражданского правоотношения. С. 153–154.





ное отношение возникает в том или ином случае, определяется по виду и содержанию субъективного гражданского права, имеющегося у правообладателя»<sup>9</sup>.

Соответствующий правовой режим вещей устанавливается в зависимости от класса, в который они включаются. Вместе с тем, устанавливая тот или иной правовой режим вещей, законодатель учитывает их естественные свойства (например, правовой режим оружия и взрывчатых веществ должен обеспечивать безопасность их использования). Значение классификации вещей в гражданском праве определяется их «участием» в обороте, и потому имеется потребность в разграничении их способности к обороту и к тому, чтобы быть объектами соответствующих правоотношений. Говоря о вещи как об объекте вещно-правового отношения, всякий раз нельзя относиться к ней иначе, как к индивидуально-определенной или, по крайней мере, индивидуализированной; напротив, поскольку объектом обязательственного отношения является не вещь, а действие (даже совершаемое по поводу вещи), недостаточная определенность этого действия на момент возникновения обязательства и будет получать необходимую конкретизацию на этапе исполнения обязательства<sup>10</sup>.

Вещи, работы, услуги и другие объекты гражданских прав, перечисленные законодателем в ст. 128 ГК как виды объектов гражданских прав, некоторыми правоведами воспринимаемые как объекты субъективных прав, в качестве предметов приложения усилий недоступны правовому воздействию, не откликаются на него<sup>11</sup>. По этой причине они не могут быть отнесены к категории объектов гражданского правоотношения. Так, например, субъекта права собственности интересует не только вещь, но и тот правовой режим, который устанавливается в результате возникновения правоотношений собственности. Таким образом, законодатель использует термин «объект» по отношению к благам лишь в тех случаях, когда они совпадают с объектами правового поведения. Другими словами, законодатель связывает использование этого термина не с качествами явления как блага, а с тем обстоятельством, что оно выступает предметом деятельности.

Идея о том, что на имущество, объективно не являющееся недвижимым, распространен правовой режим недвижимости, подводит к одному очень важному абстрактному выводу: правовые нормы, касающиеся недвижимости, не могут применяться к указанному имуществу, если это противоречит сущности данных объектов гражданских прав. Говоря иначе, возможность обобщения недвижимости в род на уровне *de facto* полностью исключается на уровне *de jure*.

Известно, что вещь получает свои юридические свойства не столько из вещного права, в котором все вещи подобны одна другой как предмет собственности, сколько из оборота, обнаруживающего их различия в момент перехода. Отсюда в уточнении нуждается само понятие вещи<sup>12</sup>. Поэтому основным положением конструкции смешанных правоотношений является понятие объекта права, что в конечном счете снова приводит к принятому на вооружение данной теорией концепту – «право на право»<sup>13</sup>, «следах проявления в вещах личного начала»<sup>14</sup>. Сторонники этой теории обосновывают ее наличием так называемых комплексных объектов права собственности, объединяющих вещественную и обязательственно-правовую составляющие: предприятие, имущество юридического лица, ценные бумаги, деньги. Понятно, что отнесение конкретного явления к объекту права собственности (вещного права) меняет режим соответствующих отношений, чем достигается повышение защиты, усиление гарантий, ускорение оборота.

<sup>9</sup> Чеговадзе Л. А. Гражданско-правовая категория объекта // Законодательство. 2003. № 1. С. 28–32.

<sup>10</sup> Хаскельберг Б. Л., Ровный В. В. Индивидуальное и родовое в гражданском праве. Иркутск, 2001. С. 7, 8, 17, 20–21, 32, 47, 80, 94.

<sup>11</sup> Смешение признаков двух самостоятельных явлений (объект поведения субъектов и объект интереса) в одном понятии «объект правоотношения» делает концепцию «объект – благо» неэффективной в практическом использовании, оставляет нерешенным ряд теоретических вопросов. Поэтому в литературе ратуют за разделение объекта правовой деятельности субъектов и объекта интересов лиц в правоотношении, где объектами интереса выступают блага (Протасов В. Н. Правоотношения как система. С. 88–92).

<sup>12</sup> Ефимова Л. Г. О соотношении вещных и обязательственных прав // Государство и право. 1998. № 10. С. 39–41.

<sup>13</sup> Следует согласиться с Л. Г. Ефимовой в том, что теория «право на право» имеет существование лишь в сфере обязательственных правоотношений (Ефимова Л. Г. О соотношении вещных и обязательственных прав. С. 39–41).

<sup>14</sup> Скловский О. К. Собственность в гражданском праве. М., 2008. С. 428.



Если по природе конструкция является обязательственной, а для повышения эффективности ее регулирования законодатель вынужден привлекать какие-то вещно-правовые элементы, то задача создания адекватного правового режима состоит в том, чтобы определить, как следует моделировать и сочетать эти элементы в создаваемом правовом режиме. По своей природе конструкция останется обязательственной или же вещной, но уже с отдельными свойствами иного порядка – возможностью находиться в абсолютных правоотношениях по защите своего права с третьими лицами. Проникновение вещных элементов произойдет только в сфере защиты. Также и право собственности по цессии передано быть не может, даже если мы привнесем в регулирование его объектов обязательственные элементы (например, купля-продажа предприятия). Но следствием привнесения этих обязательственных элементов, направленных на защиту кредиторов, является трансформация норм из цессии и перевода долга (об уведомлении должника или получении согласия кредитора) в нормы ст. 562 ГК РФ о правах кредиторов по обязательствам, включенным в состав предприятия, при его продаже.

Поэтому, на наш взгляд, безусловно, теория «смешанных правоотношений» полезна в понимании проблемы деления вещных и обязательственных прав. Но она не может все же объяснить принципы построения правового режима таких «смешанных» институтов, закономерности взаимопроникновения и сочетания элементов различных по характеру отношений. Например, как объяснить право известного русского дирижера В. Спивакова на скрипку работы А. Страдивари (Кремона, 1712 г.), подаренную ему испанской и швейцарской семьями, которая принадлежит В. Спивакову на таком «интересном» титуле – он имеет право исключительно и пожизненно играть на ней с тем, чтобы потом данная скрипка носила имя «экс-Спиваков»? Объяснение как смешанного правоотношения вряд ли даст нам возможность определить режим прав их обладателя.

Таким образом, выделяя форму и конструкцию, мы не можем достичь максимы – описать структуру и организованность, понять механизм. Эта бессильность была осознана уже родоначальниками этой теории, ведь, «несмотря на тесное сближение имущественных прав и обязательств... между теми и другими навсегда останется существенное различие, которое состоит в том, что непосредственным предметом имущественных юридических отношений остаются и всегда будут реальные вещи... а непосредственным предметом юридических отношений по обязательствам всегда останутся действия лиц, хотя бы эти действия и имели значение имуществ в виде ценностей или заслонялись теми реальными предметами, которые ими доставляются»<sup>15</sup>.

Использование для доказательства вещно-правовой природы отечественных моделей прав на хозяйствование с имуществом собственника нового, более точного и адекватного понятия объекта гражданских прав, каковым является правовой режим, позволяет более удачно решить проблему деления вещных и обязательственных институтов и правоотношений, выявить специфику вещных прав.

С помощью вещно-правовых механизмов удовлетворительно решается проблема соотношения правосубъектности и правового режима имущества государственных организаций-несобственников.

Таким образом, можно сделать вывод, что учреждения МВД России обладают совокупностью общепризнанных признаков, присущих юридическим лицам и состоящих из наличия организационного единства, обособленного имущества, самостоятельной имущественной ответственности, выступления в гражданском обороте от собственного имени. Совокупность указанных признаков позволяет занять учреждениям МВД самостоятельное место среди множества существующих юридических лиц.

<sup>15</sup> Кавелин К. Д. Избранные произведения по гражданскому праву. М., 2003. С. 68.



## ИНСТИТУТ РЕАБИЛИТАЦИИ И ОТРАСЛЕВОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

**Аннотация.** Настоящая статья – «Институт реабилитации и отраслевое процессуальное законодательство России», посвящена малоисследованному в российской юридической науке и делающему первые шаги в законодательном регулировании и практическом применении институту реабилитации, основополагающие нормы которого содержатся в ст. 53 Конституции РФ.

Сегодня институт реабилитации нашел законодательное выражение в уголовно-процессуальном законодательстве, в то время как в иных процессуальных отраслях о его существовании вовсе не упоминается, что влечет за собой отсутствие возможности применения и реализации данного института и его элементов при производстве по делам об административных правонарушениях, в гражданском и арбитражном процессах.

Авторы статьи рассматривают возможность применения института реабилитации и его элементов при производстве по делам об административных правонарушениях, в гражданском и арбитражном процессах, а также случаи, когда такое применение является необходимым для соблюдения прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу процессуальных правоотношений.

Актуальность настоящей статьи подкрепляется тем, что действующим гражданским законодательством Российской Федерации расширен круг лиц, имеющих право на возмещение вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц. В их числе названы граждане и юридические лица.

**Annotation.** This article – «Institute of rehabilitation and the branch remedial legislation of Russia», devoted little studied in the Russian legal science and making the first steps in the legislative regulation and the practical application institute of rehabilitation, the fundamental rules which are contained in art. 53 Russian Constitution.

Today the institute of rehabilitation found legislative expression in the criminal procedure law, while other procedural branches of its existence does not mention that entails a lack of application and implementation of the institute and its components in the production of administrative offenses, civil and arbitration processes.

The authors of the article considering the use of the institute of rehabilitation and its components in the production of administrative offenses, civil and arbitration processes, as well as cases where such use is necessary for the observance of the rights and legitimate interests of persons involved in the sphere of legal proceedings.

The relevance of this article is reinforced by the fact that the current civil legislation of the Russian Federation expanded the scope of persons eligible for compensation for harm caused by actions (inaction) of state bodies and their officials. Among them are identified as citizens and companies.

Основополагающие нормы института реабилитации содержатся в ст. 53 Конституции РФ, закрепляющей положение, согласно которому каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Ставшие отправной точкой для развития и становления института реабилитации в России положения Конституции РФ конкретизированы в главе 59 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, закрепляющей нормы об обязательствах вследствие причинения вреда.

По сравнению со ст. 53 Конституции РФ в ГК РФ расширен круг лиц, имеющих право на возмещение вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц. В их числе названы не только граждане, но и юридические лица.



Так, ст. 1069 ГК РФ закрепляет общие положения о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, при этом в данной статье указано, что вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

В ст. 1070 ГК РФ изложены частные случаи возмещения вреда гражданину при незаконном осуждении, незаконном привлечении к уголовной ответственности, незаконном применении в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконном привлечении к административной ответственности в виде административного ареста, а также юридическому лицу при незаконном привлечении к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности. Установлено, что вред возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом<sup>2</sup>.

В остальных же случаях, если в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда гражданину или юридическому лицу причиняется вред, он подлежит возмещению по основаниям и в порядке, предусмотренным ст. 1069 ГК РФ, при этом вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Данное требование о необходимости установления вины судьи вступившим в законную силу приговором суда стало предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ.

В Постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П Конституционный Суд РФ указал, что в случаях противоправного поведения судьи, выразившегося в принятии им незаконного судебного акта по вопросам, не определяющим материально-правовое положение сторон, либо не выраженного в судебном акте, его вина может быть установлена не только приговором суда, но и иным судебным решением<sup>3</sup>.

Суть и ценность указанного Постановления Конституционного Суда РФ сводится к тому, что уточнено положение, содержащееся в п. 2 ст. 1070 ГК РФ, согласно которому под осуществлением правосудия понимается не все судопроизводство, а лишь та его часть, которая заключается в принятии судебных актов, разрешающих дело по существу. В связи с этим все другие акты, принимаемые судом по гражданскому делу, не охватываются понятием «осуществление правосудия», в таких актах, по мнению Конституционного Суда РФ, главным образом решаются процессуально-правовые вопросы, которые возникают в процессе и, следовательно, не относятся к осуществлению правосудия.

Конституционным Судом РФ дано определение правосудия, которое стало общеобязательным, а это, в свою очередь, означает, что в случае, если судья издает незаконный акт (или проявляет противоправное бездействие) по вопросам, не относящимся к разрешению дела по существу, его вина может быть установлена не только приговором суда, вступившим в законную силу, но и иным судебным решением. Иным судебным решением может быть и такое, которое выносится по иску лица, потерпевшего от действий судьи, допустившего грубое нарушение процедуры.

<sup>2</sup> «Законом», о котором идет речь, являются Указ Президиума Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» от 18 мая 1981 г. и Положение «О порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда», утвержденное вышеуказанным Указом, а также Инструкция «По применению Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда» от 2 марта 1982 г.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 3.





Таким образом, сужая понятие «осуществление правосудия» и вводя положение об ответственности судей за действия (бездействия), находящиеся за рамками правосудия, но относящиеся к деятельности судей в рамках судопроизводства, Конституционный Суд РФ делает следующий вывод: уголовно не наказуемые, но незаконные виновные действия (или бездействие) судьи в судопроизводстве (нарушение разумных сроков судебного разбирательства, несвоевременное вручение заинтересованным лицам процессуальных документов, неправомерная задержка исполнения и т. п.), причинившие вред конкретным лицам, должны рассматриваться как нарушение права на справедливое судебное разбирательство, что предполагает необходимость справедливой компенсации пострадавшим лицам независимо от того, установлена уголовная вина судьи или нет.

В связи с тем, что ни п. 2 ст. 1070 ГК РФ, ни иными нормами, содержащимися в законодательстве Российской Федерации, указанные случаи не предусмотрены, Федеральному Собранию было рекомендовано в законодательном порядке урегулировать основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда, а также определить подведомственность и подсудность таких дел.

Сделано это не было, и лица, чьи права и свободы нарушены судом в судебном производстве, выходящим за рамки понятия «правосудие», вынуждены мытарством отстаивать свои законные интересы, получая бесконечные отказы<sup>4</sup>.

Кроме того, указывая в ГК РФ на незаконность действий (бездействий) суда и других государственных органов, законодатель, как, впрочем, и Конституционный Суд РФ, совсем не рассматривают случаи, когда такие действия являются необоснованными. При этом, будучи законными, но являясь необоснованными, они могут стать не менее вредными для лиц, в отношении которых были допущены.

При разработке ГК РФ заслугой законодателя стало установление и развитие положений о денежной компенсации морального вреда, независимо от вины причинителя, в случаях, когда вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ (ст. 1099–1101 ГК РФ).

Рассуждая же о возможности компенсации морального вреда, причиненного юридическому лицу, следует отметить, что этот вопрос решен законодателем в п. 7 ст. 152 ГК РФ, предусматривающем возможность защиты деловой репутации юридического лица путем обращения в суд, в том числе с требованием о возмещении морального вреда.

Однако в судебной практике этот вопрос решается неоднозначно. Так, суды общей юрисдикции удовлетворяют подобные требования юридических лиц (организаций), руководствуясь разъяснением Верховного Суда РФ, данным им в п. 5 Постановления Пленума № 10 от 20 декабря 1994 г.<sup>5</sup>

В то же время арбитражные суды, напротив, не считают возможным реализацию юридическим лицом такого способа защиты своей деловой репутации, «поскольку юридическое лицо не может испытывать физических или нравственных страданий»<sup>6</sup>.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, основанной на ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, право на судебную защиту по своей правовой природе может принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, при этом оно выступает гарантией других конституционных прав, – в частности, права свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и права иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами, – которые распространяются на юридические лица в той степени, в какой эти права по своей природе могут быть к ним применимы<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда РФ № 49-Г03-13 от 20 марта 2003 года // СПС «Консультант-Плюс». ВерсияПроф; Определение Верховного Суда РФ № 49-Г03-43 от 16 июня 2003 г. // Там же.

<sup>5</sup> Постановление Пленума ВС РФ № 10 от 20 декабря 1994 г. «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Российская газета. 1995. № 29.

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС РФ № 813/98 от 01 декабря 1998 г. // Вестник ВАС РФ. 1999. № 2.

<sup>7</sup> Определение Конституционного суда РФ № 508-О от 04 декабря 2003 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлафмана Владимира Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.



Таким образом, по мнению Конституционного Суда РФ, правило, содержащееся в п. 5 ст. 152 ГК РФ, в части, касающейся защиты деловой репутации гражданина, соответственно применяется и к защите деловой репутации юридических лиц.

Упомянуты Конституционным Судом РФ международный опыт и практика по данному вопросу.

Так, ст. 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющаяся в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы Российской Федерации, допускает взыскание с государства, виновного в нарушении ее положений, справедливой компенсации потерпевшей стороне, в том числе юридическому лицу, для обеспечения действительности права на справедливое судебное разбирательство. А в решении от 6 апреля 2000 г. по делу «Компания Комингерсол С. А.» против Португалии» Европейский Суд по правам человека пришел к выводу о том, что суд не может исключить возможность присуждения коммерческой компании компенсации за нематериальные убытки, которые «могут включать виды требований, являющиеся в большей или меньшей степени “объективными” или “субъективными”». Среди них необходимо принять во внимание репутацию компании, неопределенность в планировании решений, препятствия в управлении компанией (для которых не существует четкого метода подсчета) и, наконец, хотя и в меньшей степени, беспокойство и неудобства, причиненные членам руководства компании»<sup>8</sup>.

Согласно ст. 1071 ГК РФ от имени казны по общему правилу выступают финансовые органы, которые и являются ответчиками по искам о возмещении вреда, причиненного гражданам незаконными действиями государственных органов и должностных лиц.

Однако на первых порах практика столкнулась с проблемой, когда в течение двух лет с момента вступления в силу второй части ГК РФ федеральным бюджетом суммы на указанные цели предусмотрены не были, что значительно затрудняло реализацию положений ст. 1071 ГК РФ<sup>9</sup>.

Е. А. Суханов подчеркивает, что Министерство финансов Российской Федерации неоднократно указывало на то обстоятельство, что возмещение морального и материального ущерба, причиненного следственными и судебными органами, не предусмотрено в составе расходов федерального бюджета на соответствующий год, и на этом основании требовало от судов конкретизировать в своих решениях источник выплаты в зависимости от нанесшего ущерб субъекта, например за счет финансирования органов внутренних дел, что само собой сводило на нет требования Конституции РФ и ГК РФ<sup>10</sup>.

В п. 3 ст. 1081 ГК РФ указано, что Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Однако такое регрессное взыскание понесенных государством расходов с конкретных должностных лиц, виновных в незаконных действиях, не представляется возможным, так как факт незаконности действий указанных должностных лиц установить крайне сложно.

Между тем положения Конституции РФ и ГК РФ устанавливают непосредственную ответственность государства за действия государственных органов и должностных лиц.

Законодатель совершенно правильно показал в нормах ГК РФ, что причинитель вреда и субъект ответственности не совпадают. Так, в первом случае таковым является государственный орган либо должностное лицо, во втором — само государство, что представляется совершенно правильным с позиции соответствия принципу ответственности государства перед личностью, в основу которого положены отношения, возникающие непосредственно между государством и личностью, а не между государственным органом или должностным лицом и личностью.

Совершенно правильным представляется и закрепление основных положений данного принципа в ГК РФ, так как возмещение вреда является универсальным правовым спосо-

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год» от 31 декабря 1995 г. № 228-ФЗ. Принят 06 декабря 1995 г. // Российская газета. 1996. № 4; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год» от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ. Принят 24 января 1997 г. // Там же. 1997. № 43–44.

<sup>10</sup> Суханов Е. А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3. С. 124.



бом защиты нарушенных прав, а гражданское право, являясь материальной отраслью права, устанавливает те неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага, которые защищаются гражданским законодательством, тем самым предоставляя процессуальным отраслям права отправную точку для последующей законодательной регламентации и практического применения.

Между тем п. 3. ст. 2 ГК РФ устанавливает, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Поскольку отношения между личностью и государством носят публичный характер, а порядок и процедура их регулирования – процессуальный, нам представляется, что институт реабилитации следует рассматривать в разрезе процессуальных отраслей права.

Анализируя действующее процессуальное российское законодательство, мы находим надлежащее законодательное признание и закрепление института реабилитации в нормах уголовно-процессуального права, при этом в других отраслях он не находит прямого выражения, а представлен отдельными положениями, носящими фрагментарный характер и преследующими цель возмещения причиненного лицу вреда, если такой вред имел место при осуществлении правосудия и реализации некоторых процессуальных процедур.

Давая краткую характеристику тому, что из себя представляет процессуальное законодательство, следует сказать о его формализме, четкости, обязательности, средствах обеспечения и принуждения.

Так, формализм выражается в том, что каждое действие имеет определенную форму и не может быть совершено иначе, чем того требует процессуальный закон.

Четкость выражается в конкретности каждой процессуальной нормы как во времени и в пространстве, так и в отношении определенного круга лиц.

Обязательность выражается в характере процессуальных норм, которые, являясь публичными, в императивной норме устанавливают выполнение властных предписаний всеми лицами и государственными органами.

Средства обеспечения и принуждения – методы и способы, обеспечивающие выполнение всеми участниками процессуальных отношений предписаний соответствующей процессуальной нормы.

Таким образом, лицо, вовлеченное в сферу процессуальных отношений, становится обязанным соблюдать все формальности процессуального законодательства, хочется ему этого или нет, ибо в противном случае государство в виде созданных им органов прибегнет к средствам обеспечения и принуждению выполнения лицом его процессуальных обязанностей.

Несомненно, что лицо в таком случае терпит определенные лишения, ему причиняется вред, его права ущемляются силой государственного принуждения.

Все становится понятным, когда мы дополняем сказанное о процессуальном законодательстве знаниями о сущности права.

Право в соответствии с теорией представляет собой систему общеобязательных, формально определенных юридических норм, выражающих общественную, классовую волю, устанавливаемых и обеспечиваемых государством и направленных на урегулирование общественных отношений.

Очевидно, что такие принципы права, как справедливость, гуманизм, равенство граждан перед законом и судом, составляют его суть, а соблюдение этих принципов обеспечивается средствами государственного принуждения. Однако вовлечение в данные отношения совершенно постороннего человека, к которому необоснованно применяются меры принуждения, является негативным обстоятельством, выходящим за рамки нормальных общественных отношений.

В таком случае лицу необходима законодательно установленная возможность восстановления его прав и возмещения причиненного ущерба, которая станет средством исправления последствий, вызванных применением государством мер принуждения в процессуальных отношениях.

В настоящее время вопрос этот разработан слабо. Процессуальное законодательство, за исключением уголовного, не знает ни термина «реабилитация», ни большинстваложе-



ний данного правового института, при этом, по нашему мнению, особое внимание исследователей и законодателя должно быть уделено вопросу внедрения института реабилитации в производство по делам об административных правонарушениях, которое по своему характеру является весьма жестким и императивным для некоторых участников данного вида производства, в частности для лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Так, основные положения производства по делам об административных правонарушениях изложены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>11</sup>, где в ст. 27.1. перечислены следующие меры обеспечения производства по делу, применяемые в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 9) привод;
- 10) временный запрет деятельности.

Несомненно, что применение к лицу указанных мер существенно ограничивает его права, свободы, а также причиняет имущественный и моральный вред, однако надлежащее применение данных мер соответствует задачам законодательства об административных правонарушениях. Если же меры эти применяются к лицу незаконно или необоснованно, то сказанное приобретает совершенно иной характер. Такое лицо, сталкиваясь с государственной машиной, находясь в неравных условиях, нуждается в гарантиях восстановления его прав, свобод и возмещения вреда в полном объеме.

Гарантии возмещения вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, содержатся в ч. 2 ст. 27.1. КоАП РФ, в соответствии с которой такой вред подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Вот и все гарантии, предоставленные лицу, вовлеченному в производство по делу об административном правонарушении. Более в статьях КоАП РФ мы не находим ни одной нормы.

В соответствии с п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24 марта 2005 г., требования о возмещении материального и морального вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности, подлежат рассмотрению в соответствии с гражданским законодательством в порядке гражданского судопроизводства<sup>12</sup>.

Между тем предметом правового регулирования административного права выступают отношения, возникающие в сфере государственного управления. Правовое регулирование здесь осуществляется с помощью императивного метода, что придает данной отрасли

<sup>11</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Принят 20 декабря 2001 г. // Российская газета. 2001. № 256 (далее – КоАП РФ).

<sup>12</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.





права публичный характер, а нормы и институты, содержащиеся в КоАП РФ, по своей процессуальной природе приближают его к уголовно-процессуальному праву.

Анализ особенной части КоАП РФ, содержащей составы различных административных правонарушений, показывает, что задачами административного законодательства являются регулирование общественных отношений и недопущение каких-либо социальных отклонений.

Общеизвестно, что социальные отклонения в поведении – выражение негативного отношения индивида или социальной группы к соблюдению действующих законов и норм морали, сложившихся в обществе.

Социальные отклонения можно классифицировать по ряду оснований. Наиболее распространено их деление в зависимости от вида нарушаемой нормы: на преступления и правонарушения (административные, гражданские, трудовые и пр.), а также аморальные проступки.

На наш взгляд, деление социальных отклонений на административные правонарушения и преступления весьма условно. Об этом говорит как современная правоприменительная практика, так и мировой опыт<sup>13</sup>.

Уголовное и административное право устанавливает ответственность за нарушение норм различных отраслей права. Единство материальной природы объекта преступлений и административных правонарушений ставит перед законодателем проблему разграничения преступлений и административных правонарушений и, прежде всего, их смежных составов. В КоАП РФ и Уголовном кодексе Российской Федерации<sup>14</sup> содержится около 100 таких «пограничных» составов<sup>15</sup>.

Сказанное подчеркивает сходство административного права с уголовным и уголовно-процессуальным.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, масштабы роста регистрируемых в стране административных правонарушений таковы, что в 1996 г. только по инициативе милицеских служб привлечен к ответственности каждый третий гражданин России<sup>16</sup>.

Согласно статистическим данным Министерства внутренних дел РФ, в 2003 г. органами внутренних дел было зарегистрировано 2 млн 756 тыс. преступлений, в 2004 г. – 2 млн 894 тыс., в 2005 г. – 3 млн 555 тыс.<sup>17</sup>

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2003 г. мировыми и районными судами было рассмотрено 3 млн 273 тыс. дел об административных правонарушениях, в 2004 г. – 3 млн 798 тыс., в 2005 г. – 4 млн 287 тыс.<sup>18</sup>

Однако государственные органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, не всегда правильно применяют административное законодательство, что служит причиной вовлечения в производство по делам об административных нарушениях не причастных лиц.

Недавняя история показывает, что в Санкт-Петербурге  $\frac{1}{3}$  органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, привлекали к административной ответственности ежегодно граждан больше, чем жителей города, достигших возраста, с которого наступает административная ответственность<sup>19</sup>.

Порядка 7 тыс. административных дел были в 2004 г. прекращены судами Санкт-Петербурга, в том числе с освобождением от административной ответственности<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 15–16.

<sup>14</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. Принят 24 мая 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>15</sup> Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Взаимосвязь административных правонарушений и преступлений: проблемы теории и практики // Правоведение. 2005. № 3. С. 58–59.

<sup>16</sup> Рохлин В. И., Стуканов А. П. Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями // Там же. 1998. № 3. С. 95.

<sup>17</sup> Общие сведения о состоянии преступности в РФ за 2003–2005 гг. // Официальный сайт МВД РФ.

<sup>18</sup> Статистические справки о работе судов общей юрисдикции за 2003–2005 гг. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

<sup>19</sup> Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. С. 76.

<sup>20</sup> Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях Судебного департамента Санкт-Петербурга при Верховном Суде РФ за 2004 г.



Между тем за каждым таким делом кроется незаконное или необоснованное применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении или установление и применение одного или нескольких достаточно суровых видов административного наказания, среди которых в соответствии с ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) дисквалификация;
- 9) административное приостановление деятельности.

Учитывая изложенное, можно заключить, что при жесткости процессуальных норм административного законодательства, приближающихся к жесткости уголовно-процессуальных норм, и отсутствии в КоАП РФ надлежащего механизма восстановления нарушенных прав и возмещения вреда лицам, незаконно или необоснованно вовлеченным в производство по делам об административных правонарушениях, существует острая необходимость в разработке и законодательном закреплении института реабилитации в так называемом «административном процессе».

Гражданское процессуальное право и арбитражное процессуальное право исключают возможность ответственности государства перед личностью в рамках данных видов судопроизводства.

Казалось бы, о какой ответственности государства может идти речь в гражданском или арбитражном процессуальном праве, когда государство в лице судебных органов является здесь лишь арбитром, и если выступает в качестве одной из сторон, то пользуется равными правами по сравнению со стороной противной.

Однако основания для установления ответственности государства имеются. Они возникают в случаях незаконных или необоснованных действий (бездействий) должностных лиц государственных органов в рамках их процессуальной деятельности, выражающихся в вовлечении государственным органом (должностным лицом) «постороннего» лица в судопроизводство по основаниям, не являющимся законными или обоснованными, нарушении судом требований процессуального законодательства, нарушении сроков рассмотрения дел, перерастающих в откровенную волокиту, принятии решений в поддержку участников процесса, злоупотребляющих своими процессуальными правами без всестороннего дополнительного выяснения обстоятельств дела, аморальном поведении судьи.

Такие основания могут возникнуть, например, в случае, когда иск заявлен к ненадлежащему ответчику.

В таком случае существует вероятность допущения злоупотребления правами, неосмотрительности или ненадлежащего выполнения обязанностей как истцом, так и судом, рассматривающим дело.

Между тем причиняемый вред состоит как в экономических потерях (оплата услуг представителя, собрание доказательств, явка в суд и т. д.), так и в моральных переживаниях лица, участвующего в деле, потерпевшего от недобросовестной стороны или суда.

Г. З. Климова отмечает: «Ментальность российских граждан такова, что один только вызов в суд по повестке в качестве ответчика означает для них “привлечение к суду”, и в народе часто не делают различий между уголовным и гражданским судебным разбирательством, для большинства людей это тяжелое моральное испытание»<sup>21</sup>. Далее автор задается вопросом: «Что же тогда чувствует человек, которого незаслуженно признали должником и взыскали с него имущество?»<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Климова Г. З. К вопросу о правовой реабилитации: теоретический аспект // Вестник Саратовской государственной академии права. 2003. № 3 (36). С. 38.

<sup>22</sup> Там же.



В соответствии с ч. 1 ст. 41 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд при подготовке дела или во время его разбирательства в суде первой инстанции может допустить по ходатайству или с согласия истца замену ненадлежащего ответчика надлежащим<sup>23</sup>.

Как видно, право замены ответчика принадлежит только истцу. Но истец может не заявить такое ходатайство или не согласиться с предложением суда о замене ненадлежащего ответчика, в свою очередь суд может по тем или иным причинам не допустить замену ненадлежащего ответчика, о которой ходатайствует истец.

В таком случае, когда замена ненадлежащего ответчика так и не была произведена, рассмотрение дела по предъявленному иску продолжается.

Нормой, гарантирующей защиту нарушенных прав лица, необоснованно вовлеченного в чуждый ему гражданский процесс, остается ст. 99 ГПК РФ, устанавливающая, что со стороны, недобросовестно заявившей неосновательный иск или спор относительно иска либо систематически противодействовавшей правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела, суд может взыскать в пользу другой стороны компенсацию за фактическую потерю времени, при этом размер компенсации определяется судом в разумных пределах и с учетом конкретных обстоятельств.

Однако это не совсем реабилитация, и неправомерной деятельности суда данная статья не затрагивает.

Кроме того, практического применения данная статья не находит, что не позволяет эффективно бороться с ростом процессуальных нарушений, и, как отмечается в литературе, на это есть ряд причин<sup>24</sup>.

Во-первых, санкция незначительна и потому недостаточно эффективна, она не может возмещать нанесенный пострадавшей стороне ущерб.

Во-вторых, требования о компенсации за фактическую потерю времени может заявить только физическое лицо, являющееся стороной по делу (при этом законодателем не дается оценка злоупотреблениям других участвующих в деле лиц), так как юридическое лицо или государственный орган, чьи представители в суде действуют в рамках определенного поручения на представление интересов, фактически выполняют свою трудовую функцию.

В-третьих, не ясно, что следует понимать под недобросовестностью и как четко отграничить ее от добросовестного заблуждения.

В-четвертых, требует уточнения, что конкретно является основанием взыскания (факт потери времени или возникшие по этой причине неблагоприятные последствия для другой стороны), какие доказательства дадут возможность заключить, что поведение стороны недобросовестно, по чьей инициативе (суда или стороны) может быть произведено взыскание.

В-пятых, каким образом должна быть установлена вина стороны, злоупотребляющей правами.

И, наконец, как должен определяться размер компенсации, и какие обстоятельства суд должен взять на вооружение при определении этого размера.

Между тем определенность в потребности такого рода позволит лицу, в отношении которого были допущены процессуальные злоупотребления, частично удовлетворить свои убытки, связанные с явкой в суд, потерей времени и прочими неудобствами.

Так, попытки решения указанных выше вопросов предпринимались Верховным Судом РФ<sup>25</sup>, однако этого оказалось недостаточно, суды как остерегались ранее применять

<sup>23</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Принят 23 октября 2002 г. // Российская газета. 20.11.2002. № 220 (далее – ГПК РФ).

<sup>24</sup> См., напр.: Кулаков Г., Орловская Я. Обязанности сторон в гражданском процессе // Российская юстиция. 2001. № 4. С. 22–23; Рязанова А. Причины «процессуального бессилия» сторон в споре // Там же. 1999. № 2. С. 21; Шишкин С. А. Состязательность в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М., 1997. С. 58; Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб., 2005. С. 184–338.

<sup>25</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2003 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3. С. 18; Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам Верховного Суда РФ: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ // Там же. 1994. № 7. С. 16.



положения ст. 99 ГПК РФ (ст. 92 ГПК РСФСР), так и продолжают это делать. В связи с этим в данном направлении необходима поддержка законодателя.

Если же по предъявленному иску с участием ненадлежащего ответчика все же состоится решение суда с приведением его в исполнение, то в случае отмены такого решения и принятия после нового рассмотрения дела решения суда об отказе в иске полностью или в части либо определения о прекращении производства по делу или об оставлении заявления без рассмотрения ответчику возвращается все, что было с него взыскано в пользу истца по отмененному решению суда. Называется данное положение поворотом исполнения решения суда и регламентируется ст. 443–445 ГПК РФ.

Основания для восстановления прав и возмещения причиненного ущерба имеются и в случае привлечения лица в качестве надлежащего ответчика, но несоответствия применения судом мер по обеспечению иска принятых по заявлению лиц, участвующих в деле.

Меры по обеспечению иска указаны в ст. 140 ГПК РФ, к ним относятся:

- 1) наложение ареста на имущество, принадлежащее ответчику и находящееся у него или других лиц;
- 2) запрещение ответчику совершать определенные действия;
- 3) запрещение другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора, в том числе передавать имущество ответчику или выполнять по отношению к нему иные обязательства;
- 4) приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об освобождении имущества от ареста (исключении из описи);
- 5) приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому должником в судебном порядке.

В необходимых случаях, если непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда, он (суд) может принять иные меры по обеспечению иска. Кроме того, судом может быть допущено несколько мер по обеспечению иска.

При этом ч. 3 ст. 140 ГПК РФ устанавливает, что меры по обеспечению иска должны быть соразмерны заявленному истцом требованию. В то же время в ст. 141 ГПК РФ указано, что заявление об обеспечении иска рассматривается судом без извещения ответчика, других лиц, участвующих в деле, ответчику направляется лишь копия определения.

Если же обеспечительные меры явно не соответствуют заявленным истцом требованиям либо вступившим в законную силу решениям суда, в иске будет отказано, ответчик вправе предъявить к истцу иск о возмещении убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, принятыми по просьбе истца. Действиям же суда законодатель не дает оценки.

Между тем применение указанных мер по обеспечению иска может быть вызвано и злоупотреблением лицом, заявляющим данные требования, своими процессуальными правами, независимо от того, к надлежащему или ненадлежащему ответчику либо к иному лицу такие требования заявлены.

Как указывает В. Бакшинкас, в таких случаях меры по обеспечению иска зачастую выступают уже не как средство для достижения (обеспечения) цели иска, а сами по себе являются целью иска, при этом, как отмечает автор, характер и виды обеспечительных мер ограничиваются лишь фантазией судьи<sup>26</sup>.

Однако, вынося определения о принятии мер по обеспечению иска, руководствуясь «судейским усмотрением», не задумываясь над последствиями своих действий и всесторонне не исследуя заявляемые требования о применении обеспечительных мер, действия судьи причиняют не только нравственные страдания, но и имущественный вред лицам, чьи права ограничиваются принимаемыми судом мерами.

Таким же образом решены вопросы, касающиеся восстановления прав и возмещения причиненного ущерба, в арбитражном процессуальном законодательстве, с присущими ему особенностями, главной из которых является то, что в данном виде судопроизводства, как правило, участвует юридическое лицо. Однако, по нашему мнению, оно в данном случае не является

<sup>26</sup> Бакшинкас В. Можно ли судиться с судом // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф.





субъектом реабилитации, так как таковым может быть только физическое лицо, а имеет право на применение положений института реабилитации в отношении причиненного ему ущерба<sup>27</sup>.

Так, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>28</sup> не содержит положения о компенсации за фактическую потерю времени в случае предъявления иска к ненадлежащему ответчику, предоставляя возможность отнесения судебных расходов на лицо, злоупотребляющее своими процессуальными правами (ст. 111 АПК РФ).

Поворот исполнения судебного акта регламентирован ст. 325 АПК РФ, устанавливающей, что в случае, если приведенный в исполнение судебный акт отменен полностью или в части и принят новый судебный акт о полном или частичном отказе в иске, либо иск оставлен без рассмотрения, либо производство по делу прекращено, ответчику возвращается все то, что было взыскано с него в пользу истца по отмененному или измененному в соответствующей части судебному акту.

Что же касается обеспечительных мер, то арбитражный процесс знает такой вид обеспечения, как встречное, гарантирующее возмещение возможных для ответчика убытков путем внесения на депозитный счет суда денежных средств в размере, предложенном судом либо предоставления банковской гарантии, поручительства или иного финансового обеспечения на ту же сумму. Размер встречного обеспечения может быть установлен в пределах имущественных требований истца, указанных в его заявлении, а также суммы процентов от этих требований и не может быть менее половины размера имущественных требований.

Кроме того, ст. 98 АПК РФ устанавливает, что ответчик и другие лица, которым причинены убытки обеспечением иска, после вступления в законную силу судебного акта арбитражного суда об отказе в удовлетворении иска вправе требовать от лица, ходатайствующего об обеспечении иска, возмещения убытков путем предъявления иска.

Как видно из рассмотрения положений гражданского и арбитражного процесса, законодатель, предоставляя некоторые гарантии лицу в отношении злоупотребления правами противоположной стороной, вовсе не придает значения тому обстоятельству, что причиной наступления неблагоприятных последствий для лиц, незаконно или необоснованно вовлеченных в процесс, могут быть действия либо бездействие суда.

Таким образом, представляется необходимым установить реабилитацию в гражданском и арбитражном процессах.

Думается, что в данных видах судопроизводства институт реабилитации должен иметь место в случаях, указанных выше, а именно: вовлечение государственным органом (должностным лицом) «постороннего» лица в судопроизводство по основаниям, не являющимся законными или обоснованными; нарушение судом требований процессуального законодательства; нарушение сроков рассмотрения дел, перерастающих в откровенную волокиту; принятие решений в поддержку участников процесса, злоупотребляющих своими процессуальными правами, без всестороннего дополнительного выяснения обстоятельств дела, аморального поведения судьи.

При этом причинение вреда, которое может быть вызвано действиями лиц, выступающих в процессе и злоупотребляющих правом, также должно получить подробную регламентацию в процессуальном законодательстве, но, по нашему мнению, должно находиться за рамками положений института реабилитации.

Вместе с тем нельзя согласиться с точкой зрения, встречающейся в юридической литературе о необходимости установления персональной ответственности судей, когда требования о возмещении причиненного вреда предъявлялись бы непосредственно к судье, действиями которого, по мнению лица, ему причинен вред<sup>29</sup>. Ведь не случайно законодателем

<sup>27</sup> Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности с участием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также дела по спорам о создании, реорганизации и ликвидации организаций; об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ.

<sup>28</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Принят 14 июня 2002 г. // Российская газета. 2002. 27 июля (далее – АПК РФ).

<sup>29</sup> См., напр.: Дяченко А. П. К вопросу о гражданско-правовой ответственности судей в Российской Федерации // Юрист. 2006. № 9. С. 9–11; Камынин И. Некоторые аспекты понятия «злоупотребления властью» //



для судей установлен определенный иммунитет, который служит действенным инструментом принципа разделения властей и исключает различные попытки внести дисбаланс в организацию судебной ветви власти. В этом смысле институт реабилитации, когда государство берет на себя все бремя ответственности, является, по нашему мнению, наиболее оптимальным регулятором общественных отношений.

Однако полагаем, что в таком случае допустима регрессная ответственность судей, когда государство, осуществляя возмещение вреда, будет применять удержания из денежного довольствия конкретного судьи, решением, действием или бездействием которого был причинен вред лицу и в последующем был возмещен государством, в заранее определенных законодателем размерах, в порядке установленном трудовым и гражданским законодательством.

Сказанное в полной мере относится и к должностным лицам иных государственных органов.

Для реализации данного предложения представляется необходимым дополнить главу 39 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>30</sup> положением, в соответствии с которым работник будет признан материально-ответственным перед работодателем за свои виновные противоправные действия (бездействия), причинившие ущерб третьему лицу, который был компенсирован указанному лицу работодателем, в случае если незаконным или необоснованным действиям работника дана соответствующая правовая оценка в судебном решении (установлена его вина), вступившем в законную силу.

С учетом сказанного представляется необходимым в п. 3. ст. 1081 ГК РФ отметить, что Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена не только приговором суда, вступившим в законную силу, но и иным судебным решением, вступившим в законную силу.

В случаях же невиновного причинения вреда должностными лицами государственных органов привлечение указанных лиц к какой-либо ответственности представляется ненужным.

Следует согласиться со словами М. А. Краснова о том, что «реализация механизма ответственности властных структур будет свидетельствовать о стремлении людей к достижению большей степени собственной свободы и собственной ответственности, о зрелости народа, осознающего себя способным не только к подчинению сверху, но и к самоорганизации»<sup>31</sup>.

Учитывая, что в настоящее время институты гражданского общества активно развиваются и прогрессивные идеи, направленные на становление правового государства в Российской Федерации находят свое выражение в принимаемом законодательстве, что подтверждается включением в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>32</sup> главы, посвященной институту реабилитации, всестороннее исследование данного института только начинается.

Законность. 2001. № 8. С. 25–29; Колесников Е. В., Селезнева Н. М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 22–33.

<sup>30</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации. Принят 21 декабря 2001 г. // Российская газета. 2001. № 256.

<sup>31</sup> Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995. С. 4–5.

<sup>32</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Принят 18 декабря 2001 г. // Российская газета. 2001. № 249.



## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ДОГОВОРНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРА И ЕГО СУЩЕСТВЕННЫХ УСЛОВИЙ

**Аннотация.** На современном этапе развития общества для всего гражданского права в общем и договорного права в частности характерна все возрастающая роль договора.

Очевидно, что без знания общих положений о договорах и умения применять их на практике ни один участник гражданского оборота не может чувствовать себя уверенно. Поэтому автор посвятил свою статью толкованию договора и его существенных условий.

В данной статье сформулировано понятие договора как объекта толкования и рассмотрены существенные условия договора.

Автор считает, что проблемы толкования договоров могут быть связаны с несовершенством действующего гражданского законодательства. Обусловлено это тем, что в условиях динамического развития социально-правовых и экономических отношений в гражданском законодательстве возможны и неизбежны всякого рода пробелы и внутренние противоречия.

В юридической литературе вопрос о том, что понимать под существенными условиями договора, в целом является спорным.

По мнению автора, правилом, из которого следует исходить при определении существенных условий договора, является п. 1 ст. 432 ГК. Предмет договора – важное, но не единственное существенное условие договора.

Условия договора автором условно разделены на две группы. Первую группу существенных условий составляют условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договора данного вида. Вторую группу составляют те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Автор отмечает, что во время заключения или реализации уже заключенного договора между сторонами могут возникнуть разногласия, касающиеся смысла и содержания того или иного договорного условия. Именно в этих случаях появляется необходимость в правомерном толковании положений договоров, которое помогает привести в соответствие реальную волю сторон договора с внешней формой его выражения, закреплённого в тексте договора.

По действующему законодательству при толковании условий договора судом принимается во внимание прежде всего буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений в едином контексте. Однако при недостаточности буквального толкования условий договора необходимы его систематическое толкование, равно как и учет обычной деловой практики, установившейся во взаимоотношениях сторон договора, и последующее поведение сторон.

Автор указывает, что для правильного разрешения споров, связанных с заключением и исполнением договоров, необходимы правомерное толкование, а также выяснение таких вопросов, как действительность договора, вид договора, значение последующих его изменений и их влияние на первоначальные обязательства сторон, срок действия договора и т. д. При этом должна приниматься во внимание совокупность всех обстоятельств, которые имели место в момент заключения договора и которые способствовали заключению соглашения: преддоговорные переговоры, предварительная переписка между сторонами договора, соглашения о намерениях, меморандумы, обычаи делового оборота, последодоговорное поведение сторон, а также установившаяся практика во взаимоотношениях сторон относительно порядка исполнения заключённых договоров.

**Annotation.** At the present stage of progress of a society, for all civil law, in general, and the conventional law in particular, the escalating role of the contract is characteristic.

It is obvious, that without knowledge of general provisions of contracts and skill put them into practice any participant of a civil turn cannot to feel confidently. Therefore, the author has devoted clause to interpretation of the contract and its essential conditions.



In given article the concept of the contract as object of interpretation has been stated and essential treaty provisions are considered.

The author considers, that problems of interpretation of contracts can be connected with imperfection of the operating civil legislation. Caused by that in conditions of dynamic development of socially-legal and economic attitudes in the civil legislation blanks and internal contradictions are possible and inevitable any sort.

In the legal literature a question what to understand as essential treaty provisions as a whole is disputable.

In opinion of the author, a rule from which it is necessary to proceed at definition of essential treaty provisions, item 1 of clause 432 of the Civil code is. The subject of the contract is important, but not the unique essential treaty provision.

Treaty provisions are conditionally divided by the author on two groups. The first group of essential conditions is made with conditions which are named in the law or other legal certificates as essential or necessary for the contract of the given kind. The second group is made with those conditions concerning which under the application of one of the parties the agreement should be reached.

The author marks, that during the conclusion or realizations of already concluded contract between the parties can arise the disagreements, concerning sense and the maintenance of this or that contractual condition. In these cases there is a necessity for lawful interpretation of positions of contracts which helps to harmonize real will of the parties of the contract with the external form of its expression fixed in the text of the contract.

Under the current legislation at interpretation of treaty provisions by court takes into consideration first of all literal value of words containing in it and expressions in a uniform context. However, at insufficiency of literal interpretation of treaty provisions its regular interpretation, no less than the account of the usual business practice which have established in mutual relations of the parties of the contract, and the subsequent behaviour of the parties is necessary.

The author specifies, that for the proper resolution of disputes, connected with the conclusion and execution of contracts, lawful interpretation, as well as finding-out of such questions, as the validity of the contract, a type of the contract, value of its subsequent variations and their influence on initial obligations of sides, validity of the contract and so on is necessary. Thus should take into consideration set of all circumstances which took place during the moment of the conclusion of the contract and which promoted the conclusion of the agreement: precontractual negotiations, preliminary correspondence between the parties of the contract, the agreement on intentions, memorandums, customs of a business turn, последовое поведение of the parties, and also the established practice in mutual relations of the parties concerning the order of execution of the concluded contracts.

Тенденция к повышению роли договора, характерная для всего современного гражданского права, стала проявляться в последние годы в России во все возрастающем объеме. Эта тенденция в первую очередь связана с коренной перестройкой экономической системы страны. Ключевое значение для такой перестройки имели признание частной собственности и постепенное занятие ею командных высот в экономике, сужение до необходимых пределов государственного регулирования хозяйственной сферы, установление свободы выбора контрагентов и реализация других основ нового гражданского законодательства.

На практике от того, как четко, грамотно и умело в правовом смысле составлен и заключен тот или иной договор, зависит экономический, материальный и финансовый интерес его контрагентов. Иначе говоря, договор – цивилизованный путь существования и деятельности юридических лиц в непрерывно развивающихся рыночных отношениях.

Отсюда очевидны значение, роль и важность современного договорного права России во всех жизненных, экономических, имущественных и других бесчисленных гражданских правоотношениях.

Понятно, что без знания общих положений о договорах и умения применять их на практике ни один участник гражданского оборота не может чувствовать себя уверенно. Од-





нако концептуальное обозначение основных идей договорных обязательств не исчерпывает всей проблематики договорных отношений<sup>1</sup>.

Во время заключения или реализации уже заключенного договора между сторонами могут возникнуть разногласия, касающиеся смысла и содержания того или иного договорного условия. Именно в этих случаях появляется необходимость в правомерном толковании положений договоров, которое помогает привести в соответствие реальную волю сторон договора с внешней формой его выражения, закрепленного в тексте договора.

Внешним проявлением воли участников гражданско-правового соглашения является их волеизъявление, т. е. форма и способ проявления своей воли. Волеизъявление должно соответствовать внутренней воле и реальной цели участников гражданско-правовых отношений. Единство субъективной воли и ее проявления (волеизъявления) является первоосновой для любого гражданско-правового соглашения, иначе желания заключить соглашение не существует. Такие случаи бывают, когда соглашение заключается под действием обмана, при применении угрозы или насилия или при стечении тех или иных тяжелых обстоятельств.

Правомерное толкование положений договора позволяет сторонам и судебным органам решить вопрос о соотношении реальной воли стороны договора и вербально закрепленного в договоре волеизъявления стороны.

Толкование норм гражданского законодательства заключается в уяснении их правового смысла и силы действия, а также способов их применения. По общему правилу стороны договора вправе толковать его содержание по взаимному согласованию и по своему усмотрению, если это не противоречит императивным нормам действующего гражданского законодательства. Если стороны не достигают согласия в толковании положений заключенного договора, то разногласия могут стать предметом судебно-арбитражного разбирательства<sup>2</sup>.

По действующему законодательству при толковании условий договора судом принимается во внимание прежде всего буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений в едином контексте. Если вербального (дословного, или буквального) толкования недостаточно для выяснения действительной общей воли сторон договора с учетом его цели, то для правомерного толкования учитываются другие факты, предшествующие заключению договора: переговоры, преддоговорная переписка, практика взаимных отношений сторон, обычаи делового оборота, а также последующее поведение сторон.

При недостаточности буквального толкования условий договора необходимо его систематическое толкование, равно как и учет обычной деловой практики, установившейся во взаимоотношениях сторон договора, и последующее поведение сторон.

Наконец, рекомендуется при оценке договорного условия, нуждающегося в толковании, учитывать, в чьих интересах оно дано. Соответственно по общему правилу надлежит отдавать предпочтение именно тому толкованию, которое исходило от стороны, против которой оно введено. Каждое из условий должно толковаться в свете всего договора или заявления, в котором оно появилось<sup>3</sup>.

К сожалению, как указано выше, на практике суды, как правило, ограничиваются использованием грамматического толкования договора, не углубляясь в контекст договора в целом. Одной из главных причин такого подхода является то, что ныне действующее российское гражданское законодательство исходит из концепции приоритета волеизъявления сторон договора и тем самым защищает интересы имущественного оборота. Иными словами, при толковании договора судом прежде всего должно быть принято во внимание буквальное значение содержащихся в тексте договора слов и выражений. Такая позиция закреплена в ч. 1 ст. 431 ГК РФ. При этом суд обязан сопоставить неясные положения договора с другими его положениями и с общим смыслом самого договора.

<sup>1</sup> Завидов Б. Д. Договорное право России. М., 1998. С. 18.

<sup>2</sup> Овдиенко Е. Б. Методы правомерного толкования гражданско-правовых договоров // Современное право. 2005. № 11.

<sup>3</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. М., 2001. С. 152.



Такой подход применяется в том случае, если между сторонами договора нет спора по поводу пороков воли одной из сторон договора, скажем, заблуждения, предусмотренного ст. 178 ГК РФ.

Если вербальное толкование не позволяет установить содержание договорного условия, суд должен выяснить реальную волю сторон, учитывая не только буквальный смысл слов, но и общую цель договора, взаимную переписку сторон, последующее их поведение, практику их взаимоотношений, а также обычаи делового оборота. Такое требование содержится в ч. 2 ст. 431 ГК РФ.

Согласно п. 6 информационного письма Президиума ВАС РФ от 24 сентября 2002 г. № 69 при неясности вербального значения условий договора должно применяться систематическое толкование договора, т. е. контекстное толкование путем сопоставления условий договора со смыслом договора в целом сообразно его характеру, цели, намерению и доброй совести участников соглашения<sup>4</sup>.

Однако не подзаконные решения судебных органов, а сам Гражданский кодекс РФ должен прямо предписать всестороннее толкование содержания договора, чтобы определить, является договор правомерным или противоречащим основам правопорядка и нравственности и потому не подлежащим судебной защите.

Высшие судебные инстанции в ряде случаев вынуждены рекомендовать судам нижестоящих инстанций отступать от правил толкования, установленных ст. 431 ГК РФ. Примерно такой позиции придерживается ряд авторов, которые имеют достаточно большой практический опыт в деле разрешения договорных споров<sup>5</sup>.

Проблемы толкования договоров могут быть связаны также с несовершенством действующего гражданского законодательства. Дело в том, что в условиях динамического развития социально-правовых и экономических отношений в гражданском законодательстве возможны и неизбежны всякого рода пробелы и внутренние противоречия.

Нормы права, предусматривающие обязанность включения условий в договор, воздействуют непосредственно на содержание договора и опосредованно — через сформированные под воздействием этих норм договорные условия — на содержание договорного правоотношения.

Указанные обязывающие нормы предписывают состав обязательных условий договора. Стороны обязаны включить в договор условия, предписанные такими нормами, иными словами, стороны не вправе отступать от названных норм. Рассматриваемые нормы, предусматривая обязанность включения условий в договор, могут при этом:

- 1) предопределять содержание обязательного условия, ограничивая тем самым свободу сторон в определении содержания обязательного условия;
- 2) не предопределять содержание обязательного условия, предоставляя сторонам право определять его по своему усмотрению.

Норма, предусматривающая обязанность включения условия в договор, исчерпывает свое прямое воздействие на стадии заключения и формирования договора. Далее содержание договорного правоотношения непосредственно определяется уже договорным условием, включенным в договор под воздействием рассматриваемых норм. Последние, таким образом, воздействуют на содержание договорного правоотношения опосредованно — через договорные условия. Если же стороны не включили в договор условие, предписываемое правовой нормой, то на договорное правоотношение такая норма не оказывает никакого воздействия<sup>6</sup>.

Нормы права, предусматривающие право включения условий в договор, воздействуют непосредственно на содержание договора и опосредованно — через сформированные под воздействием этих норм договорные условия — на содержание договорного правоотношения.

Названные управомачивающие нормы предоставляют сторонам право включить в договор конкретные условия — в отличие от общей нормы, провозглашающей свободу граждан и юридических лиц в определении любых, не противоречащих законодательству условий договора (она закреплена в п. 2 ст. 1 ГК РФ).

<sup>4</sup> Корецкий А. Д. Договорное право. М., 2004. С. 141–147.

<sup>5</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. М., 1997. С. 215.

<sup>6</sup> Казанцев М. Ф. Договорное регулирование. Российская академия наук, Уральское отделение, Институт философии и права. Екатеринбург, 2005. С. 290–291.



В соответствии с п. 1 ст. 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в подлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Таким образом, возникновение договорных отношений возможно при наличии двух условий: 1) достижение сторонами соглашения по всем существенным условиям договора, 2) придание этому соглашению определенной формы, если это необходимо в силу правового акта или соглашения сторон<sup>7</sup>.

Первое условие является основным, поскольку без него не обходится ни один договор, в то время как второе не во всех случаях влияет на установление факта заключения договора. Например, договор розничной купли-продажи считается заключенным в надлежащей форме с момента выдачи продавцом покупателю кассового или товарного чека или иного документа, подтверждающего оплату товара, если иное не предусмотрено законом или договором. Однако отсутствие у покупателя указанных документов не лишает его возможности ссылаться на свидетельские показания в подтверждение заключения договора и его условий (ст. 493 ГК РФ).

Необходимо отметить, что в ГК РФ, как, впрочем, и во многих иных нормативных правовых актах, нередко допускается избыточная информация, выражаемая в повторяемости отдельных положений. Так, согласно п. 3 ст. 455 ГК РФ условие договора купли-продажи о товаре считается согласованным, если договор позволяет определить наименование и качество товара. А п. 2 ст. 465 практически дублирует это положение: «Если договор купли-продажи не позволяет определить количество подлежащего передаче товара, договор не считается заключенным». Происходит такое дублирование подчас из-за неудачной редакции той или иной нормы. Если бы в первый параграф главы 30 была включена специальная статья, в которой прямо названы существенные условия договора купли-продажи, то, скорее всего, не было бы и надобности в двух приведенных пунктах, поскольку еще ранее, в части первой ГК РФ, установлены правовые последствия недостижения сторонами соглашения по всем существенным условиям договора (п. 1 ст. 432 ГК РФ). Кстати, из двадцати пяти договоров, поименованных в части второй ГК РФ, только в отношении двух (страхования и доверительного управления имуществом) прямо указано на существенные условия. Это в определенной степени иногда затрудняет оценку правовой природы гражданского договора<sup>8</sup>.

В юридической литературе спорным остается вопрос, что понимать под существенными условиями договора в целом.

На наш взгляд, правилом, из которого следует исходить при определении существенных условий договора, является п. 1 ст. 432 ГК. Предмет договора является важным, но не единственным существенным условием договора. По предмету договора отличают виды и разновидности договоров. Поэтому предмет как визитная карточка договора назван первым среди существенных условий. Условия договора можно разделить на две группы. Первую группу существенных условий составляют условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договора данного вида. Вторую группу составляют те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Проведенное толкование норм гражданского права свидетельствует о том, что разделительный союз «или» в ст. 432 ГК к существенным условиям договора относит условия, названные в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые, что делает их одной категорией понятия «условие», включая предмет в гражданско-правовом договоре. Подтверждением равенства двух групп существенных условий гражданско-правового договора является соединительный союз «а также» в ст. 432 ГК. Он указывает, что к первой группе существенных условий приравниваются все те условия, по которым по требованию одной стороны к договаривающейся достигнуто соглашение. Наполнение практическим смыслом существенных условий договора, по которым достигнуто соглашение, означает заключение договора. Договорное условие в этой позиции является не только частью договора, но и сердцевиной соглашения сторон<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Денисов С. Существенные условия договора // Бизнес-адвокат. 1997. № 10.

<sup>8</sup> Васин В. Н., Казанцев В. И. Договор купли-продажи (логико-правовой анализ аномалий) // Российский судья. 2005. № 4.

<sup>9</sup> Соцуро Л. В. Толкование условий договора // Арбитражный и гражданский процесс. 2000. № 3.



М. И. Брагинский и В. В. Витрянский, подробно анализируя доминирующие взгляды в юридической литературе о правовой природе существенных условий, отмечают: «Поскольку, с точки зрения О. С. Иоффе, группы обычных и случайных условий в равной степени являются замкнутыми, следует отнести согласованные условия, не предусмотренные действующими нормами, к существенным. Такой вывод соответствует ст. 432 ГК, которая оставляет нишу для подобных условий, устанавливая, что среди прочих существенными являются любые условия, относительно которых по требованию одной из сторон достигнуто соглашение»<sup>10</sup>. Отсутствие субординации существенных условий в договоре делает отмеченные группы существенных условий равными для сторон. Это означает, что закон или иной правовой акт предлагают существенные условия для конкретного вида договора, а соглашение сторон приводит в движение механизм договора.

В заключенном договоре для его сторон нет условий обычных или случайных, основных или второстепенных. Все условия должны исполняться надлежащим образом, нарушение любого из условий влечет применение ответственности<sup>11</sup>.

Настоящий вывод верен еще и потому, что он корреспондирует со ст. 431 ГК о толковании договора. Толковать можно только условия, затрагивающие существо договора, т. е. условия существенные. Несущественных условий в договоре не бывает. Если договор состоит из иных условий, договор считается незаключенным и толкованию не подлежит. Соглашение сторон, приводящее в движение механизм договора, нельзя заменить толкованием. Соглашение сторон выступает доказательством наличия существенных условий договора.

Данное обстоятельство непосредственно отражается на наукоемком понятии договора как объекта толкования. В юридической литературе по поводу договора существуют различные подходы в определении его понятия. Традиционно со времен римского права договор определяется как триада взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов: договор как сделка, основанная на правоотношении; договор как обязательство, возникшее из правоотношения; договор как форма сложившихся правоотношений.

Иногда под договором понимается само обязательство, возникающее из такого соглашения, а в некоторых случаях этот термин обозначает документ, фиксирующий акт возникновения обязательств по воле его участников<sup>12</sup>.

С принятием Гражданского кодекса России качественные изменения произошли как в понятии, так и в содержании условий гражданско-правового договора, в сердцевине договора «теперь лежит не самая воля, навязанная сторонам плановым или административным актом, как это нередко имело место в прежние годы, а свободно выраженная воля самих сторон»<sup>13</sup>.

В связи с этим с учетом изложенного представляется возможным сформулировать понятие договора как объекта толкования.

Гражданско-правовой договор представляет собой многоуровневую и многоплановую систему юридических обязательств, в которых свободно выражается воля сторон, облеченная в предусмотренную законом форму, направленную на установление, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей в общественно полезных целях.

Договор как многоуровневая система представляет собой: договор, предусмотренный законом или иным правовым актом; смешанный договор, который наряду с нормами гражданского права содержит нормы смешанных отраслей права, например трудового, административного и т. п.; договор, не предусмотренный законом или иным правовым актом, но не противоречащий им; договор в силу обычаев делового оборота, сложившегося между сторонами.

Что касается договора, заключенного в силу обычаев делового оборота, сложившегося между сторонами, необходимо подчеркнуть, что этот договор – договор будущего, и в насто-

<sup>10</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. С. 298.

<sup>11</sup> Витрянский В. В. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Комментарий для предпринимателей. М., 1999. С. 567.

<sup>12</sup> Иоффе О. С. Обязательственное право. М., 1975. С. 26.

<sup>13</sup> Витрянский В. В. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Комментарий для предпринимателей. С. 546.





ящее время формируются его условия и форма. Такой договор должен соответствовать высокому уровню регулирования рыночных правоотношений, которые постоянно развиваются и совершенствуются.

Многоплановость понятия договора содержится в его составных частях, которые, являясь проявлением внутренней и внешней формы договора: договор – сделка, договор – правоотношение, договор – форма документа, на практике действуют в совокупности как гражданско-правовой договор.

Вышеназванные разновидности договоров в тонком срезе своих условий являются объектом толкования. Договор, являясь сделкой, признает действия граждан и юридических лиц, направленных на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Правомерные действия граждан и юридических лиц создают существенные условия для заключения и исполнения договора.

Таким образом, для правильного разрешения споров, связанных с заключением и исполнением договоров, необходимо правомерное толкование, а также выяснение таких вопросов, как действительность договора, вид договора, значение последующих его изменений и их влияние на первоначальные обязательства сторон, срок действия договора и т. д. При этом должна приниматься во внимание совокупность всех обстоятельств, которые имели место в момент заключения договора и которые способствовали заключению соглашения: преддоговорные переговоры, предварительная переписка между сторонами договора, соглашения о намерениях, меморандумы, обычаи делового оборота, последовое поведение сторон, а также установившаяся практика во взаимоотношениях сторон относительно порядка исполнения заключенных договоров.

И в заключение хотелось бы отметить, что пробелы в законодательстве в той или иной мере восполняются теорией и судебно-арбитражной практикой по гражданским делам, однако это не исключает необходимости их научного, законодательного обобщения и законодательного закрепления в целях единообразного толкования и применения норм гражданского законодательства и положений договоров.

В. А. Спицына

## ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЕ МЕТОДЫ, ФУНКЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье дана характеристика финансовой деятельности субъекта РФ. Рассмотрены направления финансовой деятельности государства, т. е. формирование, распределение и использование денежных фондов, поскольку это имеет прямое отношение к пониманию содержания соответствующих направлений деятельности субъекта РФ. Раскрыты конституционные основы финансовой деятельности субъекта РФ. Выделены две составляющие финансовой деятельности субъекта РФ – материальная и организационная, определены цель, задачи и функции финансовой деятельности субъекта РФ.

**Ключевые слова.** Финансовая деятельность, субъект РФ, конституционные основы, денежный фонд, материальная и организационная составляющие.



**Abstract.** The financial activity of the Russian Federation constituent entity is described in the article. The guidelines for the state financial activity (i.e. formation, distribution and application of funds) are considered as they related to the understanding of the content of corresponding lines for the activity of the Russian Federation constituent entity. The constitutional basis of the financial activity of the Russian Federation constituent entity is disclosed. Material and organizational components of the activity of the Russian Federation constituent entity are marked out. The objective, the tasks, and the functions of the financial activity of the Russian Federation constituent entity are defined.

**Keywords.** Financial activity, the Russian Federation constituent entity, constitutional basis, funds, material and organizational components.

Конституция РФ не употребляет понятия «финансовая деятельность». Из числа созвучных терминов, используемых Конституцией, можно назвать понятие «финансовое регулирование», о котором упоминает п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, перечисляющий исключительные предметы ведения Российской Федерации, а также понятие «единая финансовая политика», обеспечение проведения которой относится к компетенции Правительства РФ (п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Однако это вовсе не означает, что финансовая деятельность вообще и финансовая деятельность субъекта РФ в частности не имеет своих конституционных оснований и не регулируется Конституцией РФ.

Понятие «финансовая деятельность» является достаточно емким понятием, включает в себя различные направления, находящие в той или иной степени отображение в Конституции РФ.

Понятие «финансовая деятельность» традиционно увязывается с таким субъектом, как государство. Поэтому в литературе обычно употребляется выражение «финансовая деятельность государства». Понятно, что понятие «финансовая деятельность субъекта РФ» производно от понятия «финансовая деятельность государства». Такой подход представляется обоснованным, поскольку субъект РФ является государственным образованием. Поэтому прежде чем рассмотреть понятие «финансовая деятельность субъекта РФ», рассмотрим понятие «финансовая деятельность государства».

Данное понятие возникло в советские времена и первоначально охватывало два направления: *мобилизацию* государством денежных ресурсов (денежных фондов) и их *распределение*<sup>1</sup>. Однако затем в состав этой деятельности было добавлено еще одно направление – *использование* денежных фондов<sup>2</sup>.

И эта точка зрения стала господствующей в правовой науке: финансовая деятельность государства понимается как деятельность по формированию, распределению и использованию государственных денежных фондов<sup>3</sup>.

Определение, которое дается понятию «финансовая деятельность государства» современными авторами, по существу ничем не отличается от определений, которые давались в более ранние времена. Например, О. Н. Горбунова пишет: «Финансовая деятельность государства – это деятельность государства по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства на каждом данном этапе общественного развития»<sup>4</sup>.

Характеризуя финансовую деятельность субъекта РФ, отметим, что он, осуществляя данную деятельность, выступает в двух качествах: и как государственно-территориальное образование, наделенное государственно-властными полномочиями, и как собственник денежных фондов, принадлежащих ему на праве особой разновидности государственной собственности – собственности субъекта РФ.

<sup>1</sup> См., напр.: Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 17.

<sup>2</sup> Финансовое право / Под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 10.

<sup>3</sup> Финансовое право / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 10; Финансовое право / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2003. С. 7; Советское финансовое право. М., 1987. С. 12.

<sup>4</sup> Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 16. – См. также: Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России: Учебник. М., 1995. С. 3; Финансовое право / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. С. 7.



В первом случае субъект РФ выступает с признаками своей государственности, что и наделяет его полномочиями, относящимися к разряду государственно-властных полномочий. Это определяет правовое положение субъекта РФ как стороны в соответствующих отношениях по формированию и расходованию своих денежных фондов (а это, как правило, финансово-правовые отношения). Данные отношения характеризуются как властеотношения, где субъект РФ, обладая односторонне-властными полномочиями, выступает в качестве властвующего субъекта по отношению к своему контрагенту.

Во втором случае субъект РФ выступает в отношениях по поводу формирования и расходования этих фондов на условиях юридического равенства со своими контрагентами. По своей отраслевой принадлежности эти отношения являются гражданско-правовыми.

Рассмотрим каждое из названных направлений финансовой деятельности государства, т. е. формирование, распределение и использование денежных фондов, поскольку это имеет прямое отношение к пониманию содержания соответствующих направлений деятельности субъектами РФ.

Надо сказать, что, несмотря на частоту и давность использования этих понятий, в литературе их содержание не имеет однозначного толкования.

Обычно содержание данных направлений финансовой деятельности раскрывается через категорию **методы** данной деятельности.

Н. И. Химичева пишет, что «как управляющаяся система финансовая деятельность осуществляется разнообразными методами. Для *привлечения* денежных средств в бюджетную систему используются методы обязательных и добровольных платежей. При *распределении* государственных денежных средств применяются два основных метода: финансирование и кредитование. *Использование* денежных средств осуществляется посредством расчетных операций. Они производятся методами безналичных денежных расчетов в разных формах и платежами наличными денежными средствами»<sup>5</sup>.

Несколько иного мнения придерживается М. В. Карасева. Так, *формирование* денежных фондов она дополняет еще двумя методами – методом финансовых изъятий и штрафным методом. *Метод финансовых изъятий* заключается, полагает она, в изъятии государством свободного остатка прибыли казенного предприятия. *Штрафной метод* выражается в установлении и применении штрафов и пеней за финансовые правонарушения и объективно-противоправные деяния в сфере публичных финансов. В процессе *использования* денежных фондов применяются, по ее мнению, методы финансирования и публичного кредитования. *Распределение* финансовых ресурсов осуществляется, по ее мнению, методом выделения бюджетных трансфертов (субвенций, дотаций, субсидий) и методом процентных отчислений<sup>6</sup>.

Если мы сопоставим эту точку зрения с мнением Н. И. Химичевой, то выясняется следующее.

Во-первых, то, что Н. И. Химичева относит к *распределению* денежных фондов (финансирование и кредитование), М. В. Карасева относит к *использованию* этих фондов. Во-вторых, то, что Н. И. Химичева относит к *использованию* денежных средств (расчетные операции), М. В. Карасевой вообще не упомянуто. И напротив, то, что М. В. Карасева относит к *распределению* денежных средств (выделение бюджетных трансфертов), не упомянуто Н. И. Химичевой.

Такого же мнения, как и М. В. Карасева, о направлениях финансовой деятельности по существу придерживается и А. С. Омельян. Однако *использование* денежных фондов данный автор дополняет такими методами, как «расчеты с держателями государственных ценных бумаг, выплаты страховых возмещений, государственных пособий и прочие»<sup>7</sup>.

По поводу сказанного о направлениях финансовой деятельности можно, на наш взгляд, отметить следующее.

<sup>5</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 31–32.

<sup>6</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 37–39.

<sup>7</sup> Омельян А. С. Бюджетная деятельность государства и местных образований – сфера возникновения бюджетных правоотношений // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Вып. 1. Черновцы, 2003. С. 120.



Во-первых, можно согласиться с дополнением числа методов *формирования* денежных фондов *методом финансовых изъятий*, который заключается в изъятии государством свободного остатка прибыли государственного предприятия.

Однако возражение вызывает выделение в качестве особого метода финансовой деятельности *штрафного метода*. Действительно, все штрафы, взысканные в порядке меры наказания за различные правонарушения, поступают в доход государства. Однако взимание штрафа за совершение правонарушения имеет целью наказание правонарушителя, а не пополнение доходов государства. Иначе говоря, государство налагает штраф на правонарушителя для того, чтобы наказать его, а не для того, чтобы пополнить свою казну. Между тем при установлении методов финансовой деятельности характерна их специальная цель – иметь источник дохода государства. Юридическая ответственность, установленная государством, такой цели не преследует.

Во-вторых, само понятие «распределение» денежных фондов показывает, что речь идет о таких денежных отношениях, которые относятся к категории *распределительных* отношений. К таким отношениям относится лишь один вид денежных отношений – финансовые. Финансовые отношения опосредуют одностороннее и безвозвратное движение денежных средств, не сопряженное со встречным движением стоимости в товарной форме.

Вызывает также возражение предложенная Н. И. Химичевой трактовка понятия *использование* денежных средств, согласно которой данное направление финансовой деятельности выражается в осуществлении «расчетных операций методами безналичных и наличных денежных расчетов».

Наличные и безналичные расчеты – это лишь форма расчетов за что-либо с кем-либо, а расчетные операции – это лишь способ доведения денежных средств от одного лица к другому. Если расчеты осуществляются в безналичной форме, то эти платежи формируют разновидность особых денежных отношений, обычно именуемых расчетными. Участником данных расчетных отношений помимо плательщика и получателя денежных средств выступает еще и банк.

Расчетное отношение всегда обслуживает то или иное основное отношение и является для него вспомогательным. Таким отношением может быть товарно-денежное отношение. В его рамках движение денежных средств, осуществляемое посредством расчетного отношения, будет сопровождаться встречным движением товара. И это действительно выразит акт *использования* денежных средств.

Однако безналичные расчеты могут иметь место и в системе финансовых отношений. Так, расчетное отношение может обслуживать отношение, возникающее, например, при выделении бюджетных средств получателю этих средств. Это расчетное отношение, конечно же, не выразит собой акт *использования* бюджета, оно будет обслуживать основное отношение – отношение бюджетного *финансирования*, которое с экономической точки зрения является финансовым отношением. А в целом эта денежная операция выразит такое направление финансовой деятельности, как *распределение* государственного денежного фонда.

Таким образом, наличные или безналичные платежи, во-первых, лишь в том случае выразят *использование* денег, если навстречу этим деньгам будет двигаться товар (работа, услуга). Во-вторых, данные платежи имеют место и при *распределении* денежных фондов, что не будет выражать акт *использования* денег. Поэтому, в-третьих, нельзя утверждать, что наличные или безналичные платежи во всех случаях выражают собой акт *использования* государственных денежных фондов.

В свете сказанного финансовую деятельность субъекта РФ можно было бы определить как деятельность этого субъекта по формированию, распределению и использованию денежных фондов данного субъекта.

Однако следует иметь в виду, что в состав финансовой системы субъекта РФ, как было показано выше, входят различные по своей природе денежные фонды: централизованные и децентрализованные.

Централизованные финансы находятся во владении и пользовании самого субъекта РФ, представленного своими соответствующими государственными органами. Эти финансы входят в состав казны данного публично-территориального образования. Децентрализо-





ванные финансы находятся во владении и пользовании таких лиц, как государственные предприятия и учреждения субъекта РФ. Централизованные финансы формируются и расходуются действиями самого субъекта РФ (в лице его соответствующих органов). Децентрализованные финансы формируются и расходуются действиями самих предприятий и учреждений субъекта РФ. Данные предприятия и учреждения осуществляют владение, пользование и распоряжение денежными средствами, формирующими их финансы, на основе права хозяйственного ведения или оперативного управления.

Поэтому можно, на наш взгляд, выделить две основных **сферы** финансовой деятельности субъекта РФ: первая сфера – это централизованные финансы; вторая – децентрализованные финансы.

В первой сфере финансовая деятельность субъекта РФ выражается в таких действиях, как формирование, распределение и использование централизованных денежных фондов, входящих в состав казны этого субъекта.

**Формирование** денежных фондов субъекта РФ – это его действия в лице уполномоченных на то органов государственной власти, направленные на получение данным публично-территориальным образованием денежных средств, необходимых для осуществления его задач и функций.

Формирование субъектом РФ своих централизованных денежных фондов может осуществляться на добровольной или принудительной основах.

Примером формирования субъектом РФ своих денежных фондов на принудительной основе выступают налоги. Ясно, что такой метод формирования денежных фондов возможен лишь в том случае, если получатель денежных средств (в данном случае субъект РФ) наделен односторонне-властными полномочиями, позволяющими ему диктовать волю своему контрагенту и принудительно (хотя и правомерно) лишать его имущества, принадлежащего ему на праве собственности.

Но в то же время субъект РФ может добывать себе денежные средства, не опираясь на принуждение, например посредством займа, который размещается на добровольной основе. И если налоги выражают безвозвратное движение денежных средств по схеме «налогоплательщик – субъект РФ», то при займах деньги движутся по схеме «заимодавец – субъект РФ-заемщик», и в обратном направлении: «субъект РФ-заемщик – заимодавец». При налогах имеет место такая разновидность экономических отношений, как финансовые отношения, при государственных займах – кредитные, опосредующие возвратное движение стоимости.

Кроме того, субъект РФ может добывать себе деньги посредством, например, продажи (реализации) имущества, находящегося в его собственности, или предоставления его в пользование. В этом случае возникают отношения, которые с экономической точки зрения являются товарно-денежными, а с правовой – гражданско-правовыми. При добывании денежных средств такими методами государство выступает уже не с атрибутами своей власти, являясь субъектом политической системы, а действует в качестве хозяйствующего субъекта, распоряжающегося своей собственностью.

Список примеров, когда субъект РФ добывает себе денежные средства, не прибегая к механизму принуждения и не используя финансовых отношений, можно продолжить. Так, в этих целях субъект РФ может использовать внешнеэкономические отношения. Прежде всего, это касается отношений внешних займов (п. 6 ст. 103 БК РФ). По своей экономической природе данные отношения являются кредитными; по своей правовой природе это отношения, регулируемые не финансовым, а международным правом. Иначе говоря, эти отношения с экономической точки зрения не являются финансовыми экономическими отношениями, а с правовой – они носят характер отношений юридического равенства сторон и финансовым правом не регулируются.

**Распределение** денежных фондов субъекта РФ – это его операции, связанные с выделением денежных средств из указанных фондов кому-либо на безвозмездной и безвозвратной основе.

Указанные отношения носят распределительный характер, от чего, собственно, и произошло название данного направления финансовой деятельности. Распределение осуществляется посредством такого метода финансовой деятельности, как финансирование.



**Финансирование** – это безвозвратное и безвозмездное предоставление субъектом РФ денежных средств кому-либо. Финансирование осуществляется в рамках отношений, которые по своей экономической природе являются финансовыми.

Обычно распределение денежных фондов субъекта РФ осуществляется по многоступенчатой схеме. Скажем, при осуществлении бюджетного финансирования деньги сначала выделяются так называемым «главным распорядителям бюджетных средств», те их выделяют просто «распорядителям бюджетных средств». Последние доводят их до бюджетных учреждений, которые выступают в роли конечных получателей и пользователей бюджетных средств. На практике это выглядит как переход денежных средств из централизованных денежных фондов субъекта РФ (например, регионального бюджета) в децентрализованные фонды (например, фонды государственных учреждений субъекта РФ) для их последующего использования по прямому назначению.

**Использование** денежных фондов субъектов РФ – это операции, связанные с расходом указанных фондов на оплату приобретаемых государством товаров (работ, услуг).

Отношения, возникающие в процессе осуществления данных направлений финансовой деятельности субъекта РФ, носят материальный характер – это денежные отношения. Субъектом таких отношений выступает сам субъект РФ. Для самих денежных фондов это могут быть либо *доходные* отношения (отношения по формированию денежных фондов субъекта РФ), либо *расходные* отношения (отношения по распределению и использованию денежных фондов субъекта РФ).

В рамках *доходных* отношений деньги движутся от какого-либо лица (плательщика) в денежные фонды субъекта РФ. Субъект РФ в данном случае выступает в роли *получателя* денежных средств. В рамках этих отношений происходит *возникновение* собственности субъекта РФ.

В рамках *расходных* отношений деньги движутся из фонда субъекта РФ к какому-либо лицу – получателю денежных средств. Субъект РФ в данном случае может выступать в разных качествах в зависимости от того, какая финансовая операция им производится.

Кроме материальных (имущественных, денежных) отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности субъекта РФ, осуществляемой по отношению к своим централизованным финансам, возникают также отношения, являющиеся неимущественными. В литературе их иногда называют организационными. К числу организационных моментов финансовой деятельности большинство авторов относит финансовый контроль.

Так, Н. И. Химичева пишет, что содержание финансовой деятельности государства выражается в многочисленных и разнообразных направлениях. Неотъемлемым элементом каждого из них является функция контроля, что вытекает из сущности финансов. Этот контроль также является финансовым соответственно содержанию всей данной деятельности<sup>8</sup>.

К. С. Бельский также полагает, что «составной частью финансовой деятельности государства как управленческой категории является *финансово-контрольная* деятельность, которую осуществляют компетентные органы государства (Минфин России, Департамент экономической безопасности МВД России, Счетная палата РФ) в процессе мобилизации денежных средств в государственные финансовые фонды и их использования в интересах общества и государства»<sup>9</sup>.

Осуществление контроля включают в состав финансовой деятельности М. В. Карасева<sup>10</sup> и Ю. А. Крохина<sup>11</sup>.

Организационные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности субъекта РФ, не опосредуют движения денежных средств. Они способствуют осуществлению материальных отношений – отношений по формированию, распределению и использованию денежных фондов субъекта РФ.

Второй аспект финансовой деятельности субъекта РФ связан, как отмечалось выше, с децентрализованными денежными фондами. Денежные средства, сосредоточенные в данных фондах, хотя и находятся в собственности субъекта РФ, но владеют, пользуются и распо-

<sup>8</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. С. 28.

<sup>9</sup> Финансовое право: Учебник / К. С. Бельский и др.; под ред. С. В. Запольского. М., 2006. С. 25.

<sup>10</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. 2-е изд., перераб. и доп. С. 35.

<sup>11</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник для вузов. М., 2004. С. 44.



ряжаются ими другие лица – предприятия и учреждения субъекта РФ. Поэтому утверждать, что субъект РФ осуществляет формирование, распределение и использование этих денежных фондов, нет оснований. Данные процессы осуществляют сами владельцы денежных средств – предприятия и учреждения субъекта РФ.

Тем не менее и эти денежные фонды находятся в сфере деятельности субъекта РФ.

Во-первых, субъект РФ осуществляет в той или иной форме *планирование* процессов формирования, распределения и использования децентрализованных денежных фондов. В части таких субъектов, как государственные учреждения субъекта РФ, формирование их денежных фондов вообще осуществляется путем их финансирования из регионального бюджета, а использование этих фондов производится на основе бюджетной сметы. По данному поводу Бюджетный кодекс устанавливает, что бюджетная смета бюджетного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации (п. 1 ст. 221 БК РФ).

Государственные предприятия субъекта РФ, осуществляющие свою деятельность на основе права хозяйственного ведения, более самостоятельны в процессах формирования, распределения и использования своих денежных фондов. Но и в отношении этих предприятий субъект РФ в лице уполномоченных на то государственных органов осуществляет планирование их хозяйственно-финансовой деятельности.

В результате субъект РФ осуществляет деятельность по *организации* формирования и расходования децентрализованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы данного субъекта.

Во-вторых, субъект РФ осуществляет *финансовый контроль* за процессами формирования, распределения и использования денежных фондов, принадлежащих организациям (предприятиям и учреждениям), находящимся в ведении этого субъекта. Отношения, возникающие в процессе организации финансовой деятельности организаций, подведомственных субъекту РФ и осуществлении контроля за этой деятельностью, не являются имущественными (материальными) отношениями – они не опосредуют движения денежных средств. Это неимущественные отношения, их назначение заключается в самой организации финансовой деятельности подведомственных организаций и в обеспечении законности при ее осуществлении.

Попутно отметим, что в рамках финансовой деятельности субъекта РФ осуществляется лишь тот финансовый контроль, который связан с образованием, распределением и использованием государственных фондов, входящих в состав финансовой системы данного субъекта. Движение денежных средств, осуществляемое в рамках частных финансов, даже если оно и подвергается государственному контролю, финансовую деятельность субъекта РФ не выражает, а представляет собой административно-контрольную деятельность данного субъекта. В целом же следует отметить, что государственный контроль за процессами формирования, распределения и использования *частных* финансов понятием финансовой деятельности государства и субъектов РФ не охватывается.

Кроме того, в настоящее время, с одной стороны, отсутствует четкое разграничение компетенции в сфере финансового контроля между федеральными контрольными органами и органами финансового контроля субъекта РФ, с другой стороны, организационная структура государственного финансового контроля не формирует единую систему. При этом речь не идет о подчинении региональных органов финансового контроля федеральным органам и формировании единой общегосударственной системы финансового контроля. Как отмечается в печати, единая система государственного финансового контроля – не строгая иерархия органов финансового контроля и их соподчиненность, а единство целей, принципов и согласованности действий в области финансового контроля за государственными и муниципальными средствами в Российской Федерации<sup>12</sup>.

В итоге полагаем, что финансовая деятельность субъекта РФ имеет две составляющие: *материальную*, выражающуюся в процессах формирования, распределения и использования своих централизованных денежных фондов, и *организационную*.

<sup>12</sup> Без контроля за государственными средствами мощной державы не будет // Журнал «РФ сегодня». 2004. № 9.



Организационная составляющая финансовой деятельности субъекта РФ реализуется как в части централизованных, так и в части децентрализованных финансов. Эта деятельность направлена на организацию процессов формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы субъекта РФ, и осуществление контроля за этими процессами.

Соответственно каждой составляющей финансовой деятельности субъекта РФ осуществления возникает два вида общественных отношений:

1) **имущественные (материальные)** отношения. Данные отношения опосредуют движение денежных средств либо в централизованные денежные фонды, либо, напротив, из этих фондов. По своей экономической природе данные отношения могут быть финансовыми (в том числе налоговыми), кредитными и товарно-денежными, а по правовой природе – финансово-правовыми, гражданско-правовыми и в соответствующих случаях – международно-правовыми. Посредством этих отношений субъект РФ осуществляет процессы *формирования* и *распределения* своих централизованных денежных фондов;

2) **неимущественные (организационные)** отношения. Посредством этих отношений субъект РФ *организует* осуществление процессов формирования, распределения и использования своих централизованных и децентрализованных денежных фондов. Данные отношения не являются денежными, они служат для целей правильного осуществления тех денежных отношений, которые выражают материальный аспект финансовой деятельности субъекта. По своей отраслевой природе данные правоотношения могут быть конституционными, финансово-правовыми и административно-правовыми.

Конституционной основой финансовой деятельности субъекта РФ, в процессе осуществления которой он выступает в качестве субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями, является целый ряд статей Конституции РФ:

– ст. 73 Конституции РФ, согласно которой субъекты Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти;

– п. 2 ст. 11 Конституции РФ, в соответствии с которым государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти;

– п. 4 ст. 76 Конституции РФ, согласно которому вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов;

– п. 6 ст. 76 Конституции РФ, в соответствии с которым в случае противоречия между федеральными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъекта РФ, принятыми по вопросам, относящимся к предмету ведения данного субъекта, действует акт субъекта РФ;

– п. 1 ст. 77 Конституции РФ, согласно которому система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом;

– ст. 57 Конституции РФ, устанавливающей, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, что дает субъектам РФ основание для установления налогов и сборов, отнесенных к категории региональных налогов и сборов, и принудительное их взимание в случае их неуплаты.

Данные конституционные положения, наделяющие субъекта РФ государственно-властными полномочиями и дающие ему право осуществления в односторонне-принудительном порядке действий, связанных с организацией и осуществлением процессов формирования, распределения и использования денежных фондов, входящих в состав финансовой системы данного субъекта, развиты и детализированы в целом ряде иных федеральных и региональных правовых актов.

Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера-





ции» предусматривает в качестве одного из принципов деятельности органов государственной власти субъекта РФ самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий (пп. «ж» п. 1 ст. 1 Закона).

Этот же Закон к числу основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ относит принятие закона данного субъекта:

а) об утверждении бюджета субъекта РФ и отчета о его исполнении, представленного высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

б) об установлении налогов и сборов, которые федеральным законом отнесены к разряду региональных налогов и сборов, а также об установлении порядка их взимания;

в) об утверждении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и отчетов об их исполнении (п. 2 ст. 5 Закона).

При этом предусмотрено, что полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов Российской Федерации осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета самого субъекта (за исключением субвенций из федерального бюджета) (ст. 26.2 Закона).

Данный Закон, который является, отметим, конституционным, устанавливает, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение, в частности, следующих вопросов:

– установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

– привлечения субъектом РФ заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта РФ (п. 2 ст. 26.3 Закона).

Положения Конституции РФ, посвященные финансовой деятельности субъектов РФ, получили свое развитие и в таком акте, как Бюджетный кодекс РФ.

Здесь же отметим, что он закрепляет право субъектов РФ:

– на собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда (ст. 14 БК), являющиеся основными денежными фондами финансовой системы субъекта РФ;

– на собственные доходы и расходы (гл. 8 и 11 БК);

– на самостоятельное осуществление бюджетного процесса.

Положения Конституции РФ, посвященные финансовой деятельности субъектов РФ, находят свое развитие и в Налоговом кодексе РФ. Этот Кодекс выделяет особую систему региональных налогов и сборов, право на установление которых предоставлено субъектам РФ и которые выступают доходным источником бюджетов данных субъектов.

Отношения, возникающие при осуществлении субъектом РФ своих государственно-властных полномочий, относятся к следующим видам правовых отношений:

– конституционно-правовые отношения (например, отношения, возникающие в процессе принятия такого закона, как закон об утверждении бюджета);

– административно-правовые отношения (например, отношения, возникающие в процессе принятия органами исполнительной власти решений, направленных на организацию исполнения бюджета);

– финансово-правовые отношения (например, налоговые отношения или отношения бюджетного финансирования).

В связи с этим отметим, что некоторые авторы отождествляют понятие «финансовая деятельность государства» и с используемыми в административно-правовой литературе понятиями «управление государственными финансами» и «финансовое управление», полагая, что все эти понятия имеют одинаковое содержание<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. 1985. № 1.



С такими мнениями можно согласиться лишь частично. Это не единственный способ осуществления финансовой деятельности. В определенной степени финансовая деятельность осуществляется государственными образованиями и без использования своих властных полномочий.

Чаще всего это связано с таким осуществлением государственным образованием своей финансовой деятельности, когда данное образование выступает в качестве **собственника** тех денежных средств, которые сосредоточены в его денежных фондах.

Конституционной основной деятельности субъекта РФ в качестве собственника выступает ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, которая предусматривает наличие государственной собственности, которая, как уже отмечалось выше, подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов РФ.

Отметим, что, выступая в качестве собственника, субъект РФ может осуществлять как формирование, так и использование своих денежных фондов.

Так, реализуя свое имущество, т. е. отчуждая его в собственность другим лицам, предоставляя имущество во временное пользование, субъект РФ, получая денежные средства в свою собственность, осуществляет такой акт финансовой деятельности, как *формирование* своих денежных фондов.

И, напротив, закупаая имущество для собственных нужд, субъект РФ осуществляет такой акт финансовой деятельности, как *использование* своих денежных фондов.

В этих случаях субъект РФ выступает в качестве лица, реализующего свои полномочия собственника, не наделенного односторонне-властными полномочиями по отношению к своему контрагенту по сделке.

Наконец, предоставляя деньги своим государственным учреждениям в порядке их бюджетного финансирования, субъект РФ осуществляет такой акт финансовой деятельности, как *распределение* своих денежных фондов. Одновременно этот акт выражает собой реализацию такого правомочия собственника, как *распоряжение* денежными средствами.

В отношениях субъекта РФ своими предприятиями и учреждениями, которые осуществляют свою деятельность на основе права хозяйственного ведения или оперативного управления, субъект РФ осуществляет свою финансовую деятельность, выступая в качестве собственника.

В одних случаях субъект РФ осуществляет процессы, итогом которых выступают возникновение или прекращение своего права собственности на денежные средства, опираясь на свои государственно-властные полномочия (например, взимая налоги), в других же случаях данный субъект действует, опираясь лишь на полномочия собственника, не носящие государственно-властного характера (например, продавая или покупая имущество).

Следует подчеркнуть, что в каком бы качестве субъект РФ ни осуществлял свою финансовую деятельность – или в качестве субъекта, обладающего государственно-властными полномочиями, или в качестве собственника, действующего на условиях юридического равенства со своим контрагентом, – он продолжает оставаться субъектом РФ, т. е. публично-территориальным образованием, которым должен двигать не частный, а публичный интерес.

По поводу осуществления финансовой деятельности государства С. В. Запольский пишет следующее: «...государство осуществляет финансовую деятельность и как субъект публичной власти, и как носитель частного имущественного интереса. Возникающий при этом дуализм приемов и методов не должен скрывать от нас того неопровержимого факта, что публичная власть реализуется через финансовую деятельность государства; частные же интересы государства приобретают иную организационно-правовую форму. Вполне допустимо именовать осуществление часто-правовых интересов государства также финансовой деятельностью, но эта деятельность не будет отвечать признаку публичности и ее соответствующих конкретных правовых приемов и методов»<sup>14</sup>.

Таким образом, финансовая деятельность субъекта РФ может осуществляться в двух формах: публично-правовой и частно-правовой.

<sup>14</sup> Запольский С. В. О правовой природе финансовой деятельности государства // Ежегодник МАФП. 2003 год: Сб. науч. работ / Под ред. С. В. Запольского. М., 2004. С. 22–23.



В первом случае субъект РФ выступает со своими prerogative государственного образования, наделенного властными полномочиями.

Во втором случае субъект РФ хотя и выступает также в качестве государственного образования, но выстраивает свои отношения со своими контрагентами на гражданско-правовой основе, выступая в качестве равноправного по отношению к своему контрагенту лица.

Правда, некоторые авторы полагают, что при всех обстоятельствах публично-территориальное образование выступает в качестве властвующего субъекта.

Так, Е. И. Колюшин пишет следующее: «Государство не может строить свои отношения с хозяйствующими субъектами на основе равноправного партнерства. Последние не отягощены теми функциями, которые обязано выполнять государство (оборона, безопасность, социальное обслуживание и т. д.). Хозяйствующие субъекты ведут дела для извлечения прибыли, а государство – для выполнения своих функций»<sup>15</sup>.

Данный тезис представляется ошибочным по следующим основаниям.

Во-первых, обстоятельство, что государственное образование (Российская Федерация, субъект РФ) может осуществлять процессы формирования, распределения и использования своих денежных фондов, выступая в качестве как публично-правовой, так и частно-правовой основ, сомнения не вызывает. Такая практика существовала с момента возникновения государства и имеет место на всем протяжении его существования.

На то обстоятельство, что в современных условиях экономическая деятельность должна осуществляться на основе сочетания публичных и частных начал, отмечается большинством специалистов по конституционному праву. Так, Г. А. Гаджиев пишет: «Принцип свободы экономической деятельности требует от российской правовой системы оптимального соотношения публичных и частных начал»<sup>16</sup>. Такой же точки зрения придерживаются А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин, которые пишут: «Задача конституционного права в регулировании экономических отношений заключается в том, чтобы обеспечить согласованное действие норм частного (гражданского) и публичного права при приоритете первых»<sup>17</sup>.

Финансовая деятельность представляет собой разновидность экономической деятельности. И если эта деятельность осуществляется частными субъектами, то она осуществляется, естественно, исключительно посредством «частных начал». На этих же началах может осуществляться и деятельность публично-территориальных образований.

Во-вторых, если государство (субъект РФ) осуществляет свою финансовую деятельность на основе таких экономических отношений, как товарно-денежные отношения, которые с правовой точки зрения являются гражданско-правовыми отношениями, то оно (государство или субъект РФ) **обязано** выступать в качестве равноправной стороны по отношению к своему контрагенту. К этому обязывают не только прямые требования законодательства (в первую очередь Гражданского кодекса), но и сама природа экономического отношения, которое по своей сути является *эквивалентным*, что требует для его организации и осуществления экономического **равенства** сторон, что требует их юридического **равноправия**.

Что же касается функций, реализуемых в данных правоотношениях, в том числе – на что обращает внимание Е. И. Колюшин – «извлечения прибыли», то это вопрос не их правовой природы, а тех целей и задач, которые государственное образование реализует посредством этих отношений.

В каком бы качестве субъект РФ ни осуществлял свою финансовую деятельность, такая деятельность должна определяться *публичными интересами* данного субъекта.

На этой позиции стоит Конституционный Суд РФ, который в своем определении от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федеративного закона от 11 марта 1997 г. “О переводном и простом векселе”» указал, что публично-территориальные образования участвуют в

<sup>15</sup> Колюшин Е. И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 86.

<sup>16</sup> Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда Российской Федерации). М., 2002. С. 154.

<sup>17</sup> Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 114.



гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц.

Финансовая деятельность субъекта РФ имеет свои цели, задачи и функции.

В широком плане **целью** финансовой деятельности субъекта РФ является добывание денежных средств для финансового обеспечения своей деятельности.

Отметим, что добывание денег не является для субъекта РФ самоцелью. Деньги нужны ему для того, чтобы тратить. Но опять-таки тратить с определенным предназначением. Для финансовой деятельности субъекта РФ характерна общая целенаправленность на удовлетворение потребностей своего региона.

Характеризуя цель финансовой деятельности субъекта РФ, отметим, что деятельность данного субъекта – это разновидность государственной деятельности. По мнению Е. Ю. Грачевой, осуществление государством финансовой деятельности есть одно из проявлений выполнения им экономической функции<sup>18</sup>. Представляется, что, осуществляя финансовую деятельность, государство решает не только экономические проблемы, но и проблемы политического и социального характера.

Назначение государственной деятельности определяется назначением самого этого государства. В соответствии с Конституцией РФ это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституция предусматривает, что в Российской Федерации устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ).

Одновременно Конституция РФ устанавливает, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Этими конституционными установлениями и определяется цель финансовой деятельности субъектов РФ, которые, подчеркнем, являются частью государства, – данные субъекты должны действовать в интересах населения своего региона во взаимодействии с федеральными органами государственной власти.

В то же время отметим, что, во-первых, субъекты РФ зачастую находятся в противоречии с федеральным центром (как и наоборот), во-вторых, при решении некоторых проблем, связанных с финансами, государственный аппарат субъекта РФ в определенной мере выступает силой, отчужденной от населения своего региона, имея свои собственные интересы и денежные потребности, не связанные с интересами и потребностями ни общества, ни населения.

Таким образом, *цель финансовой деятельности субъекта РФ – это решение посредством денежных средств, находящихся в собственности данного субъекта, проблем, стоящих перед населением своего региона.*

Подчеркнем, что это выступает идеальной целью субъекта РФ, т. е. целью, определяемой объективным характером назначения данного публично-территориального образования. Государственная власть не должна быть отчуждена от общества и тем более не должна противостоять ему.

Цель финансовой деятельности субъекта РФ определяет и ее задачи.

**Задачами** финансовой деятельности субъекта РФ являются:

1) финансирование деятельности государственного аппарата субъекта РФ, включая содержание этого аппарата и оплату труда государственных служащих;

2) решение с помощью денежных рычагов социальных проблем, стоящих перед населением региона, что в первую очередь выражается в развитии социальной инфраструктуры региона;

<sup>18</sup> Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность государства, муниципальных образований и роль государственного контроля в ее осуществлении // Актуальные проблемы финансового права: Сб. науч. ст., посвящ. 75-летию доктора юридических наук, профессора, академика РАН В. И. Химичевой / Под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2003. С. 10.





3) оказание содействия экономическому развитию региона.

Финансовая деятельность субъекта РФ имеет свои **функции**, т. е. основные направления, выражающие сущность данной категории.

Отметим, что вопрос о функциях финансовой деятельности, несмотря на свою очевидную важность, в юридической литературе разработан весьма слабо.

Из числа изученной литературы единственным автором, который коснулся данной проблемы, является М. В. Карасева.

По ее мнению, *функциями* финансовой деятельности являются следующие: а) образование государственных денежных фондов; б) распределение государственных финансовых ресурсов; в) использование государственных финансовых ресурсов; г) государственный контроль за движением финансовых ресурсов; д) эмиссия денежных знаков<sup>19</sup>.

Естественно, что применительно к субъектам РФ такое направление финансовой деятельности, как эмиссия денежных знаков, исключается – данные субъекты этим правомочием не обладают. Пропущен и такой аспект финансовой деятельности, как финансовое планирование. Кроме того, функции финансовой деятельности не подразделены на имущественные (материальные) и неимущественные (организационные).

С учетом сказанного выше о направлениях финансовой деятельности субъекта РФ функции этой деятельности выглядят, по нашему мнению, следующим образом:

1. Функции **материального** характера:

а) функция *формирования* централизованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы субъекта РФ;

б) функция *распределения* централизованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы субъекта РФ;

в) функция *использования* централизованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы субъекта РФ;

2. Функции **организационного** характера:

а) функция планирования, формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы субъекта РФ, а также – в той мере, в какой это входит в полномочия субъекта РФ – децентрализованных денежных фондов;

б) функция финансового контроля. Данная функция охватывает собой все направления финансовой деятельности субъекта РФ: как материальные, так и организационные ее направления, как в части централизованных, так и в части децентрализованных фондов;

в) функция организации использования государственных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы субъекта РФ.

Кроме того, можно выделить *предметные* направления финансовой деятельности государства.

В литературе предложено следующее деление видов финансовой деятельности государства в зависимости от своего предмета: 1) бюджетная деятельность; 2) налоговая деятельность; 3) кредитная деятельность; 4) финансовая деятельность государственных предприятий и учреждений; 5) государственная деятельность в сфере государственного страхования<sup>20</sup>.

Однако, по нашему мнению, не все из перечисленных видов финансовой деятельности государства могут быть механически перенесены в разряд финансовой деятельности субъекта РФ.

Так, финансовая деятельность субъекта РФ не поглощает финансовой деятельности предприятий и учреждений, находящихся в ведении этого субъекта.

То, что финансы предприятий и учреждений субъекта РФ входят в состав его финансовой системы, мы установили выше.

Однако финансовая деятельность этих организаций не выражает финансовой деятельности самого субъекта РФ.

<sup>19</sup> Финансовое право Российской Федерации / Отв. ред. М. В. Карасева. С. 35.

<sup>20</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. Н. И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 77.



Характеризуя финансы государственных предприятий, Н. И. Химичева пишет: «Финансы предприятий – это система экономических (денежных) отношений, возникающих при образовании, распределении и использовании предприятиями денежных фондов в связи с осуществлением ими производственно-хозяйственной и социальной деятельности». Финансовую же деятельность этих предприятий она определяет следующим образом: «Финансовая деятельность предприятий представляет собой выполнение ими с соответствии с предоставленными полномочиями функций по образованию, распределению и использованию денежных фондов в связи с осуществлением своих производственных и социальных задач»<sup>21</sup>.

Финансовая деятельность этих организаций направлена на реализацию собственных их интересов как юридических лиц. Они выступают субъектом денежных отношений, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования тех денежных фондов, которые принадлежат им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Между тем стороной отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности субъекта РФ, выступает сам этот субъект.

Безусловно, финансовая деятельность организаций субъекта РФ и самого этого субъекта должна быть скоординирована, однако денежные фонды организаций и субъекта РФ имеют разный правовой режим. Это предопределяет, что финансовая деятельность организаций субъекта (предприятий и учреждений) и субъекта РФ как публично-правового образования имеет разные как правовые, так и экономические основы.

К финансовой деятельности субъекта РФ нельзя отнести и «деятельность в сфере государственного страхования». Если субъект РФ выступает в качестве страхователя, то его затраты, связанные с осуществлением этого страхования (т. е. выплата страховых премий страховщикам) выражают собой такое направление финансовой деятельности, как *использование* регионального бюджета, что в предметном смысле выражает собой такой вид финансовой деятельности, как *бюджетная* деятельность.

На основании изложенного в качестве основных направлений финансовой деятельности субъекта РФ, выделенных по ее *предметному признаку*, можно обозначить, на наш взгляд, следующие виды этой деятельности: 1) бюджетная деятельность; 2) налоговая деятельность; 3) кредитная деятельность.

Подводя итог рассмотрению понятия финансовой деятельности субъекта РФ, мы предлагаем следующее ее определение.

*Финансовая деятельность субъекта РФ – это его деятельность в лице своих уполномоченных органов по формированию, распределению и использованию централизованных денежных фондов, входящих в состав финансовой системы этого субъекта, по организации указанных процессов в части децентрализованных фондов, а также по осуществлению финансового планирования и финансового контроля.*

Отметим также, что правовое регулирование финансовой деятельности субъекта РФ в ее материальном и организационных аспектах носит *комплексный* характер и регулируется нормами конституционного, административного, финансового, гражданского права, а в части внешнеэкономической деятельности – и нормами международного права.

<sup>21</sup> Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 265, 270.

## Раздел 2

### ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

---

*М. Н. Бродский, С. И. Костенко*

#### О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

**Аннотация.** От взаимодействия парламента и правительства во многом зависит направление развития общественных отношений. Законодательная деятельность парламента является одной из составляющих взаимодействия государственной власти и общества, и ее результатом являются акты, непосредственно и весомо влияющие на жизнь граждан. В то же время законодательная инициатива – это важнейшая функция высших исполнительных органов государственной власти, которые перекладывают всю ответственность за их обсуждение в более широких кругах на законодательные органы – парламента. В сущности, парламента проводят в процессе обсуждения инициатив высших исполнительных органов государственной власти их экспертизу на уровне интересов основных групп населения, которых затрагивают эти инициативы. В предлагаемой статье проводится анализ совместной работы Правительства и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по созданию прочной законодательной базы экономического и социального развития Санкт-Петербурга.

**Annotation.** On the cooperation of parliament and government a trend in development of social relations in many respects depends. The legislation activity of parliament is one of the components of interaction of power of the state and society, and its result are reports, directly and influential influencing the life of citizens. In also the time the legislation initiative – is the most important function of the highest executing agencies of the power of the state, which shift entire responsibility for their consideration in the wider circles to the legislative organs - to the parliaments. In the essence, the parliaments carry out in the process of considering the initiatives of the highest executing agencies of power of the state their examination at the level of the interests of basic population groups, which these initiatives affect. In the proposed article the analysis of the joint operation of Government and Legislative Assembly of Saint-Petersburg on the creation of the durable legislative base of the economic and social development of Saint-Petersburg is conducted.

От особенностей взаимодействия парламента и правительства во многом зависит направление развития общественных отношений. Практика показывает, что органы исполнительной и законодательной власти могут вместе успешно и плодотворно сотрудничать, решать задачи государственной важности. Согласие и взаимодействие всех ветвей власти в значительной степени определяют политическую стабильность в обществе, создают хорошие предпосылки для реализации намеченных планов.

Законодательная деятельность парламента – одна из составляющих взаимодействия государственной власти и общества, и ее результатом являются акты, непосредственно и весомо влияющие на жизнь граждан.

Влияние представительного органа власти на формирование государственной политики – важнейший и неотъемлемый атрибут правового государства. В большинстве парламентских государств решение ключевых вопросов государственной политики (управления государственной собственностью, налогообложения, экономической политики в целом, со-

Ученые записки юридического факультета. Вып. 13 (23) - 14 (24). 2009



циального обеспечения) не обходится без участия представительного органа власти. Правительство должно реализовывать курс, определяемый законодательным органом.

В России сложилось предубеждение, повторяемое и в печати, и в официальных кругах, что подготовка и принятие законов – прерогатива представительных органов государственной власти. Однако это совсем не так.

Например, в 2003–2004 парламентском году из 169 принятых законов 99, или 58,6 %, внесены депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (39 – Губернатором Санкт-Петербурга и 31 – муниципальными образованиями Санкт-Петербурга). В следующем – 2004–2005 году – из 133 принятых законов депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга внесены 89, или 66,9 % (54 – Губернатором Санкт-Петербурга и 17 – муниципальными образованиями Санкт-Петербурга). В 2005–2006 году из 166 принятых законов Санкт-Петербурга депутаты инициировали разработку 66 законов, или 39,7 % (64 – Губернатором Санкт-Петербурга и 3 – муниципальными образованиями Санкт-Петербурга). В 2006–2007 году из 130 принятых законов Санкт-Петербурга 85 внесены Губернатором Санкт-Петербурга, 43 – депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (33 %) и 2 – муниципальными образованиями Санкт-Петербурга.

Законодательная инициатива – это важнейшая функция высших исполнительных органов государственной власти, которые перекладывают всю ответственность за их обсуждение в более широких кругах на законодательные органы – парламенты. В сущности, парламенты проводят в процессе обсуждения инициатив высших исполнительных органов государственной власти их экспертизу на уровне интересов основных групп населения, которых затрагивают эти инициативы.

Авторитет Законодательного Собрания Санкт-Петербурга за последние годы чрезвычайно вырос: его голос слышен и в Российской Федерации, а через многочисленные межпарламентские связи – и за рубежом.

Продуманная профессиональная деятельность депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга стала основой успехов **социально-экономического развития** города. Конструктивная оппозиция, дискуссии, споры позволяют принимать законы, которые оказывают решающее влияние на эффективность управления городом. Основным механизмом планового развития города стала система социально-экономического планирования, которая включает в себя:

- Генеральный план Санкт-Петербурга;
- Программу социально-экономического развития;
- ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга;
- бюджет Санкт-Петербурга, разрабатываемый и утверждаемый на три года в форме закона Санкт-Петербурга;
- изменения и дополнения в бюджет Санкт-Петербурга в каждом текущем году.

Связь между всеми этими документами хорошо прослеживается.

Принятая в 2005 г. Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 гг.<sup>1</sup> уже к 2008 г. потеряла свою актуальность в связи с тем, что темпы развития экономики и улучшения положения дел в социальной сфере оказались значительно более высокими, чем предполагалось в момент ее разработки. Например, доходы бюджета планировалось увеличить в 2008 г. до 174,7 млрд рублей, но уже в 2006 г. они достигли 215,2 млрд рублей. ВРП в расчете на 1 жителя должен был возрасти в 2006 г. до 165,3 тысяч рублей, по оценке он составит 187,5 тысяч рублей. Более высокими темпами рос и уровень жизни петербуржцев: среднедушевые денежные доходы населения планировались на 2006 год в размере 12,6 тысяч рублей в месяц, фактически они поднялись до 13,5 тысяч рублей. Отношение месячных среднедушевых доходов к величине прожиточного минимума возросло до 4,3, при том что в Программе был заложен коэффициент 3,4. Валовой региональный продукт увеличился

<sup>1</sup> О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы (утратил силу с 11.04.2008 на основании закона Санкт-Петербурга от 20.03.2008 №140-24). Закон Санкт-Петербурга от 15.11.2005 № 584-83 // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. 24 ноября.





на 9 % и составил 240 тысяч рублей при планировавшемся уровне в 195 тысяч рублей. Аналогичная ситуация сложилась и по ряду других показателей Программы на 2005–2008 гг.

В Программе на 2008–2011 гг.<sup>2</sup> главная цель социально-экономического развития Санкт-Петербурга определена как рост доходов и улучшение жилищных условий населения Санкт-Петербурга. Доходы и жилищные условия – наиболее значимые в данный момент составляющие качества жизни, улучшение которого согласно Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. является главной целью развития Санкт-Петербурга.

В ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга от 23 апреля 2008 г.<sup>3</sup> обозначены следующие основные приоритеты деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга: государственная поддержка семьи и обеспечение необратимых позитивных перемен в области демографии, радикальный прорыв в решении жилищной проблемы петербуржцев, повышение доходов населения и сокращение масштабов бедности, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, активная модернизация и строительство новой материально-технической базы образовательных учреждений, обеспечение безопасности жизнедеятельности, повышение конкурентоспособности Санкт-Петербурга, реализация стратегических проектов в сфере экономики и промышленности, культуры и туризма.

Одним из самых важных шагов в области государственной поддержки семьи и обеспечения необратимых позитивных перемен в демографии следует признать утвержденную в 2007 г. Концепцию семейной политики в Санкт-Петербурге до 2011 г. В рамках Концепции уже действует ряд кардинальных и эффективных решений по поддержке многодетных семей и приемных родителей. Например, принят закон о мерах социальной поддержки многодетных семей<sup>4</sup>. Многодетным семьям, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, при рождении 3 и более детей одновременно предоставлено право на получение вне очереди жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга. Право на получение ежемесячных денежных выплат предоставлено матерям, родившим (усыновившим) и воспитавшим 5 и более детей и получающим пенсию (1500 рублей), детям из многодетных семей, получающих пенсию по случаю потери кормильца (2000 рублей на каждого ребенка). Возросли единовременные выплаты при рождении ребенка и существенно расширено количество семей, имеющих право на ежемесячное пособие.

В результате широких обсуждений с населением бюджетных вопросов и повышения прозрачности бюджета, организованных в стенах Мариинского дворца, в соответствии с новым Законом Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге»<sup>5</sup> был инициирован Губернатором Санкт-Петербурга и принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга Закон о поддержке семей работников бюджетных учреждений, имеющих двух и более детей<sup>6</sup>. Родители, каждый из которых является работником бюджетного учреждения, воспитывающие двух и более детей, получили право на получение пособия в размере 2000 рублей.

На решение демографической проблемы направлены также законы Санкт-Петербурга «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге»<sup>7</sup>, «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Санкт-Петербурге»<sup>8</sup>,

<sup>2</sup> О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008–2011 гг. Закон Санкт-Петербурга от 20.3.2008 № 140-24 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 12.

<sup>3</sup> Послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга от 23.04.2008. «Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга Матвиенко В. И.» // Петербургский дневник. 2008. 28 апр.

<sup>4</sup> О мерах социальной поддержки многодетных семей в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 10.10.2007 № 466-92 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 22 окт.

<sup>5</sup> О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 // Там же. 30 июля.

<sup>6</sup> О социальной поддержке семей работников бюджетных учреждений в Санкт-Петербурге, имеющих (воспитывающих) двух и более детей. Закон Санкт-Петербурга от 17.4.2008 № 153-28 // Там же. 2008. 25 апр.

<sup>7</sup> О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 8.10.2007. № 470-89 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2007. 22 окт.

<sup>8</sup> О мерах социальной поддержки многодетных семей в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 10.11.2007. № 466-92 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 22 окт.



«О внесении изменений и дополнения в Закон Санкт-Петербурга “О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге”»<sup>9</sup>.

В жилищной сфере принят пакет законов, направленных на решение застарелой жилищной проблемы.

В частности, Законом о жилищных сертификатах предусмотрено содействие Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий горожан путем предоставления семьям жилищного сертификата на приобретение дополнительной общей площади жилья, необходимой для обеспечения семьи по установленным нормам<sup>10</sup>. Участники указанной программы реализуют занимаемую жилую площадь и с учетом средств жилищного сертификата приобретают на рынке недвижимости Санкт-Петербурга отдельную квартиру по установленным в Санкт-Петербурге нормативам жилищной обеспеченности.

Принятие в 2007 г. Закона о расселении коммунальных квартир позволит расселить 57,5 тысяч коммунальных квартир в Санкт-Петербурге, улучшить жилищные условия граждан (97 тысяч семей, или 214 тысяч человек) и, как следствие, сократить количество граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, и граждан, признанных нуждающимися в содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий и состоящих на учете; создать благоприятные условия для развития инвестиционной деятельности при расселении коммунальных квартир<sup>11</sup>.

В апреле 2008 г. городской парламент принял изменения в Закон «О жилищной политике Санкт-Петербурга»<sup>12</sup>. В результате у города возникло право освободить собственников жилья в расселяемых домах от оплаты разницы между рыночной стоимостью расселяемого и нового жилья.

Внесение по инициативе Губернатора Санкт-Петербурга изменений в Закон Санкт-Петербурга «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» позволит уже в самое ближайшее время включить общежития в состав жилищного фонда социального использования и наделить жильцов всеми правами, включая право на приватизацию жилого помещения<sup>13</sup>.

На ускорение реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве Санкт-Петербурга направлены законы Санкт-Петербурга «О предоставлении средств бюджета Санкт-Петербурга на финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Санкт-Петербурга»<sup>14</sup>, «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан по финансированию расходов, связанных с устройством внутренней системы газоснабжения объектов жилищного фонда в Санкт-Петербурге»<sup>15</sup>, «О порядке управления многоквартирными домами, все помещения в которых находятся в собственности Санкт-Петербурга»<sup>16</sup>.

Значительно увеличено финансирование программ «Жилье работникам учреждений системы образования, здравоохранения и социального обслуживания населения»<sup>17</sup>,

<sup>9</sup> О внесении изменений и дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 19.10.2007. № 464-97 // Там же. 30 окт.

<sup>10</sup> О целевой программе Санкт-Петербурга «Санкт-Петербургские жилищные сертификаты». Закон Санкт-Петербурга от 19.10.2007 № 476-95 // Там же. 29 окт.

<sup>11</sup> О целевой программе Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге». Закон Санкт-Петербурга от 02.11.2007 № 513-101 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 15 ноября.

<sup>12</sup> О внесении дополнения и изменений в Закон Санкт-Петербурга «О жилищной политике Санкт-Петербурга». Закон Санкт-Петербурга от 10.04.2008 № 207-26 // Там же. 2008. 14 апр.

<sup>13</sup> «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга”». Закон Санкт-Петербурга от 02.07.2007 № 318-57 // Там же. 2007. 12 июля.

<sup>14</sup> О предоставлении средств бюджета Санкт-Петербурга на финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Санкт-Петербурга. Закон Санкт-Петербурга от 09.07.2008 № 484-81.

<sup>15</sup> О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан по финансированию расходов, связанных с устройством внутренней системы газоснабжения объектов жилищного фонда в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 09.07.2008 № 489-82.

<sup>16</sup> О порядке управления многоквартирными домами, все помещения в которых находятся в собственности Санкт-Петербурга. Закон Санкт-Петербурга от 06.05.2008 № 234-38 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2008. 19 мая.

<sup>17</sup> О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга “Жилье работникам учреждений системы образования, здравоохранения и социального обслуживания населения”». Закон Санкт-Петербурга от 02.11.2007 № 509-100 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 15 ноября.



«Молодежи – доступное жилье»<sup>18</sup>, «Развитие долгосрочного жилищного кредитования»<sup>19</sup>.

Безусловно, принятие указанных выше документов «подстегнуло» развитие позитивных процессов в жилищной сфере.

Например, по итогам 2007 г. с городского жилищного учета снято более 20 тысяч семей, или 52,5 тысячи очередников, 2438 семей выехали из аварийного фонда. К такому результату не удавалось приблизиться за все постсоветские годы.

В 2008 г. за счет бюджета в Санкт-Петербурге планируется построить еще не менее 500 тысяч квадратных метров, и к 2010 г. обеспечить строительство не менее миллиона квадратных метров. Кроме того, в 2008 г. бесплатное жилье получают более 4 тысяч семей льготников, что в 4 раза превышает показатели 2007 г. Еще более 2 тысяч льготников улучшают жилищные условия за счет бюджетных субсидий. Это будет означать, что до конца 2011 г. в Санкт-Петербурге проблема аварийного жилья будет принципиально решена, а движение очереди льготных категорий граждан резко ускорится.

За последний год было принято множество документов, качественно изменивших жизнь петербуржцев, что позволило существенно продвинуть решение проблемных вопросов в сфере **социальной защиты** жителей Санкт-Петербурга.

Восстановлена социальная справедливость в отношении граждан старшего поколения, которые внесли большой трудовой вклад в развитие Санкт-Петербурга. Граждане, проработавшие на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных на территории Санкт-Петербурга (Ленинграда) (45 лет – мужчины и 40 лет – женщины), получили право на ежемесячную денежную выплату и скидку при оплате жилья и коммунальных услуг в размере 50 %<sup>20</sup>.

Увеличен размер предоставляемой пенсионерам ежемесячной социальной выплаты – на 15 % от величины прожиточного минимума. Кроме того, значительно увеличено количество получателей-пенсионеров, размер пенсии которых был равен прожиточному минимуму для пенсионеров или незначительно превышал его.

Качество жизни жителей Санкт-Петербурга во многом зависит от системы здравоохранения. В данной сфере в 2007–2008 гг. приняты законы Санкт-Петербурга «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области охраны здоровья граждан и санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Санкт-Петербурге»<sup>21</sup>, «О Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2008 год»<sup>22</sup>.

В соответствии с Законом «О Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2008 год» в 2008 г. гражданам Санкт-Петербурга будет оказана бесплатная медицинская помощь в размере 36,37 млрд рублей. Подушевой норматив затрат по предоставлению бесплатной медицинской помощи в расчете на одного человека в год составляет 7 940,32 рубля, в том числе 3 339,40 рублей – за счет средств обязательного медицинского страхования и 4 600,92 рубля – за счет средств бюджета Санкт-Петербурга (в 2007 г. данный показатель составлял 5 750,38 рублей, в том числе за счет обязательного медицинского страхования – 2 575,59 рублей, за счет средств бюджета – 3 174,79 рублей).

<sup>18</sup> О внесении изменения и дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга “Молодежи – доступное жилье”». Закон Санкт-Петербурга от 02.11.2007 № 511-99 // Там же. 14 ноября.

<sup>19</sup> О внесении изменений и дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга “Развитие долгосрочного жилищного кредитования в Санкт-Петербурге на 2002–2012 годы”». Закон Санкт-Петербурга от 02.11.2007 № 515-102 // Там же.

<sup>20</sup> О внесении дополнений и изменения в Закон Санкт-Петербурга «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге». Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2007 № 671-129 // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 17 янв.

<sup>21</sup> О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области охраны здоровья граждан и санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2007 № 667-131 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 2.

<sup>22</sup> О Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2008 год. Закон Санкт-Петербурга от 24.01.2008 № 712-3 // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 14 февр.





Серьезной проблемой Санкт-Петербурга остается проблема низкой вовлеченности людей с ограниченными возможностями в экономические и социальные процессы.

К достижениям в указанной сфере можно отнести принятие Закона Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Санкт-Петербурге»<sup>23</sup>. Целью данного Закона является законодательное закрепление регионального перечня технических средств реабилитации, предоставляемых инвалидам. Региональный перечень формировался на основе предложений общественных организаций инвалидов, рядовых граждан, а также с учетом жизненно необходимых потребностей инвалидов, социальных аспектов их жизнедеятельности.

Важнейшее значение для жизни города имеет принятый в 2008 г. Закон Санкт-Петербурга «О развитии малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге»<sup>24</sup>. Закон оговаривает все формы городской поддержки субъектов малого предпринимательства: это может быть финансовая, информационная, имущественная, консультативная поддержка, а также помощь в сфере подготовки и повышения квалификации работников предприятий. Одна из новелл Закона позволяет нормативными правовыми актами Санкт-Петербурга предоставлять субъектам малого и среднего бизнеса налоговые льготы. Безусловно, принятый документ стимулирует активность городских властей в вопросах поддержки малого и среднего предпринимательства, готовит законодательную почву для снижения налогов, поощряет развитие малого и среднего бизнеса в таких сферах, как жилищно-коммунальное хозяйство, социальные услуги, досуг и занятость молодежи.

В. И. Матвиенко отметила в своем послании Законодательному Собранию от 23 апреля 2008 г. Санкт-Петербурга Губернатор Санкт-Петербурга: «Санкт-Петербург может и должен стать лидером в создании национальной инновационной системы, которая является одним из “китов” президентской “Стратегии развития России до 2020 года”»<sup>25</sup>.

В 2008 г. Правительством Санкт-Петербурга подписаны концессионные договоры на строительство Западного скоростного диаметра, первая очередь которого будет введена к концу 2008 г., Орловского тоннеля. В рамках экономического форума состоялась закладка автомобильного завода «Хендай». В ноябре 2008 г. будет открыт второй автомобильный завод – «Дженерал Моторс». Начинается строительство надземного экспресса. До конца 2010 г. планируется завершить реконструкцию Новой Голландии, а в 2011 г. – строительство Морского пассажирского терминала. Такой прорыв в инвестиционной сфере во многом стал возможен благодаря реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»<sup>26</sup>, который в соответствии с требованиями складывающейся ситуации своевременно и квалифицированно благодаря совместной работе Правительства и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга корректируется<sup>27</sup>.

В сфере обеспечения личной и общественной безопасности в Санкт-Петербурге в 2007–2008 гг. также принят целый ряд законов, имеющих концептуальное значение.

В частности, Законом Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “Об административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на территории Санкт-Петербурга”»<sup>28</sup> не только четко формулируются действия, нарушающие тишину и покой в ночное время граждан Санкт-Петербурга на защищаемых объектах в Санкт-Петербурге, но и устанавливаются совершенно конкретные строгие меры административного воздействия на юридических и физических лиц, уличенных в этих нарушениях.

<sup>23</sup> О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 08.10.2007 г. № 445-87 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2007. 22 окт.

<sup>24</sup> О развитии малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 17.04.2008 № 194-32 // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 24 апр.

<sup>25</sup> Послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга от 23.04.2008. «Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга Матвиенко В. И.» // Петербургский дневник. 2008. 28 апр.

<sup>26</sup> Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах (с изменениями на 10 апреля 2008 года). Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 28 дек.

<sup>27</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Закон Санкт-Петербурга от 10.04.2008 № 205-25 // Там же. 2008. 11 апр.

<sup>28</sup> О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на территории Санкт-Петербурга». Закон Санкт-Петербурга от 09.07.2008 г. № 474-77.





Важной проблемой, стоящей перед Санкт-Петербургом, является сохранение и повышение привлекательности города как туристического центра. Решению данной проблемы может способствовать строительство в Санкт-Петербурге современных транспортных комплексов. Однако только силами государства строительство такого объекта осуществить достаточно сложно. В связи с этим в 2008 г. был принят Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах”». Этот Закон регламентирует заключение Санкт-Петербургом соглашений с инвесторами в наиболее социально значимых отраслях – транспорт, энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение. Закон устанавливает возможность участия в соглашениях о государственно-частных партнерствах юридических лиц, собственником 100 % акций которого является город. Это в значительной степени позволит расширить сферу реализации крупных инвестиционных проектов, подобных Орловскому тоннелю, Западному скоростному диаметру и строительству третьего терминала аэропорта «Пулково», путем вовлечения в оборот имущества крупных городских организаций.

В целях создания необходимой инфраструктуры для перспективного развития города в 2008 г. приняты законы Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга “Строительство объектов газификации в Санкт-Петербурге в 2007–2008 годах”»<sup>29</sup>, «О целевой программе Санкт-Петербурга “Строительство газопроводов высокого давления через Невскую губу Финского залива в 2007–2010 годах”»<sup>30</sup>, «О целевой программе Санкт-Петербурга “Строительство газопроводов от газораспределительной станции «Лаголово» до юго-западной теплоэлектроцентрали в 2007–2009 годах”»<sup>31</sup>, «О целевой программе Санкт-Петербурга “Строительство и реконструкция системы теплоснабжения в Петродворцовом районе Санкт-Петербурга”»<sup>32</sup>.

Данные законы направлены на проектирование и строительство приоритетных газопроводов, включенных в концепцию генеральной схемы газоснабжения Санкт-Петербурга. При этом реализация указанной Программы будет осуществляться на 50 % за счет средств бюджета Санкт-Петербурга и на 50 % за счет внебюджетных средств.

В 2007–2008 гг. Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят целый свод законов, направленных на дальнейшее углубление процесса разграничения полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга, что в конечном итоге позволит значительно повысить качество государственного управления, избежать излишних споров, суеты в процессе принятия важнейших для города решений.

В частности, по Закону «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере регулирования земельных отношений на территории Санкт-Петербурга» к полномочиям Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в сфере регулирования земельных отношений относятся: принятие законов в данной сфере; установление порядка управления и распоряжения земельными участками, находящимися в собственности Санкт-Петербурга; установление предельных размеров земельных участков, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, принятие решений о создании региональной информационной системы, содержащей сведения об объектах недвижимости и объектах землеустройства. Примерно по такой же схеме распределены полномочия органов государственной власти Санкт-Петербурга в области охраны окружающей среды, в области содействия занятости населения в Санкт-Петербурге, в области обращения с отходами производства и потребления в Санкт-Петербурге<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство объектов газификации в Санкт-Петербурге в 2007–2008 годах». Закон Санкт-Петербурга от 26.09.2007 № 410-78 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2007. № 40.

<sup>30</sup> О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство газопроводов высокого давления через Невскую губу Финского залива в 2007–2010 годах». Закон Санкт-Петербурга от 26.09.2007 г. № 414-80 // Там же.

<sup>31</sup> О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство газопроводов от газораспределительной станции “Лаголово” до юго-западной теплоэлектроцентрали в 2007–2009 годах». Закон Санкт-Петербурга от 26.09.2007 № 412-79 // Там же.

<sup>32</sup> О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство и реконструкция системы теплоснабжения в Петродворцовом районе Санкт-Петербурга». Закон Санкт-Петербурга от 08.10.2007 № 474-90 // Там же. № 42.

<sup>33</sup> О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области обращения с отходами производства и потребления в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 06.05.2008 № 254-41 // Там же. 2008. № 18.



Приведенные выше примеры могут создать впечатление, что основным источником законодательных инициатив выступает Губернатор Санкт-Петербурга. Но это не так. Депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга широко используют свое право законодательной инициативы, и среди законов Санкт-Петербурга, инициированных депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, немало действительно серьезных законопроектов, необходимых для становления современной правовой системы.

Например, по инициативе депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга был разработан, рассмотрен и принят закон о социальной поддержке студенческих семей<sup>34</sup>, реализация которого может в существенной степени помочь городу в решении демографической проблемы. С 1 января 2009 г. семьи, в которых оба родителя (а в неполных семьях – единственный из них), состоящие в законном браке, имеют российское гражданство и учатся впервые по очной форме обучения в вузах или колледжах, будут каждый месяц получать по 2 тыс. рублей на каждого ребенка.

Также депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга инициировали разработку и принятие Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования»<sup>35</sup>. Особенность Закона состоит в том, что он содержит приложения с четким перечнем территорий, обладающих официальным статусом зеленых насаждений общего пользования, с указанием их адресов и площади. Наличие такого приложения дает горожанам возможность «де-юре» защищать перечисленные в Законе бульвары, скверы и садики от уплотнительной застройки. В создании Закона участвовали десятки людей, свою поддержку только в официальных письмах депутатам выразили более двух тысяч петербуржцев. Наверное, ни один закон Петербурга не принимался с таким масштабом общественного участия.

Между тем необходимо отметить, что какой-либо концепции развития законодательства в настоящее время нет. Оно развивается методом проб и ошибок, а также за счет механического копирования западных образцов. Ясно, что движение по этому пути имеет свои пределы и рано или поздно встанет вопрос: какую правовую систему мы хотим у себя иметь. В 2007–2008 г. из 170 рассмотренных Законодательным Собранием Санкт-Петербурга законопроектов Губернатором Санкт-Петербурга отклонено 44 закона. При повторном рассмотрении с изменениями Губернатора Санкт-Петербурга принято в новой редакции 38 законов Санкт-Петербурга и 20 законов Санкт-Петербурга при повторном рассмотрении были отклонены.

Глава города работает фактически как вторая палата парламента, и «вето» Губернатора из исключительного политического события превратилось в рабочий момент законотворческого процесса. Но, с другой стороны, существует ряд причин, по которым глава Санкт-Петербурга вынуждена накладывать «вето».

Во-первых, слишком много инициаторов законотворчества. Отраслевые и территориальные органы государственной власти Санкт-Петербурга используют в лоббистских интересах депутатов и депутатские группы, и недоработанные законопроекты идут в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, не имея не только требуемых обоснований, но порой и предмета закона.

Например, законопроект «Об использовании территорий зеленых насаждений общего пользования». С одной стороны, данный Закон детально прописывает процент допустимой застройки в зависимости от площади зеленой зоны и площади, занимаемой только насаждениями, с другой – депутаты расширили список объектов, которые допускается строить в зеленых зонах. Они разрешили строить в парках объекты общепита и культовые сооружения. Но, земля, выделяемая под кафе, в результате становится объектом гражданского пользования. Следовательно, владелец может распорядиться ею по своему усмотрению. В итоге вместо закусочной может появиться нечто другое, как, например, это было на ул. Турку. Под видом строительства спортивного сооружения в зоне общественного отдыха шло строительство многофункционального развлекательного комплекса<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> О дополнительной мере социальной поддержки студенческих семей в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 02.07.2008 №390-63 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2008. 14 июля.

<sup>35</sup> О зеленых насаждениях общего пользования (с изменениями на 6 мая 2008 года). Закон Санкт-Петербурга от 8.10.2007 № 430-85 // Там же. 2007. 22 окт.

<sup>36</sup> «Зеленые» опасаются закона // Деловой Петербург (Санкт-Петербург). 2006. 22 марта.



Во-вторых, не скоординированные действия различных структур. Если в разработке новых законов будут участвовать наряду с депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и соответствующими отраслевыми органами государственной власти Юридический комитет Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, представитель Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга и его аппарат, то главе города будет сложнее отказаться от подписания закона. К тому же следует отметить, что в процессе законодательства никак не задействован Правовой совет при Губернаторе Санкт-Петербурга, который вполне мог бы осуществлять общественную экспертизу подготовленных законопроектов до внесения их в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Ситуация значительно бы улучшилась, если бы Губернатор и Правительство Санкт-Петербурга не были критикой и тормозом законодательного процесса, а концентрировали свое внимание на качественной подготовке законопроектов. Конечно же, процент технического брака был существенно сокращен за счет более качественной работы комитетов, комиссий и служб Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и т. д. У законодателей часто не хватает времени и сил, чтобы поинтересоваться, какова материальная база для реализации закона, принят ли пакет подзаконных актов, отменены ли противоречащие ему нормативные акты, а без ответа на них невозможно оценить реальное значение принятого закона, его социально-правовой эффект.

Типичным основанием отклонения законов является их противоречие федеральному законодательству и системе действующего регионального законодательства. Реализация многих законов невозможна из-за отсутствия финансовых гарантий. По-прежнему немалое число законов отражает узко отраслевые или корпоративные интересы. Таким образом, налицо снижение уровня законотворческой деятельности, что тормозит проведение экономической и социальной реформ, решение проблем государственного строительства, реализацию основных направлений социально-экономической политики.

Серьезной проблемой регионального законотворчества является исполнение законов. Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом. К сожалению, данная проблема усугубляется тем, что очень многие региональные законы рождаются уже «мертвыми»: они просто не работают, не применяются, а некоторые действуют при весьма низком КПД.

Большая проблема – отсутствие должной согласованности в разработке нормотворческих актов между законодательной и исполнительной ветвями власти. Недооценка именно этой стадии приводит к юридическим коллизиям и спорам. Особенно наглядно это проявилось в ходе обсуждения законопроектов, направленных на разграничение полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга. Как показывает конкретная практика, предотвратить и преодолеть возникающие противоречия легче всего на основе постоянного анализа юридических противоречий, применения согласительных процедур.

В практике взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти Санкт-Петербурга есть немало хороших традиций. Одна из них – принятие плана совместной законопроектной работы. Планирование – основа любой деятельности, особенно деятельности органов государственной власти. Планирование делает процесс принятия властных решений прозрачным и понятным людям, оно позволяет экономить время и силы, эффективно расходовать имеющиеся ресурсы.

Эпоха принятия быстрых решений в чрезвычайных условиях прошла. Наступило время нормальной вдумчивой работы, ориентированной на результат. Совместный план – важный шаг на этом пути, но не единственный.

Необходима единая городская программа законотворчества, которая должна охватывать как городской уровень законотворчества, так и уровень местного самоуправления. Такой программой может стать план развития всего законотворчества в целом, где каждому субъекту законотворчества должно быть определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию законотворчества, по крайней мере, на несколько лет вперед. Очевидно, что ни Губернатору, ни Правительству, ни Законодательному Собранию Санкт-Петербурга, ни объединениям муниципальных образований самим по себе, по отдельности, такая задача не под силу. Она может быть решена только в результате взаимодействия всех перечисленных субъектов.



## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ СВЯЗИ ГРАЖДАНАМ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы правового регулирования оказания возмездных услуг фиксированной электросвязи гражданам (физическим лицам) в Российской Федерации. Автор выявляет гражданско-правовые особенности договоров оказания услуг связи гражданам, обращает внимание на несовершенство ряда правовых норм, касающихся регулирования означенных правоотношений, предлагает свое видение возникающих проблем и путей совершенствования законодательства в этой части. Проведенный автором анализ позволил ему сделать вывод о том, что договоры оказания услуг связи гражданам (физическим лицам) следует рассматривать как самостоятельную разновидность возмездных договоров оказания услуг связи.

**Ключевые слова.** Гражданско-правовое регулирование. Договор. Возмездное оказание услуг. Услуги фиксированной электросвязи. Физические лица. Юридические лица.

**Annotation.** In this article there are examined the questions of the legal adjusting of rendering retribution services of fixed phone connection to the citizens (to the physical persons) in Russian Federation. An author exposes the civil legal features of the agreements of rendering services of phone connection to the citizens, pays attention to the imperfection of several legal regulations, concerning the adjusting of aforesaid legal relations, offers his vision of arising up problems and the ways of the perfection of the legislation in this part. The analysis conducted by an author allowed him to draw a conclusion that the agreements of rendering services of phone connection to the citizens (to the physical persons) would be examined as an independent variety of retribution agreements of rendering services of phone connection.

**Keywords.** Civil legal adjusting. Agreement. Retribution rendering services. Services of fixed phone connection. Physical persons. Juridical persons.

К числу отраслей, правовое регулирование которых осуществляется путем принятия отраслевых законодательных актов, относится отрасль связи. Особенности правового регулирования этой отрасли определены Федеральным законом Российской Федерации «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в дальнейшем – Закон). Закон вступил в силу с 1 января 2004 г. и действует по настоящее время с соответствующими изменениями. Основным потребителем услуг связи является физическое лицо, гражданин, что не может не отражаться на правовых характеристиках договора оказания услуги связи гражданину, в котором ряд вопросов объективно не может решаться аналогично с договорами, субъектами которых являются юридические лица. Правовым особенностям договора оказания услуг связи, заключаемого с гражданином, посвящена ст. 45 Закона. Пункт 1 упомянутой статьи содержит два основополагающих положения, регулирующих вопросы предоставления услуг связи гражданам. Так, Закон определяет договор предоставления услуг связи гражданам как публичный договор. Кроме того, особенности такого договора предусмотрены Правилами оказания услуг связи, которые утверждаются Правительством Российской Федерации.

Характеристики публичного договора содержатся в ст. 426 ГК РФ. Гражданский закон признает публичным договор, одной из сторон которого выступает коммерческая организация, которая по характеру своей деятельности должна осуществлять продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг в отношении каждого, кто к ней обратится. Статья 426 ГК РФ содержит перечень возможных сфер действий таких организаций: розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и др.





Перечень не носит исчерпывающего характера. Коммерческие организации, деятельность которых отвечает требованиям ст. 426 ГК РФ, занятые в иных сферах, также могут стать участниками правоотношений, оформляемых путем заключения публичного договора. Однако особенностями деятельности коммерческой организации характеристикой публичного договора не исчерпываются. Закон предъявляет жесткие требования к содержанию такого договора. Цена товаров, работ и услуг, иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей. Исключения составляют случаи, когда соответствующие льготы предоставлены законом и иными правовыми актами для отдельных категорий потребителей. Принцип равенства действует как в отношении коммерческой организации, так и в отношении потребителей. Это означает, что как коммерческая организация не может предоставлять льготные условия своим клиентам (кроме случаев, когда предоставление льгот прямо предусмотрено законом), так и потребитель не может требовать предоставления для себя каких-то льготных условий, снижения цены услуги и т. п., если Закон не наделяет его правом на соответствующую льготу. Коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, а также отказать потребителю в заключении такого договора. Закон предоставляет потребителю право в судебном порядке требовать понуждения к заключению публичного договора в случае, если коммерческая организация необоснованно от его заключения уклоняется. В совместном Постановлении Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации» отмечено, что при разрешении споров по искам потребителей о понуждении коммерческой организации к заключению публичного договора бремя доказывания отсутствия возможности передать потребителю товары, выполнить соответствующие работы, предоставить услуги возложено на коммерческую организацию. При возникновении разногласий по отдельным условиям публичного договора они могут быть переданы на рассмотрение суда независимо от согласия на это коммерческой организации. В то же время коммерческая организация понуждать потребителя к заключению такого договора не вправе (п. 2 Обзора практики разрешения споров, связанных с заключением, изменением и расторжением договоров. Приложение к Информационному письму Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 мая 1997 г. № 14).

Параметры, установленные Законом в отношении публичных договоров, в полной мере распространяются на договоры оказания услуг связи. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в письме от 6 августа 2003 г. № с5-7/уз-888 «О федеральном Законе “О связи”» обратил внимание на публичный характер договора предоставления услуг связи, а также на тот факт, что оказание этих услуг осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными Правительством РФ.

В соответствии с требованиями ст. 426 ГК РФ условия публичного договора, не соответствующие Правилам, ничтожны. Также ничтожны условия публичного договора, устанавливающие условия, отличающиеся от общих для отдельных потребителей.

Договоры на оказание услуг связи относятся к категории договоров возмездного оказания услуг и регулируются положениями ст. 779–783 ГК РФ. По договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Особенности оказания различных видов услуг связи гражданам устанавливаются в соответствующих Правилах. В настоящее время действуют Правила оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2005 г. № 310, Правила оказания услуг телеграфной связи от 15 апреля 2005 г., № 222, Правила оказания услуг почтовой связи, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 221, Правила оказания услуг подвижной связи, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 25 мая 2005 г. № 328, Правила оказания услуг связи проводного радиовещания, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 06 июня 2005 г. № 353, Правила оказания услуг телематических служб, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2007 г. № 575. В Правилах



рассматриваются порядок и условия заключения договора того или иного вида услуг связи, порядок и условия его исполнения, приостановления, изменения и расторжения, разрешаются вопросы ответственности сторон. Конечно, в правилах конкретизируются особенности, связанные с характером и техническими особенностями предоставления того или иного вида услуг связи, при этом схемы построения правил приблизительно совпадают.

Основные особенности договоров оказания услуг фиксированной телефонной связи гражданам сводятся к следующему. Правила предусматривают, что договор оказания услуг телефонной связи является возмездным. Для заключения договора оператору связи подается заявление, форма которого устанавливается оператором связи. Гражданин в возрасте от 14 лет и до достижения им 18-летнего возраста подает заявление о заключении договора с письменного согласия законных представителей (родителей, усыновителей, попечителей). Заявление заполняется в 2 экземплярах и регистрируется оператором связи. Один экземпляр остается у оператора связи, другой вручается заявителю. Порядок регистрации заявлений о заключении договора устанавливается оператором связи. С гражданами, проживающими в коммунальной квартире, может быть заключен договор либо отдельные договоры, предусматривающие оказание услуг телефонной связи как с коллективным, так и с индивидуальным использованием оборудования. Заявление о заключении договора, предусматривающего оказание услуг телефонной связи с коллективным использованием оборудования, подается оператору связи гражданином, уполномоченным на то представителем от каждой семьи, проживающей в этой коммунальной квартире и имеющей намерение воспользоваться услугами телефонной связи. Полномочия гражданина на подачу заявления подтверждаются оформленной в установленном порядке доверенностью. Порядок оформления доверенности и ее правовой статус определены в ст. 185–189 ГК РФ. При подаче заявления о заключении договора гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Договор заключается на неопределенный срок, в то же время по желанию заявителя может быть заключен срочный договор. Оператор связи имеет право отказать в заключении договора при отсутствии технической возможности предоставления доступа к сети местной телефонной связи. В случае отказа или уклонения оператора связи от заключения договора заявитель вправе обратиться в суд с требованием о понуждении к заключению договора и о возмещении убытков. Правила закрепляют правило, согласно которому бремя доказывания отсутствия технической возможности предоставления доступа к сети местной телефонной связи лежит на операторе связи. При этом следует иметь в виду, что отсутствие технической возможности предоставления доступа к сети местной телефонной связи одному заявителю не является препятствием для заключения договора с другим заявителем, в том числе подавшим заявление позднее, но указавшим в нем такое место установки оборудования, где имеется техническая возможность предоставления доступа к сети местной телефонной связи. Оператор связи при отсутствии заявлений на заключение договора от других лиц, испрашивающих установку оборудования в пределах зоны обслуживания указанного заявителем узла связи сети местной телефонной связи, вправе заключить договор с заявителем, предусматривающий предоставление доступа к сети местной телефонной связи и установку оборудования в помещении, в котором уже установлено оборудование. Договор заключается в письменной форме в 2 экземплярах, 1 из которых вручается абоненту, или путем осуществления конклюдентных действий, т. е. действий, однозначно свидетельствующих о намерении гражданина заключить договор оказания услуг связи. Оператор связи вправе поручить третьему лицу заключить договор от имени и за счет оператора связи, а также осуществлять от его имени расчеты с абонентом и (или) пользователем. В соответствии с договором, заключенным третьим лицом от имени и за счет оператора связи, права и обязанности возникают непосредственно у оператора связи. Оператор связи, оказывающий услуги внутризоновой или (и) междугородной и международной телефонной связи, не может отказать в заключении договора об оказании услуг соответственно внутризоновой или (и) междугородной и международной телефонной связи абоненту и (или) пользователю оператора связи сети местной телефонной связи.

В договоре, заключаемом с гражданином-абонентом, должны быть указаны следующие существенные условия: а) абонентский номер (дополнительный абонентский номер); б) ока-



зываемые услуги телефонной связи; в) схема включения оборудования (для договора об оказании услуг местной телефонной связи без использования средств коллективного доступа); г) система оплаты услуг телефонной связи; д) порядок, сроки и форма расчетов.

Правила предусматривают, что в договоре, заключаемом в письменной форме, указываются: а) дата и место заключения договора; б) наименование (фирменное наименование) оператора связи; в) реквизиты расчетного счета оператора связи; г) реквизиты выданной оператору связи лицензии; д) сведения об абоненте (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, реквизиты документа, удостоверяющего личность, – для гражданина, наименование (фирменное наименование) – для юридического лица); е) адрес установки оборудования; ж) вид (тип) оборудования; з) коллективное или индивидуальное использование оборудования; и) согласие (отказ) абонента на доступ к услугам внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи и на предоставление сведений о нем другим операторам связи для оказания таких услуг (для договоров оказания услуг местной телефонной связи); к) согласие (отказ) абонента на использование сведений о нем при информационно-справочном обслуживании; л) адрес и способ доставки счета за оказанные услуги телефонной связи; м) права, обязанности и ответственность сторон; н) обязанность оператора связи по соблюдению сроков и порядка устранения неисправностей в сети связи оператора связи, препятствующих пользованию услугами телефонной связи; о) срок действия договора.

Оператор связи не вправе при заключении договора навязывать абоненту и (или) пользователю оказание иных услуг за отдельную плату. Оператор связи не вправе также обуславливать оказание одних услуг телефонной связи обязательным оказанием иных услуг.

Если п. 1 ст. 45 Закона касается всех операторов и потребителей любых видов услуг связи – граждан, то п. 2 и последующие пункты ст. 45 регулируют правоотношения, складывающиеся почти исключительно в области телефонной связи, точнее сказать, любых разновидностей телефонной связи, и частично там, где речь идет об абонентском номере, подвижной связи.

Так, Закон устанавливает как общее правило обязанность оператора связи в случае замены абонентского номера известить абонента о предстоящей замене номера в течение 60 дней. Этот срок может не соблюдаться, только если необходимость замены была вызвана непредвиденными и чрезвычайными обстоятельствами. Правила конкретизируют соответствующие обязательства. В частности, оператор связи по своей инициативе имеет право заменить выделенный абоненту абонентский номер только в том случае, если продолжение оказания услуг телефонной связи с использованием указанного номера невозможно. При этом оператор связи обязан письменно известить абонента о предстоящей замене и сообщить ему его новый абонентский номер в установленные Законом сроки. Кроме того, Правила предписывают в случае массовой замены абонентских номеров производить оповещение абонентов через средства массовой информации и с использованием средств связи оператора связи (автоинформатора). Правила дополнительно предусматривают возможность замены абонентского номера по собственной инициативе абонента.

Закон устанавливает важную гарантию для абонента. Оператор не вправе произвольно без соответствующего письменного согласия пользователя изменять схему включения его окончательного оборудования, работающего на отдельной абонентской линии. Понятно, что такое изменение, переход на работу по спаренной схеме может позволить оператору оказывать услуги большему числу потребителей, но абонент при этом не должен испытывать неудобств.

Пункт 4 ст. 45 Закона регулирует отношения, складывающиеся по поводу услуги, рассматриваемой не как собственно услуга связи, а как дополнительная услуга, хотя и связанная напрямую с оказанием услуг связи. Закон предоставляет абоненту право требовать переключения абонентского номера на абонентскую линию в помещении, расположенном по другому адресу и находящемся во владении этого абонента. Владение в данном случае подразумевает наличие у абонента права собственности или аренды помещения. Последняя категория включает и договор социального найма жилого помещения (ст. 60 Жилищного кодекса РФ). В свою очередь, обязанность переключения для оператора возникает только при наличии соответствующей технической возможности. Таким образом, совокупность условий, а именно наличие права владения помещением у абонента, т. е. права собственно-



сти или аренды, и техническая возможность для оператора порождают обязанность оператора по предоставлению дополнительной услуги по переключению абонентского номера при наличии соответствующего волеизъявления абонента. Правила конкретизируют указанные положения. Волеизъявление абонента должно получить объективное выражение. Переключение абонентского номера на другую абонентскую линию в помещение, расположенное по другому адресу и находящееся во владении или пользовании этого абонента, может быть произведено только по его письменному заявлению.

Закон регулирует комплекс вопросов, связанных с прекращением договора оказания услуг связи и последствиями, наступающими в связи с его прекращением. Закон связывает прекращение договора оказания услуг связи с таким юридическим фактом, как прекращение у абонента права владения и пользования помещением. Закон не оговаривает конкретное право, отмечая только полномочия, поскольку основания для владения и пользования помещением могут быть различны. Вновь, как и в п. 4, речь идет о возможности наличия у абонента права собственности либо права пользования помещением по договору аренды либо найма. Закон рассматривает два полномочия по владению и пользованию в совокупности, поэтому прекращение только одного из них не влечет прекращения договора оказания услуг связи. Закон характеризует помещение, которым владеет и пользуется абонент, как телефонизированное помещение, т. е. помещение, в котором расположено оконечное оборудование. Эта характеристика помещения носит универсальный характер. Помещение рассматривается как телефонизированное независимо от того, занято оно абонентом фактически или нет.

Закон предписывает оператору связи, с которым прекращается договор об оказании соответствующей услуги, по требованию нового владельца телефонизированного помещения в течение тридцати дней заключить с последним договор об оказании услуги связи. Следует признать, что эта норма Закона изложена недостаточно ясно. Остается непонятным, с какого момента у оператора возникает обязанность заключить договор оказания услуги связи с новым владельцем – с момента прекращения оказания услуги связи или с момента обращения нового владельца с соответствующим заявлением. Проще говоря, для кого из потенциальных участников договора установлен 30-дневный срок, и с какого момента он исчисляется: если для нового владельца, то он может реализовать свое право в течение 30 дней с момента возникновения у него права владения помещением, если для оператора, то он обязан заключить договор с новым владельцем в течение 30 дней, а для владельца временного лимита на обращение вообще не устанавливается. На практике реализуется последнее положение. Представляется, было бы правильным уточнить рассматриваемое законоположение и предусмотреть в Законе как ограниченную сроком обязанность оператора заключить договор оказания услуг связи с новым собственником, так и временной лимит для нового владельца по реализации этого права. В случае если владелец не реализует своего права в течение предусмотренного Законом промежутка времени, он может заключить соответствующий договор на общих основаниях. Иное нарушает принцип равенства участников договора и ставит оператора в состояние неопределенности.

Следовало бы уточнить также понятие нового владельца телефонизированного помещения. Остается неясным, надлежит ли рассматривать как нового непосредственно следующего за абонентом владельца помещения или первого ставшим известным оператору владельца помещения после расторжения договора с абонентом – бывшим владельцем. Между тем на практике не исключены случаи, когда новый владелец, не реализуя рассматриваемое право на заключение договора оказания услуг связи, уступает его очередному пользователю. Соответствующее уточнение формулировки необходимо еще и потому, что позволит избежать возможных споров по взысканию абонентской платы за время, когда телефонизированное помещение пустовало.

Закон предписывает, что в случае если в телефонизированном помещении остались проживать члены семьи абонента, договор оказания услуг связи переоформляется на одного из них в соответствии с правилами оказания услуг связи. Понятие члена семьи раскрывается в ст. 2 Семейного кодекса РФ. Закон относит к членам семьи супругов, родителей и детей (усыновителей и усыновленных), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, других родственников и иных лиц. Таким образом, указанное правило действует





только в отношении членов семьи абонента, и если в квартире остаются проживать лица, к этой категории не относящиеся, в их отношении рассматриваемое правило не действует.

Закон определил дополнительные гарантии для граждан на тот случай, когда причиной прекращения договора оказания услуг связи явилась смерть абонента (ст. 45 п. 5 Закона). Если в состав наследства входит телефонизированное помещение, оператор не вправе распорядиться абонентским номером до истечения срока принятия наследства. Такой срок установлен ст. 1154 ГК РФ и составляет шесть месяцев со дня открытия наследства. По истечении указанного периода с наследником заключается договор об оказании услуг связи. Указанный порядок действует как в случаях наследования по закону, так и по завещанию. При этом наследник обязан оплатить оператору связи стоимость оказанных услуг за период до вступления в права наследования. Не имеет значения, пользовался наследник телефонной связью в указанном помещении фактически или нет. Это требование, обращенное Законом к наследнику, является отличительной особенностью правоотношений по предоставлению услуг связи.

Перечисленные гражданско-правовые особенности договоров оказания услуг связи гражданам позволяют рассматривать их как самостоятельную разновидность возмездных договоров оказания услуг связи.

И. А. Трофимова

## КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ КАК МЕТОД ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

**Аннотация.** В статье обосновывается значение криминологической статистики в области исследования состояния преступности несовершеннолетних, которая разрабатывает свои специфические методы, предназначенные для изучения количественной стороны преступности, правонарушений, гражданско-правовых деликтов и связанных с ними социальных явлений и процессов. С учетом приведенных в работе аргументов, свидетельствующих о небольшой доле эффективности проводимой спецаналитиками в настоящее время работы по выработке новых методик, способствующих улучшению в перспективе криминогенной ситуации в обществе, автор акцентирует внимание на необходимости совершенствования системы криминологической статистики путем устранения неблагоприятных факторов, влияющих на результаты криминологического исследования.

**Ключевые слова.** Преступность, преступность несовершеннолетних, криминогенная ситуация, криминологическое исследование.

**Annotation.** The author of the article give grounds for the meaning of criminological statistics in the field of juvenile delinquency research which develops its own specific methods directed to the study of quantitative side of criminality, offenses, civil delicts and connected with them effects and processes.

The author puts the accent on the necessity of improving the criminological statistics system by means of eliminating the unfavorable factors which influence the results of criminological research. In this connection the author also takes into account the stated above arguments which



show little effectiveness of work performed by special analysts nowadays in working out new methods which are directed to improving the criminological situation in our society in future.

**Keywords.** Criminality, criminality of minors, criminality situation, criminality research.

Существенную угрозу перспективам нормального развития гражданского общества в настоящее время представляет криминализация несовершеннолетних. Процессы, происходящие в детской и молодежной среде, могут привести к неблагоприятным последствиям при формировании образа будущего страны. Криминализация детей и подростков – это криминализация будущего страны, в связи с чем анализ преступности несовершеннолетних оказывается, с одной стороны, инструментом выявления криминогенных факторов в обществе, а с другой – базой для прогноза преступности в целом. Это позволяет своевременно предупредить совершение новых антиобщественных деяний несовершеннолетними.

Состояние преступности несовершеннолетних можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле под состоянием преступности несовершеннолетних понимается вся совокупность ее количественно-качественных показателей, а в узком смысле это зарегистрированная преступность несовершеннолетних на определенной территории и за определенный период времени<sup>1</sup>.

Преступность несовершеннолетних представляет собой массовое явление. Этот признак означает, что преступность несовершеннолетних не сводится к единому факту совершения преступления, она представлена значительным числом уголовно наказуемых деяний и целой «армией» преступников в возрасте от 14 до 18 лет. Единичные эксцессы не могут объявляться преступными, поскольку уголовно-правовая норма рассчитана на неоднократное применение, воздействует на определенный вид человеческого поведения, носящий характер прецедента (возможность повторения в будущем), и не оказывает регулятивного воздействия на отдельные социальные факты. Рассматриваемый признак характерен для всех преступлений, образующих преступность несовершеннолетних, даже для тех, которые совершаются крайне редко, однако представляют повышенную общественную опасность (например, приведение в негодность транспортных средств или путей сообщений). Поэтому говорить о массовости необходимо не в смысле совершаемости этих деяний в течение сравнительно небольшого промежутка времени (неделя, месяц, год), а в смысле их совершаемости в течение длительного исторического периода жизни общества. Именно поэтому такие преступления представляют собой вид человеческой практики, имеют характер прецедента<sup>2</sup>.

Состояние преступности несовершеннолетних оценивается по данным уголовной статистики о зарегистрированных преступлениях. Уголовная статистика, являясь составной частью правовой статистики, представляет собой систему статистических положений и приемов, применяемых к изучению уголовно-правовых и криминологических явлений в целях выявления их закономерностей и разработки мер, противодействующих преступности.

Преступность несовершеннолетних представляет собой сложное, имеющее существенные отличия по качественным характеристикам от взрослой, или общей, преступности. Эти отличия, или специфические черты, преступности несовершеннолетних лишь в незначительной мере проявляют себя в уголовно-статистических показателях, но в сущности своей остаются недоступными для изучения с помощью одних лишь механических методов, которые составляют общий системно-механический подход к объяснению социальных феноменов<sup>3</sup>.

Тем не менее универсальное значение любого научного метода заключается в том, что он дает не указание на причины или другие результаты исследования, а указание на пути отыскания причин или других искомых данных. Опираясь на философские категории случайности и необходимости, количества и качества, взаимосвязи и развития явлений и др., а также на математическую теорию статистики, криминологическая статистика разрабатыва-

<sup>1</sup> Прокументов Л. М. Несовершеннолетние: преступность, особенность уголовной ответственности. Томск, 2006. С. 11.

<sup>2</sup> Казанцев С. Я. Правовая статистика. М., 2007; Елисеева И. И. Социальная статистика. М., 2001.

<sup>3</sup> Шапарова В. В. Преступность несовершеннолетних и ее предупреждение: теоретическая модель и региональная практика [Электронный ресурс] По материалам Республики Коми: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.



ет свои специфические методы, предназначенные для изучения количественной стороны преступности, правонарушений, гражданско-правовых деликтов и связанных с ними социальных явлений и процессов.

Преступность (ее состояние и тенденции) является одним из важных интегральных показателей, характеризующих результативность социальных процессов и преобразований, происходящих в обществе на определенном этапе его развития. Именно поэтому регулярные и точные измерения изменений преступности, ее количественных и качественных (включая латентную часть) показателей, с применением научно выверенных методик, способных обеспечить анализ уголовной и общесоциальной статистики, в совокупности с данными репрезентативных систематизированных выборочных исследований и опросов, полученных в различных регионах страны, могут иметь большой эффект применительно к решению многочисленных стратегически важных задач социальной политики государства в целом<sup>4</sup>.

На сегодняшний день можно констатировать небольшую долю эффективности проведенной спецаналитиками работы по выработке новых методик, способствующих улучшению в перспективе криминогенной ситуации в обществе. Данный вывод обусловлен криминологическими показателями преступности несовершеннолетних, которые в настоящее время относятся к одной из наиболее криминально пораженных категорий населения, что не связано напрямую с демографическими факторами. За период 1997–2006 гг. количество преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, стабильностью не отличалось и составило в среднем с 1997 по 2001 год – 192 тыс. ежегодно, а с 2002 по 2006 г. – 149 тыс. ежегодно. В целом число зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними, сократилось на 18,7 % – с 182 798 до 148 595<sup>5</sup>.

Следует отметить, что в последнее время достоверность данных уголовной статистики часто подвергается сомнению и критике. На степень достоверности получаемых результатов криминологического исследования влияют как объективные (латентность преступлений, степень разработанности системы регистрации и учета преступлений, методик статистического анализа), так и субъективные факторы (злоупотребления со стороны должностных лиц правоохранительных органов при регистрации и учете преступлений)<sup>6</sup>. В то же время небольшие погрешности в регистрации преступлений несущественно влияют на формирование общей картины совершения того или иного преступления, а потому с достаточной долей очевидности можно предположить основные тенденции в динамике его развития<sup>7</sup>.

При этом действующая в настоящее время система учета преступлений и преступников построена на принципах ведомственной статистической регистрации, что приводит к ее раздробленности. Это, безусловно, затрудняет возможность получения общей картины состояния преступности несовершеннолетних.

Несмотря на указанные проблемы, статистическая информация правоохранительных органов является основным доступным источником информации о состоянии преступности несовершеннолетних.

Хотя число выявленных несовершеннолетних, совершивших преступления за десять лет, сократилось на 8,3 %, тем не менее нельзя с полной уверенностью утверждать, что за нынешний и последующие годы количество зарегистрированных лиц, совершивших преступления, не будет повышаться. Следствием такого повышения могут стать произошедшие за последние годы изменения в социально-политической, экономической и духовной жизни страны, которые уже повлекли соответствующие коренные преобразования во всех сферах человеческой деятельности, смену приоритетов в социальных ценностях. В связи с этим требуется совершенствование системы криминологической статистики путем устранения неблагоприятных факторов, влияющих на результаты криминологического исследования.

<sup>4</sup> Зиядова Д. С. Преступность школьников как объект криминологического исследования // Право и государство: теория и практика. 2005. № 3. С. 73.

<sup>5</sup> Данные Управления профилактики правонарушений ГУ ООП МВД РФ.

<sup>6</sup> Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Уголовная статистика: обеспечение достоверности. М., 2006; Багмет А. Надзор за полнотой регистрации сообщений о преступлениях // Законность. 2004. № 9. С. 26.

<sup>7</sup> Расторопов С. В. О роли статистики в криминологических исследованиях // Закон и право. 2005. № 12. С. 32.



Сегодня назрела необходимость создания четко слаженной и принципиально новой системы, которая должна быть направлена на устранение причин и условий, порождающих преступность, и на упреждающую профилактику. Поэтому главное направление деятельности в области борьбы с подростковой преступностью должно быть ориентировано на ее профилактику<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Полтарыгин Р. В. Профилактика преступности несовершеннолетних и молодежи в условиях курортного региона [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 (из фондов Российской Государственной библиотеки). С. 5.

Е. В. Аббясова

## КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОММЕРЧЕСКОГО БАНКА

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы, связанные с определением правового статуса коммерческого банка в качестве участника финансового контроля. Освещены различные подходы к вопросу толкования авторами понятия «финансовый контроль». Исходя из существующих определений финансового контроля и его классификации, проанализированы контрольная деятельность, ее сущность и составляющие элементы финансово-контрольного правоотношения.

Исследуются общие подходы при определении финансового контроля, представлен анализ контрольной деятельности кредитных организаций. Дана оценка правоотношениям, возникающим при осуществлении банками контрольных функций. Выделены три группы финансово-контрольной деятельности банков: самоконтроль, в том числе контроль с привлечением стороннего лица; контроль за исполнением контрагентами своих обязательств; реализация контрольных функций, возложенных на банки государством. Определены характерные признаки для контрольных функций, осуществление которых возложено на кредитные организации государством.

**Annotation.** The article discusses problems related to determining the legal status of a commercial bank as a participator of financial control. Various approaches to interpreting the concept «financial control» by the authors are highlighted. Proceeding from the existing definitions of financial control and its classification, controlling activity, its essence, and the constituent elements of a financial control legal relationship are analyzed.

Investigating common approaches in defining financial control, an analysis of control activities of lending agencies is presented. Legal relations are evaluated which appear when banks exercise control functions. Three groups of financial control activities of banks are distinguished: self control, including with use of third parties; control of counteragents' fulfillment of their obligations; implementation of control functions imposed upon banks by the state. The characteristic signs of control functions are determined the implementation of which are imposed on lending agencies by the state.

Прежде чем осветить правовой статус коммерческого банка как участника отношений финансового контроля и его деятельность в этом направлении, представляется необходимым рассмотреть само понятие «финансовый контроль».





В связи с этим возникают два вопроса.

Первый – что понимать под *государственным* контролем: контроль, осуществляемый государственным органом за чем бы то ни было – государственными и негосударственными средствами, или же контроль лишь за государственными средствами, независимо от того, кем он осуществляется – государственным или негосударственным субъектом. Иначе говоря, что выступает критерием отнесения контроля к государственному: субъект контроля (контрольный орган государства) или объект контроля (государственные денежные средства). Скажем, относится ли к категории «государственный контроль» контроль, осуществляемый негосударственной организацией за формированием, распределением и использованием государственных организаций (например, контроль за государственными средствами, осуществляемый аудитором или некой «общественной организацией»)?»

Второй вопрос – что понимать под *финансовым* контролем: контроль лишь за денежными операциями (финансами в широком значении этого термина) или же контроль за движением любого имущества: денег, вещей и нематериальных благ.

Начнем со второго вопроса. Представляется, что термин «финансовый» можно отнести лишь к такому виду контроля, который связан с деньгами. Отметим, что, несмотря на обилие предложенных в литературе трактовок понятия «финансы», все они увязывают данное понятие с деньгами, денежными средствами, фондами денежных средств или денежными отношениями.

Так, Б. А. Райзберг определяет термин «финансы» следующим образом: это «денежные средства, а также отношения, возникающие в связи с хранением, накоплением, передачей, распределением, обменом, предоставлением в долг денежных средств, превращением их из одной формы в другую». Финансовыми, подчеркивает он, называют любые отношения, обусловленные или связанные с денежными средствами. Финансовые отношения проявляются в форме движения денежных средств, перехода их из одних рук в другие, возникновения передачи и потери права собственности на них<sup>1</sup>. Высказано мнение, что в *материальном* выражении финансы представляют собой денежные фонды государства, его территориальных подразделений, юридических лиц. В своем *экономическом* значении финансы представляют собой экономические денежные отношения указанных субъектов по формированию, распределению и использованию их денежных фондов<sup>2</sup>.

Поэтому любой контроль, осуществляемый за движением имущества, не выраженного деньгами и не опосредованного денежными отношениями, отнести к категории «финансового контроля» нет, на наш взгляд, ни экономических, ни правовых оснований. Такой контроль, в том числе в виде государственного контроля, действительно реально существует, но относить его следует к категории *хозяйственного контроля*.

Таким образом, *финансовым контролем* является контроль, предметом которого выступают операции, связанные с формированием, распределением и использованием денежных ресурсов.

Одновременно отметим, что финансы подразделяются на государственные и муниципальные, которые в своей совокупности формируют публичные финансы и частные финансы. Так, Т. М. Ковалёва пишет: «Поскольку финансовые ресурсы и доходы совершают свое движение в частноправовой и публично-правовых формах, постольку система финансов включает в себя два больших звена: частнохозяйственные (частные, децентрализованные) и государственные (централизованные, включая муниципальные) финансы»<sup>3</sup>.

Деление финансов на публичные (государственные и муниципальные) и частные финансы имеет решающее значение для классификации видов финансового контроля в зависимости от его *предмета*, предопределяя его деление на контроль в сфере государственных финансов, в сфере муниципальных финансов и в сфере частных финансов. Как мы видим, в основу данной классификации положена сфера финансов, которая в свою очередь определяется формой соб-

<sup>1</sup> Райзберг Б. А. Основы экономики. М., 2000. С. 172, 175.

<sup>2</sup> Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 20–21.

<sup>3</sup> Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политики в Российской Федерации: Учеб. пособие / Т. М. Ковалева, С. В. Барулин. 2-е изд. М., 2006. С. 25.



ственности на соответствующие денежные средства: государственные финансы находятся в государственной собственности; муниципальные – в муниципальной; частные – в частной.

В связи с этим отметим, что С. О. Шохин выделяет две разновидности финансового контроля: государственный финансовый контроль и негосударственный финансовый контроль (аудит)<sup>4</sup>.

В принципе, с такой классификацией финансового контроля можно согласиться. Однако согласно данной точке зрения муниципальный контроль относится к категории негосударственного контроля, что, по сути, правильно. В то же время следует иметь в виду, что государственный контроль и муниципальный контроль близки друг к другу своим политическим и социальным предназначением. В равной мере государство и муниципальное образование близки друг к другу тем, что и то и другое является публично-территориальным образованием. Контроль этих субъектов противостоит частному финансовому контролю. Поэтому противопоставление государственного и муниципального финансового контроля путем размещения их в различных классификационных группах представляется необоснованным. Кроме того, вряд ли обоснованно сводить негосударственный контроль к аудиту – этот контроль может осуществляться и собственными контрольно-финансовыми органами негосударственных образований.

Что же касается первого поставленного выше вопроса – какой контроль является государственным, – то по данному поводу полагаем возможным сказать следующее.

Во-первых, контроль является *государственным*, поскольку он осуществляется государственным органом в силу его компетенции. Данный орган может быть специализированным контрольным органом (типа Счетной палаты Российской Федерации), функциональным органом (типа Федеральной налоговой службы) или органом общей компетенции (типа Государственной Думы).

Однако в ряде случаев государство может возложить на негосударственные организации *юридическую обязанность* по осуществлению контроля в *интересах государства*, наделив эти организации соответствующими *властными полномочиями*, необходимыми для целей осуществления данного контроля и носящими характер *государственных* полномочий. Примером выступает возложение на коммерческие банки ряда контрольных функций, осуществляемых в интересах не самих банков, а государства, на чем мы остановимся ниже. В этой ситуации данные организации выполняют функцию государственного контроля, выступая подобно (*quasi*) органу государственной власти, наделенному государственными односторонне-властными полномочиями. В литературе данные организации именуют «иными *уполномоченными* органами» или «уполномоченными частными организациями». Во всех случаях речь идет о негосударственных субъектах.

Наконец, государство для проведения ревизии на подконтрольном объекте может привлечь негосударственную организацию (или даже отдельного специалиста), специализирующуюся на проверках и анализе хозяйственно-финансовой деятельности. Это является достаточно распространенной практикой. Примером может послужить приглашение соответствующими государственными органами авторитетных зарубежных аудиторских фирм. В данном случае возникают два вида правоотношений: первое – между государством и организацией, приглашенной для проведения финансовой проверки; второе – между этой организацией, выступающей в качестве субъекта контроля, и объектом контроля. Первое правоотношение представляет собой гражданско-правовое правоотношение, опосредованное договором поручения с чертами договора оказания услуг. Второе правоотношение является контрольным правоотношением. В нем негосударственная организация, являясь субъектом контроля, выступает в качестве *представителя* государства, действуя *от его имени*, т. е. обладает статусом контрольного органа государства.

Контрольная деятельность в сфере государственных финансов частных организаций (включая всякого рода общественные организации), не выступающих в качестве «уполномоченного органа», являясь финансовым контролем, к категории «государственный контроль» не относится. Тем более он не может выступать предметом финансового права.

<sup>4</sup> Шохин С. О. Финансовый контроль и деятельность контрольно-счетной палаты. М., 1999. С. 31.



Отметим, что субъект контроля нередко выступает основой для классификации финансового контроля. Так, Е. Ю. Грачева пишет, что «в зависимости от органов, осуществляющих финансовый контроль, он делится на государственный (общегосударственный / надведомственный и внутриведомственный); муниципальный; внутрифирменный (внутрихозяйственный); аудиторский»<sup>5</sup>.

Во-вторых, объектом государственного контроля может являться как та деятельность подконтрольного субъекта, которая находится в сфере имущественных интересов государства, так и деятельность, не связанная с такими интересами. В первом случае государство выступает как хозяйствующий субъект, озабоченный своим хозяйственно-финансовым состоянием. Примером может служить проверка исполнения налогоплательщиком своих обязательств перед государством. Во втором случае государство выступает в качестве субъекта политической системы, где цель проверки – соблюдение правопорядка подконтрольным субъектом, являющимся объектом проверки.

Применительно к государственному финансовому контролю объектом проверки могут быть как государственные финансы, так и частные (например, соблюдение частными организациями порядка ценообразования в целях недопущения монопольно завышенных цен или сговора на рынке предоставления услуг населению).

И тот и другой контроль будет государственным. Хотя в первом случае контроль выступает элементом финансовой деятельности государства (т. е. деятельности по формированию, распределению и использованию государственных денежных фондов), во втором случае предметом контроля является сфера частной финансовой деятельности, где сам контроль обусловлен задачей обеспечения правопорядка в данной сфере, при отсутствии зримых материальных интересов государства.

Государственный финансовый контроль, осуществляемый в сфере финансовой деятельности государства (процессы формирования, распределения и использования государственных денежных фондов), выступает предметом *финансового* права.

Государственный финансовый контроль, который осуществляется в сфере финансовой деятельности частных организаций и назначением которого является обеспечение правопорядка в области частных финансов, выступает предметом *административного* права.

Государственный контроль является функцией государства, выступая способом решения возложенных на него задач. Характерной чертой отношений, возникающих в процессе осуществления государственного контроля, является то, что эти отношения носят характер «власти и подчинения». В рамках этих отношений субъект контроля всегда выступает в качестве государственно-властвующего субъекта (даже если этот субъект не является государственным органом, а является лишь «уполномоченным органом»), а его контрольные полномочия есть государственно-властные полномочия. Этим, кстати, государственный контроль отличается от всякого рода самопроверок, а также проверок, которые проводятся по просьбе самого проверяемого субъекта, что имеет место при осуществлении аудита частных организаций.

Рассматривая в свете сказанного контрольную деятельность коммерческих банков, можно отметить следующее.

Прежде всего, следует подразделить данную деятельность на следующие виды: 1) осуществление контроля за собственной деятельностью; 2) контроль исполнения договорных обязательств контрагентами коммерческого банка; 3) реализация контрольных функций, возложенных на банки государством. Отметим, что все эти направления контроля связаны с такой разновидностью контроля, как *финансовый* контроль, т. е. контроль за движением финансовых ресурсов. Некоторое исключение представляет контроль за собственной деятельностью, которая может охватывать собой и движение материальных ценностей – как и всякое юридическое лицо, коммерческий банк обладает определенными вещами (инвентарем, оборудованием, компьютерами, транспортными средствами, средствами связи и т. п.). Их учет, хранение и использование также могут подвергаться контролю. Но исходя из того,

<sup>5</sup> Финансовое право: Учебник 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 38–39.



что основное назначение банка заключается в том, что он является *финансовым* учреждением, за основу возьмем финансовые аспекты его контрольной деятельности.

Рассмотрим названные направления контрольной деятельности коммерческих банков.

Первое направление – контроль за собственной деятельностью – в литературе обычно относят к такой категории финансового контроля, как «инициативный финансовый контроль». По поводу этого контроля Ю. А. Крохина пишет следующее: «Инициативный финансовый контроль проводится по усмотрению хозяйствующего субъекта собственными силами (руководитель предприятия, бухгалтерия, финансовый отдел, юридическая служба и т. п.) или с привлечением внешних специалистов (независимые эксперты, аудит)»<sup>6</sup>.

В зависимости от такого критерия, как «правовой статус субъекта, осуществляющего контроль», данный контроль относится к категории «внутрихозяйственного (внутреннего) финансового контроля». В литературе данный контроль определяют как контроль, «осуществляемый на конкретных предприятиях, в организациях и учреждениях по распоряжению их руководителей соответствующими структурными подразделениями данной организации (бухгалтерией, финансовым отделом и др.). Контрольные функции в данном случае – необходимое условие процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности»<sup>7</sup>.

Как мы видим, названные разновидности финансового контроля («инициативный финансовый контроль» и «внутрихозяйственный финансовый контроль») практически сливаются. Объясняется это тем, что речь по существу идет лишь о рассмотрении одного и того же контроля с точки зрения различных классификационных критериев. Однако отметим, что сомнение вызывает само определение инициативного финансового контроля. Из этого определения вытекает, что данный контроль осуществляется по инициативе самой проверяемой организации как юридического лица. Между тем, во-первых, предметом инициативного финансового контроля может выступать любая сфера финансовой деятельности, в том числе муниципалитетов, субъектов Федерации и, наконец, самого государства. И любой из этих субъектов может инициировать проверку самого себя, привлекая для этой цели как собственные финансово-контрольные органы, так и внешних проверяющих (например, аудиторские организации). Следовательно, инициативный финансовый контроль, т. е. контроль, осуществляемый в силу желания самого проверяемого объекта, может иметь место не только в части юридических лиц (организаций), но и в части публично-территориальных образований, которые к категории юридических лиц не относятся. Во-вторых, контроль за финансовой деятельностью организации может не только осуществляться в силу желания («по инициативе») самой проверяемой организации (объекта контроля), но и носить характер обязательно-го контроля.

Так, Закон «О банках и банковской деятельности» устанавливает, что отчетность кредитной организации подлежит ежегодной проверке аудиторской организацией, имеющей в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензию на осуществление таких проверок. Аудиторская организация обязана составить заключение о результатах аудиторской проверки, содержащее сведения о достоверности финансовой отчетности кредитной организации, выполнении ею обязательных нормативов, установленных Банком России, качестве управления кредитной организацией, состоянии внутреннего контроля и другие положения, определяемые федеральными законами и уставом кредитной организации. Аудиторское заключение направляется в Банк России в трехмесячный срок со дня представления в Банк России годовых отчетов кредитной организации (ст. 42 Закона).

Вызывает также возражение и то обстоятельство, что понятием «внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль» охватывается контроль, осуществляемый как собственными силами проверяемого объекта, так и внешним субъектом в лице аудитора. Между тем это различные виды контроля. Контроль, осуществляемый хозяйствующим субъектом (например, тем же коммерческим банком) посредством собственных сил, не приводит к возникновению контрольного правоотношения, поскольку субъект контроля и объект контроля представляют собой одно и то же лицо. В этой ситуации проверка (ревизия) производится на

<sup>6</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник для вузов. М., 2004. С. 148.

<sup>7</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 165.





основе наличия властных полномочий у одних структурных подразделений юридического лица по отношению к другим структурным подразделениям этого лица.

В отличие от этого при привлечении к проведению контроля стороннего лица (аудитора или аудиторской организации), которое является внешним субъектом по отношению к объекту контроля, контрольное правоотношение возникает. Оно возникает в рамках того правоотношения, посредством которого проверяющий (аудитор) привлекается к осуществлению контроля. Само привлечение аудитора к проведению контроля оформляется договором услуг, обладающим признаками договора подряда. Одновременно этим договором проверяющий (аудитор) наделяется теми властными полномочиями, которые необходимы ему для качественного и эффективного проведения контроля (например, правом на истребование документов, необходимых для проведения проверки, правом на получение объяснений от лиц, чьи действия подвергаются контролю, и т. п.).

В итоге отношения, возникающие в данном случае между субъектом контроля (аудитором) и объектом контроля (коммерческим банком, пригласившим аудитора для проведения проверки состояния своих финансов), носят *гражданско-правовой* характер.

Попутно отметим, что большинство авторов относят аудиторский контроль к разновидности того финансового контроля, который выступает предметом финансового права. Данное мнение представляется ошибочным. Полагаем, что предметом финансового права является лишь тот государственный финансовый контроль, который осуществляется в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Это вытекает из общего определения предмета финансового права – отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т. е. отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований. Как правильно, по нашему мнению, указывает Ю. А. Крохина, «не все отношения, складывающиеся в процессе аудиторской деятельности, входят в предмет финансового права. Поскольку аудит является предпринимательской деятельностью, регулируемой нормами гражданского права, то определяющими критериями отнесения отношений, возникающих в процессе аудиторской деятельности, к финансово-правовым являются характер (основа) этих отношений, методы регулирования и субъектный состав. Основа аудиторских отношений (имущественный характер) является одинаковой по отношению ко всем проверяемым лицам, поэтому главными признаками отнесения каких-либо аудиторских отношений к предмету финансового права будут служить обязательность (императивность) назначения проверки и подконтрольный субъектный состав»<sup>8</sup>.

Поэтому к государственному финансовому контролю, выступающему предметом финансового права, относится лишь тот аудиторский контроль, при котором аудитор выступает, во-первых, в роли «уполномоченного государством органа». При этом, во-вторых, предметом контроля является исполнение организацией, выступающей в роли объекта контроля, ее финансовых обязательств перед государством. В этой ситуации аудитор выступает в качестве *представителя* государства, обладающего такими *государственно-властными полномочиями*, какими обладает орган государственного финансового контроля, а сам контроль осуществляется в сфере финансовой деятельности государства. При осуществлении данного контроля возникает отношение, которое по своей юридической природе является контрольно-финансовым отношением, регулируемым нормами финансового права.

Другое дело, когда аудитора для проведения проверки состояния своих дел (даже исполнения финансовых обязательств перед государством) приглашает сама негосударственная организация (скажем, коммерческий банк). В данной ситуации и субъект проверки (аудитор), и объект проверки (коммерческий банк) являются частными субъектами. Основанием для осуществления данного контроля выступает договор, который является *гражданско-правовым* договором. Соответственно это отношение, возникающее в процессе осуществления данного финансового контроля, является *гражданско-правовым* отношением, которое, заметим, является отношением юридического равенства сторон, что отличает его от финансового правоотношения, которое всегда есть отношение «власти и подчинения».

<sup>8</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник для вузов. С. 144.



Источник контрольно-властных полномочий, которыми будет обладать проверяющий (аудитор), выступающий в качестве субъекта контроля, – сам договор.

То обстоятельство, что аудиторский контроль может быть обязательным, как это имеет место в отношении банков в силу требования ст. 42 Закона «О банках и банковской деятельности», не превращает данный контроль в финансово-правовой, поскольку гражданское право также знает конструкцию заключения договора в обязательном порядке (п. 1 ст. 421 и ст. 445 ГК). Поэтому признак обязательности вступления в правоотношение не выступает свидетельством того, что данное правоотношение является финансово-правовым.

Безусловно, государство заинтересовано в аудиторском контроле за деятельностью банков, поскольку этот контроль способствует нормальному осуществлению банковской деятельности, что выступает одним из способов обеспечения нормального функционирования экономики в целом. Однако в данном случае ни оно, ни государственные финансово-контрольные органы субъектом контрольного правоотношения не выступают. Поэтому данный контроль, являясь негосударственным (частным контролем) финансовым контролем, предметом финансового права не выступает.

Таким образом, контроль за собственной финансовой деятельностью банков может быть, во-первых, как *инициативным*, т. е. осуществляемым в силу желания самого банка, так и *обязательным*, т. е. осуществляемым в силу требований законодательства. Во-вторых, этот контроль может быть как *внутренним*, т. е. осуществляемым силами собственного контрольно-ревизионного аппарата, так и *внешним*, т. е. осуществляемым силами приглашенной аудиторской организации.

Попутно отметим, что внутренний банковский контроль также в определенной степени является обязательным. Так, Закон «О банках и банковской деятельности» устанавливает, что кредитная организация обязана организовывать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень надежности, соответствующей характеру и масштабам проводимых операций.

Вторым направлением контрольной деятельности коммерческих банков выступает контроль за исполнением контрагентами своих обязательств перед банком.

Наиболее распространенный случай такого контроля – контроль, осуществляемый в рамках кредитного договора.

В соответствии с этим договором банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее (п. 1 ст. 819 ГК).

Отметим, что данный договор используется при осуществлении так называемого ипотечного кредитования, где в качестве обеспечения возврата кредита используется такая форма залога, как ипотека. Кроме того, данный кредит носит, как правило, характер целевого займа (ст. 814 ГК).

Поэтому при предоставлении такого рода займа коммерческий банк должен проконтролировать, во-первых, целевое использование кредита. По данному поводу ст. 814 ГК предусматривает, что если договор займа заключен с условием использования заемщиком полученных средств на определенные цели (целевой заем), заемщик обязан обеспечить возможность осуществления займодавцем контроля за целевым использованием суммы займа. «При таких обстоятельствах, – пишет Д. А. Медведев, – займодавец приобретает специальное полномочие контроля за соблюдением целевого характера расходования выданных заемщику средств. При неисполнении условия о целевом использовании занятых сумм либо при нарушении заемщиком контрольных прав займодавца последний вправе потребовать досрочного исполнения договора и уплаты процентов по нему, если иное не предусмотрено соглашением сторон»<sup>9</sup>.

Одновременно в литературе отмечается, что «право заемщика контролировать использование кредита обязывает заемщика предоставить соответствующую информацию, от чего

<sup>9</sup> Гражданское право: Учебник. Ч. II / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1998. С. 431–432. – См. также: Гражданское право: В 2 т. Т. II. Полутом 2: Учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 202–203.



он не может уклоняться со ссылкой на какие-либо специальные процедуры и ограничения (порядок доступа к служебной тайне, порядок посещения так называемых закрытых объектов и т. п.)»<sup>10</sup>.

Во-вторых, предметом контроля со стороны коммерческого банка может выступать состояние предмета залога.

Характеризуя контроль банков за исполнением его контрагентами своих обязательств перед банком, можно отметить следующее:

1) данный контроль следует признать *финансовым* контролем, поскольку он связан с финансовой деятельностью банка, выражающей процессы расходования его финансовых ресурсов (при предоставлении кредита) и их формирования (при возврате кредита и уплате процентов за его использование). Финансовую природу данного контроля не меняет то обстоятельство, что предметом контроля могут выступать действия объекта контроля (заемщика) по содержанию и использованию заложенного имущества (например, недвижимости). Вещи в этой ситуации выступают лишь средством обеспечения исполнения финансового обязательства;

2) данный контроль относится к категории *негосударственного* (частного) контроля, так как субъектом контроля выступает негосударственная организация – частный банк. Негосударственную природу данного контроля не меняет и то обстоятельство, что объектом контроля (заемщиком) может выступать государственная организация или даже государственное публично-территориальное образование (например, субъект Федерации). Даже при этих условиях сферой финансового контроля будет финансовая деятельность самого банка, т. е. сфера частных финансов;

3) данный контроль основывается на *гражданско-правовом* договоре. В связи с этим отметим, что, по мнению большинства авторов, условие о целевом характере использования средств, полученных на основании кредитного договора, не является существенным для данного договора<sup>11</sup>. Поэтому такое условие должно быть закреплено в договоре. В этом случае, как отмечается в литературе, «возникает проблема контроля за его соблюдением. Данную проблему можно разрешить путем указания в кредитном договоре обязанности заемщика предоставлять банку определенные документы, подтверждающие расходы и целевое использование средств. При этом банк может использовать права, оговоренные в договоре, требовать от заемщика все необходимые первичные, бухгалтерские и отчетные документы, подтверждающие направление использования кредита. Целесообразно в договоре устанавливать сроки предоставления документации, а также формы фиксации банком фактов уклонения заемщиком от контроля»<sup>12</sup>.

Таким образом, как само право коммерческого банка на осуществление данного контроля, так и методы его осуществления носят договорный характер. То же самое относится и контролю за состоянием предмета залога, выступающего средством обеспечения возврата банковского кредита.

Третьим направлением контрольной деятельности коммерческих банков выступает реализация контрольных функций, возложенных на них государством.

Как отмечается в литературе, «коммерческие банки не осуществляют контрольных полномочий в отношении своей клиентуры в административном порядке, как это было прежде, когда все банки были государственными и были наделены властными полномочиями. Однако на основе действующего законодательства банки (кредитные организации) уполномочены выполнять функции государственного контроля»<sup>13</sup>.

В настоящее время существуют четыре основных направления осуществления коммерческими банками функций государственного контроля:

<sup>10</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая (постатейный). М., 2003. С. 538.

<sup>11</sup> См., напр.: Трофимов К. Кредитные правоотношения коммерческого банка // Хозяйство и право. 1997. № 9. – Иной точки зрения придерживаются А. И. Ольшаный (см.: Ольшаный А. И. Банковское кредитование (российский и зарубежный опыт). М., 1997. С. 82), а также В. И. Усоскин (см.: Усоскин В. И. Современный коммерческий банк: управление и операции. М., 1994. С. 184).

<sup>12</sup> Банковское право: Учеб. пособие / Отв. ред. А. А. Травкин. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 202.

<sup>13</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. С. 163–164.



1) контроль, осуществляемый в целях противодействия легализации (отмыванию) денег, полученных преступным путем;

2) контроль, осуществляемый за соблюдением валютного законодательства, в процессе которого коммерческие банки выступают в статусе так называемых агентов валютного контроля;

3) контроль, осуществляемый в налоговой сфере;

4) контроль за соблюдением организациями кассовой дисциплины.

Данный контроль характеризуется следующими признаками:

– он является разновидностью *финансового* контроля – его предметом выступают операции с денежными средствами;

– он является разновидностью *государственного* контроля. Это определяется двумя факторами: во-первых, предметом контроля выступают денежные операции, охватываемые понятием «финансовая деятельность государства», субъектом контроля является организация, выступающая в статусе «уполномоченного государством органа», т. е. обладающая прерогативами государственного органа частная организация, на которую возложена обязанность исполнения государственной контрольной функции. Для этого банк наделен соответствующими государственно-властными полномочиями (правами и обязанностями), неся вместе с тем ответственность перед государством за качественную реализацию возложенной на него государственной функции;

– полномочия коммерческого банка по осуществлению функции государственного финансового контроля основываются *непосредственно на законе*, а не вытекают, скажем, из договора;

– контрольное отношение, возникающее между коммерческим банком, выступающим в качестве субъекта контроля (контролирующего субъекта), с одной стороны, и объектом контроля (контролируемым субъектом) – с другой, по своей отраслевой природе носят характер *организационного финансового правоотношения*.

В. П. Кириленко, А. Б. Меликян

## ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

**Аннотация.** Вопросы государственного финансирования политических партий являются одними из самых дискуссионных проблем современного избирательного права и избирательного процесса. Это вызвано тем, что современное общество постоянно оказывается перед проблемой коррупции в законодательных органах власти и активного лоббирования нормативных правовых актов представителями бизнеса в парламенте. Безопасность России зависит в том числе от способов, которыми указанная проблема будет решаться. Авторы статьи обращают внимание на необходимость создания эффективной системы прямого и косвенного государственного финансирования политических партий в России с учетом опыта правового регулирования данных правоотношений в России, а также в зарубежных государствах. Настоящая статья представляет как практическую, так и теоретическую важность.





**Ключевые слова.** Прямое и косвенное государственное финансирование политических партий. Компенсация расходов партий. Начисление сумм на взносы. Бесплатное эфирное время и печатные площади. Налоговые вычеты жертвователям. Финансирование околопартийных фондов.

**Annotation.** The issue of the state financing of political parties is one of the most challenging problems of the modern voting right. It is caused by the fact, that our society is constantly facing the problem of corruption in the legislative body and active lobbying of the necessary laws by the business forces in the parliament. The security of Russia depends to a large extent on the way how we will solve this problem. The authors would like to attract the attention of the scientists to the importance of establishment of the effective system of the direct and indirect state financing of the political parties in Russia, taking into consideration the experience of legal regulation of such legal relationships both in Russia and in foreign countries. This research has both practical and theoretical importance.

**Key terms.** Direct and indirect state financing of political parties. Compensation of parties expenses. Charges on contributions and donations. Free broadcasting time and press. Tax deductions to sponsors. Financing of nearby parties' foundations.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. Президент России Д. А. Медведев уделил большое внимание вопросам правового регулирования обеспечения деятельности политических партий в России, в частности, гарантиям представительства так называемых малых партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, вопросам отмены института избирательного залога, поэтапного снижения количества подписей избирателей, собираемых для участия в выборах в Государственную Думу.

Безусловно, особое внимание к указанной теме неслучайно, так как в связи с установлением в Российской Федерации пропорциональной избирательной системы по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, обязательности формирования не менее половины состава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по партийным спискам, тенденции к сокращению количества зарегистрированных политических партий роль избирательных объединений в жизни общества становится особо важной.

Конечно, успех на выборах той или иной партии во многом зависит от ее финансовых возможностей. При этом следует отметить, что особую роль в формировании избирательных фондов партий, в финансировании их текущей деятельности отводится финансово-промышленным группам, представителям крупного бизнеса. Соответственно существует вероятность лоббирования теми или иными политическими партиями интересов коммерческих организаций-спонсоров. С целью создания системы сдержек, устранения возможности чрезмерного влияния спонсоров на законотворческую деятельность партий во многих зарубежных странах создана эффективная система государственного финансирования политических партий.

Начало правового регулирования государственного финансирования партий в России было положено Законом СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях», в ст. 5 которого был установлен запрет на госфинансирование политических партий<sup>1</sup>, который был снят впоследствии Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>. Однако последний нормативно-правовой акт не регламентировал порядок предоставления государственных субсидий. Нормативно госфинансирование в России было закреплено в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>3</sup>.

В Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 33 ФЗ «О политических партиях» государственная поддержка политических партий путем их государственного финансирования осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компен-

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

<sup>2</sup> Об общественных объединениях. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>3</sup> О политических партиях. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Российская газета. 2001. 14 июля.



сации финансовых затрат политических партий за счет средств федерального бюджета. Данные средства в соответствии с п. 2 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Бюджетная классификация в России установлена положениями Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» № 115-ФЗ от 15 августа 1996 г.<sup>4</sup> Однако в приложениях Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» не предусмотрено непосредственно финансирование из федерального бюджета компенсационных выплат политическим партиям. Подчеркнем, что в указанном Федеральном законе предусматривается выделение лимитов бюджетных обязательств по финансированию деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по главе 308 бюджетной классификации. В то же время по кодам группы, подгруппы, статей и видов источников финансирования расходов ЦИК России предусматриваются лишь два кода, которые косвенно *de jure* можно подвести под обеспечение финансирования партий: 3083002511397 («Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов») и 3083002511393 («Выборы в Федеральное Собрание Российской Федерации»). При этом явно по последнему коду возможно осуществление финансирования лишь в период подготовки и проведения выборов в Государственную Думу ФС РФ (в настоящее время – раз в 4 года), что не коррелируется с принципом регулярного (ежегодного) финансирования политических партий. В кодах бюджетной классификации по деятельности Министерства финансов Российской Федерации также специально не предусматривается выделение лимитов бюджетных обязательств по обеспечению государственного финансирования политических партий. Аналогичный правовой пробел содержится в приложениях к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»<sup>5</sup>. Из этого можно сделать вывод, что партии могут финансироваться в данный момент из средств федерального бюджета, выделяемых либо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по статье «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов», либо по аналогичной статье по Министерству финансов Российской Федерации. При этом сами политические партии в соответствии со ст. 23 Бюджетного кодекса Российской Федерации не могут быть администраторами источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов, так как не являются бюджетными учреждениями.

Таким образом, существует пробел в правовой норме, содержащейся в п. 2 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» об обязательности предусмотрения в федеральном бюджете отдельной строкой в соответствии с бюджетной классификацией средств на государственное финансирование партий. В связи с этим, на наш взгляд, п. 2 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» следует изложить в следующей редакции: «2. Средства федерального бюджета, выделяемые для государственного финансирования политических партий, определяются в текущих расходах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации».

Отметим, что средства из федерального бюджета получают только те партии, федеральный список кандидатов которых получил не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании на последних выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, на последних выборах Президента Российской Федерации получил не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Как представляется, финансирование партий в зависимости от полученных голосов избирателей обоснованно по нескольким причинам. О. В. Романенко называет следующие: во-первых, за пределами избирательной кампании законодатель не связан принципом равного избирательного права; во-вторых, партии не равны между собой по поддержке избирателей, числу членов партии и т. д., что законодатель не может не учитывать, а вклад партий

<sup>4</sup> О бюджетной классификации. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338.

<sup>5</sup> Парламентская газета. 2007. 9 авг. (приложения 4, 5, 6, 7, приложение 10 – начало).



в процесс формирования и выражения воли граждан, осуществления ими своих прав бывает разным: он определяется числом полученных голосов избирателей; в-третьих, дифференцированное государственное финансирование партий получает по итогам голосования, помимо правовых оснований социальную легитимацию. Таким образом, российский законодатель определил минимальной порог легитимации деятельности партии в 3 %<sup>6</sup>.

В Российской Федерации общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, до 1 января 2009 г. не мог быть менее пяти рублей, умноженных на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ либо выборах Президента Российской Федерации. Однако в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 144-ФЗ объем государственного финансирования политических партий был увеличен в 4 раза – до двадцати рублей за один голос избирателя<sup>7</sup>. Тем не менее такое повышение объема финансирования партий не способно решить их финансовые проблемы и ослабить зависимость от жертвователей, финансово-промышленных групп, лоббистов. Например, в соответствии с данными сводных финансовых отчетов партий за 2007 год наибольшее финансирование из средств федерального бюджета поступило политической партии «Единая Россия» – почти 114 млн рублей. При этом в период одной только избирательной кампании в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва «Единая Россия» потратила почти 1,5 млрд рублей, партия «Справедливая Россия» – почти 700 млн рублей, ЛДПР – более 600 млн рублей, КПРФ – 223 млн рублей, СПС – почти 210 млн рублей<sup>8</sup>. Также политические партии два раза в год в связи с введением в России института единого избирательного дня должны финансировать избирательные кампании в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>9</sup>. Помимо проведения избирательных кампаний избирательные объединения тратят средства на содержание аппарата партии, проведение съездов, конференций и т. д. Иными словами, средства, выделяемые политическим партиям государством, в десятки раз меньше средств, необходимых для создания системы независимости избирательных объединений от различных коммерческих структур.

Представляется необходимым системное реформирование государственного финансирования партий.

Подчеркнем, что в Российской Федерации действует плоская шкала государственного финансирования. По нашему мнению, следует ввести дифференцированную шкалу госфинансирования, как, например, в Федеративной Республике Германия, где порядок возмещения расходов на избирательные кампании определяется разделом четвертым Закона «О политических партиях» от 24 июля 1967 г. (в редакции от 28 июня 2002 г.)<sup>10</sup>. Закон «О политических партиях» ФРГ гласит, что «государство предоставляет партиям средства для частичного финансирования деятельности, которая предусмотрена Законом, в частности Конституцией»<sup>11</sup>. Критериями для государственного финансирования партий в Германии являются результаты голосования за партию в ландтаги земель, Бундестаг и Европарламент. В ФРГ субсидии выдаются тем партиям, которые после подведения итогов выборов в Бундестаг или Европарламент получают не менее 0,5 % голосов избирателей, или на последних выборах в ландтаг той или иной федеральной земли завоевывают не менее одного процента голосов. Также партия может получить государственное финансирование в случае привлечения не менее 10 % «первых голосов» (голосов за кандидата по одномандатному округу) в каком-либо избирательном округе<sup>12</sup>. Общая сумма, выдаваемая всем партиям

<sup>6</sup> Романенко О. В. Государственное финансирование политических партий в России (проблемы правового регулирования) // Журнал о выборах. 2001. № 1. С. 22.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3600.

<sup>8</sup> <http://www.cikrf.ru/>

<sup>9</sup> См. более подробно: Меликян А. Б. Политико-правовой анализ института единого избирательного дня // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических заведений (юридических факультетов ВУЗов) Санкт-Петербурга в 2005–2006 учебном году. СПб., 2006. С. 11–20.

<sup>10</sup> Bundesgesetzblatt I, S. 149, 2268.

<sup>11</sup> Информация о совместном российско-германском семинаре «Партии и выборы» // Вестник Центральной избирательной комиссии. 1999. № 9 (75). С. 148.

<sup>12</sup> Леванский С. А. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 58.



в порядке возмещения их расходов на проведение предвыборной кампании в ФРГ, исчисляется как произведение из 0,85 евро на общее количество избирателей в данном избирательном регионе, а также 0,70 евро за каждый голос сверх четырехмиллионного порога<sup>13</sup>. Распределение этой суммы по партиям идет пропорционально количеству полученных ими голосов.

Таким образом, в Германии политическая партия получает финансирование на 0,15 евро меньше за каждый голос, полученный сверх четырехмиллионного порога голосов избирателей. Здесь вступает в силу принцип справедливости<sup>14</sup> при распределении бюджетных средств, так как было бы неверно, если бы финансирование, скажем, Социал-демократической партии Германии (SPD), за которую по партийным спискам проголосовали в 2002 г. 18 488 668 человек (38,5 % от общего количества проголосовавших), было одинаковым со Свободной демократической партией (FDP), за которую по федеральному списку проголосовали 3 538 815 человек (7,4 % от общего количества проголосовавших)<sup>15</sup>. В России же мы имеем ситуацию, когда, например, «Единая Россия», набравшая на выборах в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва 64,30 % голосов избирателей (44 млн 714 тысяч 241 голос), принявших участие в голосовании, и партия «Справедливая Россия», набравшая 7,74 % (5 млн 383 тысячи 639) голосов<sup>16</sup>, получают финансирование по одинаковым установочным коэффициентам. В связи с этим в Федеральном законе «О политических партиях» целесообразно предусмотреть уменьшение выплат на 20 % за каждый голос, полученный партией, если общее количество голосов превышает 10 млн. Это цифра рассчитана исходя из того, что избирателей в Российской Федерации примерно в 2,5 раза больше, чем в ФРГ<sup>17</sup>.

О. В. Романенко предложил другую схему дифференциации: для политических партий, впервые участвующих в выборах, норматив государственных субсидий на один голос избирателя установить на уровне 70–75 % от обычного, обосновывая это тем, что некоторые партии, избирательные блоки и объединения (например, «Демократический выбор России», «Наш дом – Россия и др.), добившиеся успехов однажды, в Государственную Думу следующего созыва не проходили<sup>18</sup>. Как представляется, подобные ограничения означали бы нарушение принципа равенства партий и занижение уровня легитимации данного субъекта правоотношений. Более того, требования к политическим партиям сейчас настолько жесткие, что маловероятным представляется регистрация новых политических партий, что отметил в своем послании Федеральному Собранию РФ в 2008 г. Президент России. Поэтому оптимальной для России является, на наш взгляд, именно немецкая модель госфинансирования по дифференцированной шкале.

Отметим также, что в Германии ограничения уровня легитимации в переложении на госфинансирование политических партий не распространяются на партии национальных меньшинств. Таким образом, немецкий законодатель содействует представительству в региональных и местных органах законодательной власти депутатов от национальных меньшинств (датчан, сорбов, фриз), компактно проживающих в отдельных районах ФРГ<sup>19</sup>. В Российской Федерации подобная практика невозможна в связи с тем, что политическая партия может быть зарегистрирована в соответствии с требованиями действующего федерального законодательства не в отдельно взятом регионе, а предусматривается организация деятельности политической партии в масштабах всей страны.

<sup>13</sup> [http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/rechtsgr/e/partg4\\_e.htm#22](http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/rechtsgr/e/partg4_e.htm#22)

<sup>14</sup> Принцип справедливости в избирательном законодательстве РФ и ФРГ не закреплен. Однако ряд представителей юридической науки (см., напр.: Поляшова И. С. Избирательная система России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000) считают, что существующий перечень принципов не совершенен в связи с ограничительным толкованием понятия «избирательная система» и соответственно нуждается в дополнении.

<sup>15</sup> Schick R., Feldkamp M. Wahlen. Berlin, 2003. S. 29; Feldkamp M., Sommer C. Parlaments-und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949–2002/03. Berlin, 2003. S. 6–7.

<sup>16</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 г. № 72/591-5 г. «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» // Российская газета. 2007. 11 дек.

<sup>17</sup> Schafer K. Gewählt – und dann? Berlin, 2003. S. 8.

<sup>18</sup> Романенко О. В. Государственное финансирование политических партий в России (проблемы правового регулирования). С. 22–23.

<sup>19</sup> Леванский С. А. Законодательство о партиях и партии ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 1. С. 35.





Акцентируем особое внимание, что в Германии наилучшим образом в обеспечении деятельности партий реализуется модель федерализма. Избирательные объединения получают финансирование, как уже обозначалось, не только по результатам общенациональных выборов, но и по результатам выборов в законодательные органы государственной власти федеральных земель (ландтаги). В Российской Федерации политические партии не получают государственного финансирования по итогам выборов в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Имеется большое количество примеров, когда партии, не преодолевшие трехпроцентный барьер на федеральных выборах, в регионах составляют значительную конкуренцию крупнейшим партиям страны. Например, если на выборах в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва за партию «Патриоты России» проголосовали 0,89 % избирателей, принявших участие в голосовании, то на выборах 2 декабря 2007 г. в Законодательное Собрание Камчатского края за указанную партию проголосовали 7,38 % избирателей<sup>20</sup>. Региональные отделения большинства политических партий в России в соответствии, например, с данными сводных финансовых отчетов за первое полугодие 2007 г. получают незначительное финансирование. При этом данная сумма в совокупности равна 50 % расходов всех партий в целом и составляет по всем избирательным объединениям 342 млн рублей<sup>21</sup>. Таким образом, возникает ситуация, когда партии, представленные в законодательных органах власти субъектов Федерации, но не преодолевшие трехпроцентный барьер на выборах в Государственную Думу ФС РФ, полностью лишены государственной поддержки. В то же время эти партии могут представлять в регионах широкие массы избирателей, что в условиях федерализма игнорировать нельзя.

Как представляется, следует предусмотреть финансирование из средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации политических партий, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом размер субсидии за один голос избирателя должен определить именно законодательный орган государственной власти субъекта Федерации, но не менее размера, определенного федеральным законодательством для избирательных объединений, имеющих право на государственное финансирование по итогам выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Отметим, что в России партии имеют право отказаться от государственного финансирования<sup>22</sup>. В случае отказа неиспользованные суммы зачисляются в доходы федерального бюджета. В зарубежных государствах подобная возможность *de facto* существует, однако она не получила нормативного закрепления. До сих пор ни одна российская или зарубежная политическая партия не воспользовалась этим правом, хотя ряд партий заявляли и заявляют о том, что являются противниками государственных субсидий. Например, в ФРГ социал-демократы длительное время были против этого института, но когда соответствующий закон был все же принят, от государственных денег руководители СДПГ не отказались, заявив, что в сложившихся условиях такой отказ увеличил бы неравенство ее шансов по сравнению с конкурентами<sup>23</sup>. Кстати говоря, именно спор о характере финансирования партий со стороны государства, вспыхнувший между СДПГ, находившейся тогда в оппозиции, и ХДС/ХСС, долгие годы находившейся у власти, а значит, державшей в своих руках финансовые средства, затянул в свое время принятие закона о партиях в Германии<sup>24</sup>.

Интересной нормой немецкого законодательства является установление так называемого потолка государственного финансирования на все партии вместе взятые – 133 млн евро в год, или 532 млн за один «легислатурный период»<sup>25</sup>. Иными словами, партия не может получить в совокупности по результатам выборов всех уровней государственное финансирование, превышающее указанную выше сумму. В России установление подоб-

<sup>20</sup> Данные ГАС «Выборы» ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)).

<sup>21</sup> Анна Закатнова. Честная касса. ЦИК оценил партийные кошельки // Российская газета. 2007. 31 авг.

<sup>22</sup> См. ч. 10 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях».

<sup>23</sup> Леванский С. А. ФРГ: умеренный партийный плюрализм // Полит. исслед. 1998. № 2.

<sup>24</sup> Урьяс Ю. П. Политический механизм ФРГ. М., 1978. С. 11–12.

<sup>25</sup> The Law on Political Parties (Party Law). Bonn, 2003. P. 7.



ного ограничения на данный момент не является целесообразным, так как, во-первых, доля участия государства в формировании бюджетов партий мизерная, во-вторых, избирательные объединения могут получить государственное финансирование только по итогам выборов в федеральный орган представительной власти. В случае введения системы субсидирования политических партий по итогам региональных выборов, в дальнейшем по итогам выборов в парламент Союзного государства России и Белоруссии (в перспективе формирования данного органа) анализ возможности установления предельно допустимой суммы государственного субсидирования политических партий представляется вполне оправданным.

Уделим внимание и такому феномену избирательного законодательства ФРГ, как начисление сумм из государственной казны на взносы от физических лиц. Согласно п. 3 ч. 3 ст. 18 Закона ФРГ «О политических партиях» на каждое евро от пожертвований физических лиц государство дополнительно начисляет 0,38 евро. При этом учитываются суммы до 3300 евро<sup>26</sup>. Таким образом, государство способствует привлечению в партии пожертвований от частных лиц, а не от юридических лиц. Партиям становится выгодно проводить работу с населением с целью привлечения данных средств, так как они дополнительно получают от государства «поощрение» в размере 38 %. В то же время данная норма порождает неравенство партий, так как основными источниками формирования фондов партий могут быть средства от крупных жертвователей (более 3300 евро) или от юридических лиц. В России введение такого института, по нашему мнению, нецелесообразно в свете того, что, по данным, например, итоговых финансовых отчетов политических партий, зарегистрированных на выборах в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва, подавляющее большинство пожертвований внесли именно юридические лица. Например, в федеральный избирательный фонд «Единой России» юридические лица пожертвовали 209 млн 305 тысяч 397 рублей, а физические лица – только 3 млн 65 тысяч рублей<sup>27</sup>; партии «Справедливая Россия» юридические лица пожертвовали 381 млн 226 тысяч 793 рубля, а физические – 5 млн 809 тысяч 777 рублей<sup>28</sup>.

В России и во многих зарубежных странах государство предоставляет партиям для политической рекламы бесплатное эфирное время и печатные площади в средствах массовой информации во время избирательных кампаний, что является косвенным государственным финансированием<sup>29</sup>. Это обусловлено тем, что в таких странах, как Российская Федерация, ФРГ, Канада, Австралия и др., маловероятно, что в ближайшей перспективе положительное решение получит вопрос о прямом общем государственном финансировании политических партий<sup>30</sup>, т. е. вопрос о переходе партий на полное бюджетное финансирование. И тем актуальнее становится применение многообразных видов косвенного государственного финансирования, которое не столь обременительно для государственного бюджета.

Российские СМИ с государственным участием<sup>31</sup> обязаны предоставить бесплатное эфирное время, печатные площади всем партиям, зарегистрировавшим свои списки (ст. 50,

<sup>26</sup> [http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/rechtsgr/e/partg4\\_e.htm#IV](http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/rechtsgr/e/partg4_e.htm#IV) <sup>27</sup> [http://www.cikrf.ru/elect\\_duma/finans/edinoros\\_itog.doc](http://www.cikrf.ru/elect_duma/finans/edinoros_itog.doc) <sup>28</sup> [http://www.cikrf.ru/elect\\_duma/finans/spraved\\_itog.xls](http://www.cikrf.ru/elect_duma/finans/spraved_itog.xls)

<sup>29</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. С. 391–392.

<sup>30</sup> Дубровина Е. П. Правовые аспекты участия политических партий в избирательном процессе // Вестник Центральной избирательной комиссии. 2001. № 9. С. 49.

<sup>31</sup> В соответствии с ч. 2 ст. 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» под государственными организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы являются государственные органы и организации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.



51 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)<sup>32</sup>.

Необходимо отметить, что очередность выхода материала политических партий в эфир, порядок расположения текста в печатных СМИ определяются путем жеребьевки в соответствии с Постановлением ЦИК России от 16 октября 2007 г. № 41/317-5<sup>33</sup>. При этом сама процедура проведения жеребьевки в указанном Постановлении ЦИК России не урегулирована, что дает возможность средствам массовой информации и избирательным комиссиям различного уровня самостоятельно принимать решение о формах и правилах проведения распределения эфирного времени и печатных площадей. В связи с этим представляется необходимым принятие унифицированных детальных правил самой процедуры жеребьевки во избежание казусов в различных субъектах Российской Федерации и существования единого механизма и нормативов распределения эфирного времени и печатных площадей в СМИ. На наш взгляд, не является вполне обоснованной и формулировка указанного Постановления ЦИК России, где содержится норма о том, что «подготовка помещения к жеребьевке возлагается на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, а подготовка необходимой для проведения жеребьевки документации – на соответствующую региональную организацию телерадиовещания».

В соответствии с п. 3 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Процесс подготовки документации для проведения жеребьевки является одним из элементов стадии подготовки выборов, в связи с чем составление этих документов должно быть отнесено также к полномочиям избирательных комиссий.

В соответствии со ст. 59 ФЗ «О выборах депутатов...» политические партии, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, их региональные группы кандидатов имеют право на предоставление им бесплатной печатной площади соответственно в общероссийских государственных периодических печатных изданиях и региональных государственных периодических печатных изданиях, выходящих не реже одного раза в неделю, на следующих условиях: равный объем предоставляемой печатной площади, равноценное место на полосе, одинаковый размер шрифта и иные равные условия. Общий еженедельный минимальный объем бесплатной печатной площади, которую каждая из редакций государственных периодических печатных изданий предоставляет политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, должен составлять не менее 10 % от общего объема еженедельной печатной площади соответствующего издания. Информация об общем объеме бесплатной печатной площади, которую такое периодическое печатное издание предоставляет для целей предвыборной агитации, публикует-

<sup>32</sup> Соответствующие расходы организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий покрываются за счет их текущего бюджетного финансирования. В соответствии со ст. 58 ФЗ «О выборах депутатов...» общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания выделяет на каждом из своих каналов для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее одного часа в рабочие дни. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из региональных государственных организаций телерадиовещания выделяет на каждом из своих каналов для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее 30 минут в рабочие дни, а в случае, если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, – не менее одной четвертой части общего времени вещания. Предоставляемое бесплатно эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию («прайм-тайм»). Не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени отводится для проведения дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий. Организация телерадиовещания вправе увеличить выделяемый ею объем бесплатного эфирного времени, предоставляемого для проведения совместных агитационных мероприятий. К использованию этой доли бесплатного эфирного времени все политические партии и региональные группы кандидатов должны быть допущены на равных основаниях.

<sup>33</sup> Порядок проведения жеребьевки по распределению между политическими партиями эфирного времени на каналах общероссийских государственных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, утвержденный Постановлением ЦИК России от 16 октября 2007 г. № 41/317-5.



ся в данном издании не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Спорным остается вопрос о запрете на предоставление бесплатного эфирного времени и печатных площадей в СМИ, распространяемых региональными государственными и муниципальными организациями телерадиовещания и редакциями региональных государственных и муниципальных периодических печатных изданий на территории субъекта Российской Федерации, где у зарегистрированной политической партии может отсутствовать региональная группа кандидатов, соответствующая субъекту Российской Федерации (п. 8 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...»). На наш взгляд, политическая партия может не иметь региональную группу кандидатов по ряду причин (например, отсутствие региональных отделений в субъекте Федерации и, как следствие, местных лидеров; особенности избирательной кампании партии и т. д.); по нашему мнению, это не является основанием для отказа в предоставлении бесплатного доступа к СМИ, так как в эфире соответствующих региональных телеканалов и в местных печатных изданиях партии имеют право размещать видеоролики и печатные материалы, изготовленные за счет средств избирательного фонда политической партии по заказу уполномоченных центральных органов партии. Более того, в дебатах в местных СМИ могут выступать доверенные лица политической партии, число которых в соответствии с п. 1 ст. 48 Федерального закона «О выборах депутатов...» может составлять до 1000 человек. В связи с вышеизложенным, на наш взгляд, целесообразно п. 8 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...» исключить.

Необходимо отметить, что средства массовой информации заключают с зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов политическими партиями и их региональными отделениями договора о предоставлении бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации в соответствии с рекомендациями, утвержденными Постановлением ЦИК России № 19/162-5 от 6 июля 2007 г.<sup>34</sup> При этом технические требования к материалам в данном Постановлении не урегулированы и устанавливаются, например, в соответствии с особенностями организации вещания государственных телерадиовещательных компаний. Федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» в период избирательной кампании в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации осуществило рассылку по всем филиалам в субъектах Российской Федерации инструкций по заключению договоров на бесплатное эфирное время, в которых указывалась обязательность предоставления материалов в формате Betacam SP. В данном формате работает только ВГТРК. Перевод на специальный носитель и формат, используемый ВГТРК, в большинстве субъектов Российской Федерации возможен только на базе ВГТРК. Данная услуга подлежит оплате из средств избирательного фонда политической партии или ее регионального отделения. Отметим, что партии могут не открывать специальных избирательных счетов региональных отделений. Оплата из средств избирательного фонда политической партии либо пересылка материалов в формате Betacam SP из федерального центра в субъекты Федерации являются проблематичными вследствие продолжительных временных затрат на данные действия. Более того, большинство политических партий на избирательной кампании 2007 г. пересылали материалы в оперативном порядке через шифрованные серверы в сети общего пользования Интернет в стандартном цифровом формате. На наш взгляд, представляется целесообразным предусмотреть обязательность приема материалов в едином стандартном цифровом формате и их перевод государственными СМИ в их формат вещания на бесплатной основе с целью организации оперативности в проведении избирательной кампании и реальной реализации права политической партии на бесплатное эфирное время.

<sup>34</sup> Постановление ЦИК России «О рекомендуемых образцах договоров, заключаемых между политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов (региональными отделениями этих политических партий), и государственными организациями телерадиовещания, редакциями государственных периодических печатных изданий при предоставлении бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».





Статья 69 Федерального закона «О выборах депутатов...» предусматривает возмещение бюджетных расходов политическими партиями, которые не подтвердили серьезность своих намерений результатами выборов. Партии, получившие менее 2 % голосов избирателей, не допущенные к распределению депутатских мандатов, обязаны возместить СМИ с государственным участием стоимость бесплатного эфирного времени и печатной площади. Возмещение указанных денежных средств должно быть произведено политическими партиями до дня сдачи итогового финансового отчета. ЦИК России в трехдневный срок со дня официального опубликования общих результатов выборов направляет государственным организациям телерадиовещания и редакциям государственных периодических печатных изданий список политических партий, которые должны возместить им стоимость бесплатно оказанных услуг. Государственные организации телерадиовещания и редакции государственных периодических печатных изданий в десятидневный срок со дня официального опубликования общих результатов выборов сообщают каждой такой политической партии объем и стоимость предоставленных ими бесплатных эфирного времени и печатной площади, а также свои юридический адрес и банковские реквизиты. Политические партии обязаны в течение 12 месяцев со дня официального опубликования результатов выборов депутатов Госдумы ФС РФ осуществить данные выплаты, если более продолжительный срок не предусмотрен договором между партией и СМИ. В случае невыполнения обязательств по договору, заключенному в связи с предоставлением бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, денежные средства взыскиваются соответствующей организацией СМИ в судебном порядке по истечении указанных в договоре сроков возмещения средств. Стоимость предоставленных бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади не возмещается, если политическая партия или региональная группа кандидатов отказалась от их использования не позднее чем за пять дней до выхода агитационного материала в эфир<sup>35</sup>.

По итогам выборов 1999 г. сумма задолженности 22 избирательных объединений (блоков) перед СМИ за бесплатно предоставленное эфирное время и печатные площади превысила 600 млн рублей<sup>36</sup>, а по выборам 2003 г. – 670 млн рублей<sup>37</sup>. Складывалась ситуация, когда СМИ в связи с неуплатой данных средств терпели довольно большие убытки. В связи с этим в Федеральный закон «О выборах депутатов...» 23 июня 2003 г. Федеральным законом «О внесении дополнений в подпункт 2 пункта 4 статьи 98 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”»<sup>38</sup> были внесены поправки, указывающие, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются: политической партии, в том числе участвовавшей в выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации в составе избирательного блока, если она не возместила (избирательный блок не возместил) в полном объеме государственным организациям телерадиовещания, редакциям государственных периодических печатных изданий стоимость бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, предоставленных ей (ему) на проводившихся ранее выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации; политической партии, являющейся правопреемницей политической партии, не возместившей стоимость бесплатной агитации в СМИ<sup>39</sup>.

Данные нормативные положения содержатся и в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 2005 г.

В результате на парламентских выборах 2003 г. три политические партии и четыре общероссийских общественных объединения были лишены права на бесплатные услуги СМИ (среди них «Российская партия самоуправления трудящихся», «Российская эколо-

<sup>35</sup> См. также: Постановление ЦИК России № 4/25-5 от 18.04.2007 г. «О Порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов политических партий и их региональных отделений при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>36</sup> Романенко О. В. Государственное финансирование политических партий в России (проблемы правового регулирования). С. 20–21.

<sup>37</sup> Мороченко Ю. ЦИК пресекает вброс бюллетеней // Парламентская газета. 2007. 27 сент.

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

<sup>39</sup> <http://www.cikrf.ru/>



гическая партия «Зеленые», общероссийские общественные организации «Конгресс русских общин», «За гражданское достоинство», «Промышленный союз» и «Инженерный прогресс России»<sup>40</sup>, а в 2007 г. указанного права была лишена «Партия Возрождения России»<sup>41</sup>.

Примечательно, что в список «отказников» не вошли партия «Зеленых» (ранее – «Кедр») и «Партия мира и единства», хотя данные избирательные объединения являются должниками СМИ еще с выборов 1999 г. (16 и 24 млн рублей соответственно). Как полагает Е. Н. Дубровина, «нарушение 1999 года повлекло публично-правовую ответственность этих партий еще в 2003 году. Наказание за данное нарушение может иметь место только единожды. Партии его уже понесли в 2003 г., лишившись бесплатного эфира. Но это не касается всех последующих выборов». По нашему мнению, данная правовая позиция является весьма спорной, так как в ч. 2 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержится юридическая неопределенность относительно выборов, прошедших ранее. Иначе говоря, имеются ли в виду последние выборы или все выборы, прошедшие ранее. Содержание обозначенной нормы расходится с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им, например, в постановлениях: от 25 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР<sup>42</sup>, от 15 июля 1999 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>43</sup>, от 11 ноября 2003 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области»<sup>44</sup>. Согласно данной правовой позиции «общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона». Заметим, что, как следует из ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», признание не соответствующим Конституции Российской Федерации отдельных положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих нормы, какие были признаны неконституционными, что имеет место и в данном случае, когда Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» воспроизвел признанную неконституционной нечеткость критерия в нормах о распространении ограничения по предоставлению бесплатного времени и площадей в СМИ партиям, являющимся должниками по итогам то ли последних выборов, то ли всех предыдущих. Подчеркнем, что решения Конституционного Суда Российской Федерации согласно положениям ст. 6 Федерального конституционного за-

<sup>40</sup> <http://www.vibori.info/news/article.php?id=280>

<sup>41</sup> Постановление ЦИК России № 31/217-5 от 25.09.2007 г. «О Перечне политических партий, подпадающих под действие части 2 статьи 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

<sup>42</sup> Мороченко Ю. ЦИК пресекает вброс бюллетеней.

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

<sup>44</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Там же. 1999. № 30. Ст. 3988.

<sup>45</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» // Там же. 2003. № 46. Ст. 4509.



кона обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

На наш взгляд, необходимо внесение соответствующих дополнений в подп. 1 п. 2 ст. 57 указанного Федерального закона, изложив правовую норму о непредоставлении бесплатного эфирного времени и печатных площадей в СМИ в соответствии с позицией ЦИК России в следующей редакции: «1) политической партии, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы задолженность перед государственными организациями телерадиовещания и редакциями государственных периодических печатных изданий в связи с предоставлением данной политической партии бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади на последних предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, выборах Президента Российской Федерации».

В связи с трудностями взыскания сумм задолженности после выборов целесообразно предусмотреть дополнительные гарантии своевременного возврата данных денежных средств. Например, предусмотреть административную ответственность должностных лиц политических партий-должников, а также целесообразно установить пени для партий-должников за каждый день просрочки. Данные меры будут способствовать защите интересов государственных СМИ, а тем самым казны Российской Федерации и более ответственному отношению так называемых «диванных партий» к избирательному процессу.

По нашему мнению, дискуссионным является вопрос о возмещении расходов за бесплатно предоставленное эфирное время и печатные площади политическим партиям, которые были зарегистрированы на выборах, использовали бесплатное эфирное время, а затем были сняты с регистрации. Например, в соответствии с определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 г. по делу № 78-Г07-13 список кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва, выдвинутый Региональным отделением Социалистической единой партии России (СЕПР), был снят с регистрации за 6 дней до дня голосования. При этом региональное отделение использовало полностью бесплатное эфирное время. Региональное отделение СЕПР получило претензию ВГТРК на 9 562 500 рублей, а затем и исковое заявление о взыскании данных средств, в связи с тем, что региональное отделение не приняло участие в распределении депутатских мандатов. В соответствии с п. 10 ст. 45 Закона Санкт-Петербурга № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» от 15 июня 2005 г., а также п. 6.1. Договора № 15/07 от 22 февраля 2007 г. между отделением СЕПР и филиалом ВГТРК, на который обращено внимание в претензии, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированный список кандидатов, который не принял участие в распределении депутатских мандатов и набрал менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании, обязано возместить организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, расходы, понесенные ими в связи с предоставлением такому избирательному объединению бесплатного эфирного времени проведения предвыборной агитации.

Таким образом, по нашему мнению, законодатель однозначно в нормативно-правовом акте указывает на обязательность возмещения расходов СМИ за бесплатно предоставленное эфирное время лишь в том случае, если в день голосования за избирательное объединение проголосовали менее 3 % избирателей, принявших участие в голосовании. В связи с отменой регистрации на выборах отделения СЕПР определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 г. по делу № 78-Г07-13 региональное отделение СЕПР не принимало участие в голосовании депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва и не имело возможности по независящим от СЕПР причинам набрать соответствующий процент голосов избирателей и принять участие в распределении депутатских мандатов. Представляется, что расходы за бесплатно предоставленное эфирное время региональным отделением СЕПР не подлежали возмещению<sup>46</sup>. Однако после данного прецедента ВГТРК заключает договоры с политическими партиями только при условии

<sup>46</sup> Отметим, что итогового судебного решения по данному делу нет, так как СЕПР была ликвидирована в январе 2008 г. в соответствии с решением VI внеочередного Съезда СЕПР от 26 мая 2007 г.





включения в них пункта об обязанности возмещения расходов за бесплатно предоставленное эфирное время партии и в случае отмены ее регистрации. На наш взгляд, данное условие является необоснованным. Возникает настоятельная необходимость в законодательном регулировании этих вопросов.

Следующей формой косвенного государственного финансирования является освобождение на выборах отдельных категорий юридических и физических лиц от уплаты налогов. В Российской Федерации в соответствии с п. 30 ст. 217 и п. 10 ст. 238 Налогового кодекса РФ не подлежат налогообложению суммы, выплачиваемые физическим лицам из средств избирательных фондов за выполнение этими лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний<sup>47</sup>. Также в соответствии с подп. 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О рекламе» № 38-ФЗ от 13 марта 2006 г. действие данного Закона не распространяется на политическую рекламу<sup>48</sup>. Учитывая общегосударственное значение агитационной деятельности в рамках выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам в письме от 20 октября 1999 г. № ВГ-15-03/917 «О налоге на добавленную стоимость» указывает, что доходы от размещения предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, в периодических печатных изданиях и от предоставления эфирного времени организациями телерадиовещания не включаются в налогооблагаемую базу и, соответственно, не подлежат обложению налогом на добавленную стоимость в пределах устанавливаемых норм расходов на эту цель<sup>49</sup>. Отметим, что в связи с этим возможно злоупотребление правом со стороны участников избирательного процесса. Например, может идти речь о фиктивном списании денежных средств со специального избирательного счета уполномоченными представителями по финансовым вопросам с целью обналичивания денежных средств юридических лиц. По этому основанию необходимо определить фиксированную сумму, которая не будет для физического лица облагаться налогом. В случае, если цена договора политической партии и физического лица превысит определенный лимит, то оставшаяся часть должна облагаться по обычной ставке налога на доходы физических лиц.

Отметим, что для ряда зарубежных стран, например, для Германии, сегодня актуальным налоговым вопросом в контексте избирательного процесса является спор о возможности вычета процента из суммы облагаемого налога на политические взносы. Ставки немецких налогов, как известно, одни из самых высоких в мире, и ограничения на вычет процента из суммы облагаемого налога всегда оказывали серьезное воздействие на партии. В семидесятые годы, когда возможность вычета процента из суммы облагаемого налога на взносы частных лиц или корпоративных налогоплательщиков была ограничена суммой в 1800 немецких марок в год, уклонение от уплаты налогов приняло скандальный характер и привело в 1984 г. к реформе закона о налогах, который разрешил вычеты в размере 5 % от годового дохода или 0,2 % от годового оборота, с тем чтобы на законных основаниях стимулировать частных лиц на финансирование партий. Эта возможность вычетов процента из суммы облагаемого налога на прибыль решением федерального Конституционного Суда Германии в 1986 г. была признана неконституционной, поскольку нарушалось равное право граждан оказывать влияние на политический процесс. Суд, однако, разрешил, чтобы был установлен фиксированный минимум, который не должен превышать 100 000 немецких марок на налогоплательщика в год<sup>50</sup>. На основе этого решения вновь были пересмотрены законы о налогах, и в настоящее время вычеты процента из суммы облагаемого налога на членские взносы, перечисляемые партиям, ограничены для физических лиц суммой в 6000 немецких марок<sup>51</sup>. В России систе-

<sup>47</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. М., 2004. С. 212, 235.

<sup>48</sup> Российская газета. 2006. 15 марта.

<sup>49</sup> Письмо МНС РФ от 20.10.1999 г. «О налоге на добавленную стоимость» // [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_5140.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_5140.html)

<sup>50</sup> <http://www.bverfg.de/>

<sup>51</sup> По определенным причинам в Законе «О партиях» исчисление данной суммы не было заменено на единую европейскую валюту, вследствие чего для конвертации суммы в немецких марках в евро необходимо применять следующий курс: 1:1,95583; таким образом, ограничение равно примерно 3067 евро // Unser Geld: Ein Helf für die Schule: Sekundarstufe I. Bonn, 2004. S. 19.





ма налоговых вычетов по пожертвованиям не используется. Однако есть основания для введения подобной системы, определив возможность произведения налогового вычета только для физических лиц – граждан России, исключив из субъектов данных правоотношений юридических лиц. Это позволит повысить уровень участия граждан России в избирательном процессе, повысить долю пожертвований физических лиц в избирательные фонды политических партий. На наш взгляд, необходимо также определить фиксированную максимальную сумму налогового вычета (например, не более 10 тысяч рублей).

Отметим, что в Германии в связи с освобождением от уплаты налогов на пожертвования в том числе юридических лиц возникают время от времени серьезные политические скандалы. Например, одно из наиболее громких нарушений, ставшее известным общественности, получило в прессе название «афера Флика». Концерн Флика платил деньги как пожертвования партиям через близкие к ним фонды и организации. В период с 1969 по 1980 год данный концерн пожертвовал 26 млн марок партиям ХДС/ХСС, СДПГ, СвДП<sup>52</sup>. Подобный скандал прогремел и в 2001 г. в связи с денежными махинациями бывшего канцлера Германии Г. Коля.

Примечательно, что в Российской Федерации подобная ситуация в перспективе введения указанной системы также возможна, поскольку в соответствии со сведениями о поступлении и расходовании средств политических партий использование различных фондов для финансирования политических партий приняло массовый характер. Например, политическая партия «Справедливая Россия» получала пожертвования на свой избирательный счет в период избирательной кампании в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва от Фондов поддержки политических партий «Конституционные права», «Гражданское взаимодействие», «Достойный выбор», «Личность и власть», «Личность и государство», «Народ», «Общественное согласие», «Равноправие», «Социальный порядок» и др.

Политическая партия «Единая Россия» получала пожертвования, например, от Межрегионального общественного фонда поддержки Партии – «Единая Россия», «Всероссийского комитета граждан за честные выборы» и т. д.<sup>53</sup> Необходимо отметить, что партии *de facto* уходят от раскрытия информации о жертвователях – юридических лицах, так как сведения о поступлении средств в общественные объединения – фонды в отличие от сведений по поступлениям в избирательные фонды не подлежат обязательному раскрытию и опубликованию.

Подчеркнем, что в той же Германии большой объем незаконных денежных средств направлялся к партиям через околупартийные фонды<sup>54</sup>, финансирование которых также осуществляет государство, в связи с решением Конституционного суда ФРГ 1986 г.<sup>55</sup> Представляется, что финансирование данных фондов в ФРГ<sup>56</sup> можно также обозначить как косвенное государственное финансирование. Данные фонды имеют возможность проводить научные исследования в области политики и доводить их до общественности, тем самым влияя в определенной степени на общественное отношение к партиям, которые они поддерживают. С. В. Погорельская полагает, что данные фонды обеспечивают «свои» партии научной информацией по внешней и внутренней политике, необходимой для политической работы и для предвыборной борьбы, публикуют научные труды, в которых те или иные проблемы современности освещаются в идейном духе «близкостоящей» партии<sup>57</sup>, что значительно помогает партиям в предвыборной борьбе.

На наш взгляд, представляется целесообразным в Российской Федерации установить ограничения на финансирование избирательных кампаний из средств общественных фондов, установив возможность перечисления пожертвований только от одного фонда, един-

<sup>52</sup> Колушин Е. И. Право и финансирование выборов: Науч.-практ. пособие. М., 1998. С. 12; Jung H., Krause F. Die Stamokap-Republik der Fliks. Frankfurt a/Main, 1985. S. 8.

<sup>53</sup> <http://www.cikrf.ru/electduma/finans/>

<sup>54</sup> См., напр.: Haubrich W. Deutsches Geld in spanischer Politik // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2.02.2000.

<sup>55</sup> Urteil des BVerfG vom 14.07.1986 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 73. Tuebingen, 1987. S. 1–39.

<sup>56</sup> Фонд Фридриха Эберта (СДПГ), фонд Конрада Аденауэра (ХДС), фонд Ханнса Зайделя (ХСС), фонд Фридриха Науманна (СвДП), фонд Генриха Белля (Союз 90/Зеленые) и фонд Розы Люксембург (ПДС).

<sup>57</sup> Погорельская С. В. «Тихие институты»: (Спорные аспекты внешне- и внутриполитической деятельности фондов ФРГ) // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 9. С. 23–30.



ственным учредителем которого будет та или иная политическая партия. При этом следует обеспечить государственную поддержку деятельности указанных фондов. Здесь речь может идти не о прямом их субсидировании из государственного бюджета (как в Германии), а об организации мер государственной поддержки данных общественных объединений.

По результатам оценки различных концепций государственного финансирования можно сделать вывод, что оптимальной правовой концепции по данному вопросу не существует, вследствие чего при построении системы правоотношений в области государственного обеспечения деятельности партий следует исходить из возможности рецепирования норм права из законодательства ряда иностранных государств (прежде всего с федеративной формой устройства), учитывая тенденции в современном политическом устройстве России по созданию небольшого количества крупных избирательных объединений. Все это, несомненно, потребует внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство.

Полагаем, что в Российской Федерации необходимо не просто внедрение отдельных элементов государственного финансирования политических партий, как это происходит сегодня, а создание комплексной системы правового регулирования государственного финансирования партий на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

А. В. Пылин

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ С РОССИЙСКИМИ И ИНОСТРАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ, РОССИЙСКИМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ И ГРАЖДАНАМИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** Взаимодействие Федеральной службы безопасности России с российскими и иностранными учреждениями, российскими общественными объединениями и гражданами в сфере обеспечения государственной безопасности Российской Федерации

Статья посвящена правовым основам, некоторым проблемам и механизмам их решения в сфере компетенции Федеральной службы безопасности России по взаимодействию с российскими и иностранными учреждениями, российскими общественными объединениями и гражданами в целях обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

**Annotation.** Interaction of Russian Federal Security Service with Russian and Foreign Institutions, Russian Associations and Residents ensuring the fulfillment of state security of Russian Federation

The Article describes legal basement as well as a few problem and means of its solution as a competence of Federal Security Service in interaction with Russian and Foreign Institutions, Russian Social Associations and Residents ensuring the fulfillment of state security of Russian Federation.

В современных условиях в большинстве сфер публично-правовых и административно-правовых отношений, и особенно в обеспечении государственной безопасности, успех может быть достигнут только объединенными усилиями всех участвующих в них сил и средств, на основе взаимодействия.



Взаимодействие означает сотрудничество в процессе реализации общих задач и интересов, на основе совместных согласованных и скоординированных действий, основанных на обмене информацией, поддержке друг друга, осуществляемых, как правило, из единого органа управления, в интересах достижения общей цели.

Федеральная административно-правовая организационная система управления в области обеспечения государственной безопасности России, одно из ведущих мест в которой отводится Федеральной службе безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России), представляет собой структурированную совокупность разнопрофильных федеральных органов исполнительной власти, руководимую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, каждый орган которой, осуществляя возложенные на него законодательством задачи, функции и полномочия в области государственной безопасности, одновременно участвует в реализации наиболее важных задач и функций в данной области других органов на принципах общей координации, взаимодействия и взаимосвязи на основе четкого распределения юридически-властных полномочий.

ФСБ России в пределах своих полномочий осуществляет государственное управление в области обеспечения безопасности, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа и их природных ресурсов, обеспечивает информационную безопасность России и непосредственно реализует иные основные направления своей деятельности, определенные законодательством Российской Федерации.

ФСБ России оказывает содействие другим федеральным органам исполнительной власти в реализации ряда важных задач и функций в данной области, отнесенных к их компетенции, на принципах общей координации, контроля и взаимодействия на основе четкого распределения полномочий. В свою очередь в соответствии с законодательством целый ряд федеральных органов исполнительной власти участвуют в обеспечении определенных задач и функций ФСБ России под ее руководством или координацией.

При этом органы ФСБ России осуществляют свою деятельность также во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Федерации, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их форм собственности, общественными объединениями и гражданами.

На основании международных договоров Российской Федерации органы ФСБ России взаимодействуют также со специальными службами, с правоохранительными органами и иными организациями иностранных государств, при соблюдении принципов взаимовыгодного сотрудничества и мирного разрешения споров. В частности, ФСБ России определена в качестве одного из центральных компетентных органов России, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.)<sup>1</sup>, а также в качестве компетентного органа России, ответственного за проведение совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников СНГ. Для разрешения вопросов соблюдения режима государственной границы, урегулирования пограничных инцидентов на определенные участки границы в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1995 г. № 462 «О пограничных представителях Российской Федерации»<sup>2</sup> руководителем ФСБ России назначаются пограничные представители Российской Федерации (пограничные комиссары, пограничные уполномоченные и их заместители).

В соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»<sup>3</sup>, Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»<sup>4</sup> органы ФСБ России могут исполь-

<sup>1</sup> Московский журнал международного права. 2001. № 4. С. 233–243.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1971.

<sup>3</sup> Там же. № 15. Ст. 1269; 2000. № 1. Ст. 9; № 46. Ст. 4537; 2003. № 2. Ст. 156; 2006. № 17. Ст. 1779; № 31. Ст. 3452; 2007. № 28. Ст. 3348; № 31. Ст. 4008; № 50. Ст. 6241.

<sup>4</sup> Там же. 2003. № 33. Ст. 3254; 2004. № 28. Ст. 2883; 2005. № 36. Ст. 3665; № 49. Ст. 5200; 2006. № 25. Ст. 2699; № 31. Ст. 3463; 2007. № 1. Ст. 205; № 49. Ст. 6133; № 53. Ст. 6554.



зовать возможности сил и средств других федеральных органов обеспечения безопасности России в порядке, установленном федеральными законами и нормативными актами Президента Российской Федерации.

Государственные органы, а также предприятия, учреждения и организации обязаны оказывать содействие органам ФСБ России в осуществлении ими возложенных на них обязанностей.

В целях решения задач обеспечения безопасности военнослужащие органов ФСБ России могут быть прикомандированы к государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности с согласия их руководителей, с оставлением их на военной службе.

ФСБ России тесно взаимодействует в обеспечении охраны и защиты государственной границы с Министерством обороны России, Министерством внутренних дел России (далее – МВД России), Службой внешней разведки России и другими органами.

Министерство обороны России обеспечивает защиту государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде; участие Вооруженных Сил России в защите государственной границы на суше, море, пограничных реках, озерах и иных водоемах в случаях и порядке, определенных Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>5</sup>.

МВД России оказывает содействие пограничным органам в проведении мероприятий по защите государственной границы, борьбе с нелегальной деятельностью через нее, розыске лиц, нарушивших режим государственной границы, в выяснении и проверке обстоятельств правонарушений граждан, задержанных в административном или уголовно-процессуальном порядке; обеспечивает участие органов внутренних дел в контроле за соблюдением пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

В целях осуществления контрразведывательной деятельности в Вооруженных Силах России, других войсках, воинских формированиях и органах ФСБ России тесно взаимодействует с указанными структурами на основе «Положения об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках)», утвержденного Указом Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 318<sup>6</sup>.

Создаваемые ФСБ России указанные управления (отделы) в войсках входят в единую централизованную систему органов ФСБ России, находятся в прямом подчинении ФСБ России, образуют систему органов безопасности в войсках в составе третьего Управления ФСБ России.

Органы безопасности в войсках в пределах своих полномочий обеспечивают безопасность в Вооруженных Силах России, во внутренних войсках МВД России, в Железнодорожных войсках России, войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, а также в создаваемых на военное время специальных формированиях.

Органы безопасности в войсках решают возложенные на них задачи во взаимодействии с органами государственной власти России, органами военного управления и должностными лицами, судебными органами, органами прокуратуры РФ, правоохранительными и другими органами, действующими в сфере обеспечения обороны и безопасности России.

При решении вопросов, относящихся к компетенции органов безопасности в войсках, органы военного управления согласовывают свои действия с органами безопасности в войсках, оказывают содействие им в решении стоящих перед ними задач.

ФСБ России тесно взаимодействует с рядом федеральных органов исполнительной власти в осуществлении контртеррористических операций в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>7</sup> и Указом Прези-

<sup>5</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1861; 1996. № 50. Ст. 5610; 1999. № 23. Ст. 2808; 2004. № 27. Ст. 2711; 2005. № 10. Ст. 763; 2006. № 27. Ст. 2877; 2007. № 1. Ст. 29; № 50. Ст. 6245.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 797; 2003. № 47. Ст. 4520.

<sup>7</sup> Там же. 2006. № 11. Ст. 1146; № 31. Ст. 3452.





дента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»<sup>8</sup>. Председателем Национального антитеррористического комитета по должности является директор ФСБ России.

Пресечение террористического акта осуществляется силами и средствами органов ФСБ России, а также создаваемой группировки сил и средств, которая создается по решению руководителя контртеррористической операции. В состав группировки сил и средств могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил России, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Федерации. Единое управление силами и средствами, входящими в состав группировки, включая переподчинение их представителей и подразделений, осуществляет руководитель контртеррористической операции. Все военнослужащие и сотрудники, привлекаемые для проведения контртеррористической операции, с момента ее начала и до ее окончания подчиняются руководителю контртеррористической операции.

Органы ФСБ России вправе привлекать отдельных лиц с их согласия к содействию в решении возложенных на органы ФСБ России обязанностей на гласной и негласной (конфиденциальной) основе, в том числе в качестве внештатных сотрудников.

Пограничные органы ФСБ России взаимодействуют с органами местного самоуправления, организациями (независимо от форм собственности) и их объединениями, общественными объединениями и их должностными лицами, которые должны оказывать им помощь, исполнять их законные предписания, предоставлять земельные участки для нужд защиты государственной границы, предоставлять необходимую для их деятельности информацию, создавать условия для участия граждан на добровольных началах в защите государственной границы в пределах приграничной территории.

Граждане участвуют на добровольных началах в защите границы в пределах приграничной территории в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных органов и в иных формах. Порядок привлечения граждан к охране государственной границы России утвержден Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 339<sup>9</sup>. Участие российского казачества в охране государственной границы определяет Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»<sup>10</sup>.

С учетом демократических процессов, идущих в стране, ФСБ России и ее органы с каждым годом расширяют и совершенствуют взаимодействие с общественными объединениями, средствами массовой информации и гражданами в целях обеспечения их доступа к информации о деятельности органов безопасности, а также осуществления общественного контроля за их деятельностью.

В этих целях при ФСБ России создан в 2006 г. Общественный совет, в состав которого вошли как ветераны органов безопасности, так и многие известные в стране ученые, общественные деятели, правозащитники, журналисты. Общественный совет уже эффективно действует в решении целого ряда вопросов: от совершенствования правового регулирования деятельности по обеспечению безопасности государства до повышения уровня социальной защищенности военнослужащих и их семей. Общественный совет принимает участие в военно-патриотическом воспитании молодежи, в рассмотрении обращений граждан. Общественный совет издает журнал «ФСБ: ЗА и ПРОТИВ», посредством которого обеспечивает информационное сопровождение своей деятельности, а также освещает работу ФСБ и ее органов в современных условиях.

Руководители ФСБ России постоянно встречаются со средствами массовой информации, Общественной палатой Российской Федерации в целях информирования их и через

<sup>8</sup> Там же. 2006. № 8. Ст. 897; № 32. Ст. 3535; 2007. № 46. Ст. 5562; 2008. № 9. Ст. 824.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1545.

<sup>10</sup> Там же. 2005. № 50. Ст. 5245.



них общественность страны о деятельности ФСБ России и органов безопасности в различных сферах обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

ФСБ России имеет официальный сайт в Интернете, на котором размещена разнообразная полезная информация на страницах: нормативные акты, пресс-служба, структура, руководство, ФСБ России комментирует, ФСБ России в зеркале прессы, история, советы профессионалов, научно-техническое сотрудничество, справочная информация, телефон доверия ФСБ России – (495) 224-22-22.

Таким образом, из данного исследования можно сделать вывод, что система взаимодействия ФСБ России с российскими и иностранными органами и учреждениями, а также с физическими лицами в сфере обеспечения государственной безопасности России носит многоаспектный характер, в целом достаточно хорошо выстроена и урегулирована многими нормативными правовыми актами, что обеспечивает хорошие результаты. Однако эти многочисленные акты еще не всегда должным образом скоординированы, что подчас затрудняет восприятие регулирующих норм, иногда приводит к коллизиям правоприменения.

На это справедливо указывал Н. П. Патрушев, отмечая, что особенно актуальными в сфере борьбы с терроризмом остаются проблемы совершенствования правового регулирования межведомственного взаимодействия. В настоящее время в данной сфере действуют около тридцати нормативных правовых актов разного уровня, отдельные положения которых зачастую дублируют, а в ряде случаев противоречат друг другу<sup>11</sup>.

Для обеспечения государственной безопасности как важнейшей составляющей национальной безопасности необходимо более существенное взаимодействие усилий органов власти всех уровней, правоохранительных структур, политических партий и общественных объединений по своевременной выработке более точных оценок потенциальных и существующих угроз, предложений по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности России на основе прогнозов развития политической, социально-экономической и криминогенной обстановки в стране.

К проблемам, требующим более полного и четкого регламентирования, относится и порядок информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение национальной безопасности России.

Представляется целесообразным провести уточнение Концепции национальной безопасности Российской Федерации<sup>12</sup> и Доктрины информационной безопасности Российской Федерации<sup>13</sup>, с учетом изменившихся условий в стране и в мире, а также возникших новых угроз. Тем более что они разрабатывались в то время, когда, как отмечалось в послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г., «страну раздирали сложные социальные конфликты, партийные и идеологические противоречия. Реальной угрозой безопасности России и ее целостности был сепаратизм. И при этом критически не хватало ресурсов для решения самых насущных, жизненно важных проблем. ... Мы много лет вместе работали, чтобы преодолеть тяжелые последствия переходного периода. Чтобы уйти от издержек глубокой и не во всем однозначной трансформации. Фактически, распутывая сложные узлы социально-экономических и политических проблем, мы одновременно строили новую жизнь. Как результат, ситуация в стране постепенно, медленно, конечно, шаг за шагом, начала меняться к лучшему. Сейчас Россия не только полностью преодолела длительный спад производства, но и вошла в десятку крупнейших экономик мира. За период с 2000 года более чем в два раза увеличились реальные доходы населения. И хотя разрыв между доходами граждан еще недопустимо большой, но все-таки, все-таки в результате принятых в последние годы мер почти вдвое сократились масштабы бедности в России»<sup>14</sup>. На основе обнов-

<sup>11</sup> Патрушев Н. П. (доктор юридических наук, генерал армии, на период опубликования указанной статьи занимал должность директора ФСБ России, в настоящее время является секретарем Совета безопасности Российской Федерации) Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 3–12.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

<sup>13</sup> «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации» утверждена Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 (Российская газета. 2000. 28 сент.).

<sup>14</sup> Российская газета. 2007. 27 апр.



ленных Концепций национальной безопасности и информационной безопасности Российской Федерации следует разработать федеральный закон о национальной безопасности Российской Федерации и федеральный закон об информационной безопасности Российской Федерации, в которых должна быть определена рассчитанная на длительную перспективу государственная политика в этих сферах.

В настоящее время, когда Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма” и Федерального закона “О противодействии терроризму”»<sup>15</sup> в перечень вопросов местного значения всех видов муниципальных образований, наконец, включено участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования, которых в стране действует около 25 тысяч, территориальным органам ФСБ России следует принять участие в обеспечении депутатов представительных органов и должностных лиц муниципальных образований соответствующими методическим материалами по указанным вопросам. Данную проблематику следует включить в программы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Важно придать в нормативных правовых актах более конструктивный подход в противодействии экстремизму. Как справедливо отмечал Ю. С. Горбунов, «определение экстремизма в Федеральном законе “О противодействии экстремистской деятельности”, с одной стороны, имеет широкий характер, а с другой – фактически включает в себя конкретные деяния, криминализируемые Уголовным кодексом. Однако он при этом не содержит самого термина “экстремизм”. Таким образом, юридически целостного определения состава экстремизма как самостоятельного преступления нет»<sup>16</sup>.

Представляется, что экстремизм можно определить как насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; иная экстремистская деятельность, определенная Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Следует также согласиться с мнением В. В. Кудинова, который считает, что, «анализируя действующее российское законодательство, можно отметить, что в нем не нашли четкого отражения принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по защите государственной границы Российской Федерации»<sup>17</sup>. А ведь именно на таких принципах как согласованное взаимодействие, единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной пограничной политики в пределах собственных полномочий взаимодействующих государственных и муниципальных органов власти и управления, а также пограничных органов ФСБ России можно обеспечить эффективную и надежную защиту интересов России в пограничной сфере.

Информационная среда, насыщенная новейшими технологиями, наряду с очевидными достоинствами создает предпосылки для возникновения новых вызовов и угроз национальной безопасности. Особенно это относится к глобальной сети Интернет, где располагаются антироссийские сайты, создаваемые чаще всего на территориях других государств, направленные к подстрекательству совершения терактов, экстремистских действий и вербовки для них исполнителей. Для той части таких ресурсов Интернета, которые носят национальный характер, требуется принятие отраслевого нормативного правового акта, регулирующего порядок обретения ресурса, статус его владельцев, их права и обязанности по отношению к третьим лицам, публикующим информацию на ресурсе.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3452.

<sup>16</sup> Горбунов Ю. С. (доктор юридических наук, статс-секретарь – заместитель директора ФСБ России). Непродуманный закон может стать катализатором социальной напряженности // Судья. 2007. № 2. С. 59–64.

<sup>17</sup> Кудинов В. В. (кандидат военных наук профессор кафедры Пограничной академии ФСБ России). К вопросу о принципах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по защите государственной границы Российской Федерации // Государственное строительство. 2008. № 9. С. 4.



Заслуживает поддержки позиция преподавателей кафедры уголовного права и уголовного процесса Академии ФСБ России Л. Н. Башкатова, А. Е. Беляева, А. А. Игнатьева, С. И. Изюитко, А. В. Устинкова о том, что противодействие распространению экстремистских и террористических материалов международной, наднациональной части ресурсов Интернета путем правового регулирования их с позиции отечественного законодательства бесперспективно. Здесь следует последовательно добиваться разработки международных норм права и механизмов, регулирующих отношения в области использования глобальной информационной инфраструктуры, включая вопросы интернационализации управления сетью Интернет<sup>18</sup>.

В современных условиях, когда помимо силовых методов решения конфликтов между государствами все чаще приходят не менее разрушительные информационные, культурологические, экономические и политические методы, необходима со стороны федеральных органов исполнительной власти и в том числе ФСБ России, ответственных за национальную и информационную безопасность, активизация контрпропагандистской деятельности, направленной на предотвращение негативных последствий распространения дезинформации о внутренней и внешней политике России.

Выдвинутые В. В. Путиным масштабные задачи развития страны до 2020 г.<sup>19</sup> могут быть решены только в условиях национальной безопасности, реальной демократии и гражданской активности граждан. Нужна реальная поддержка людей. Только вместе власть и общество могут добиться успеха. В целях обеспечения национальной безопасности необходимо развернуть более широкую и разностороннюю работу по углублению понимания обществом факта существования, причин и опасного характера терроризма, экстремизма, организованной преступности, коррупции, а также создаваемых ими угроз, а главное, развивать и всемерно поощрять активное участие граждан в их предупреждении и борьбе с ними, совершенствовать взаимодействие в этом направлении ФСБ России и иных федеральных органов исполнительной власти, ответственных за национальную безопасность, с гражданами и их общественными объединениями. Необходимо также создать систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих ФСБ России и другим компетентным органам о любых фактах, связанных с подготовкой и осуществлением актов терроризма, экстремизма, организованной преступности, коррупции, обеспечить им эффективную защиту от вероятной мести или запугивания.

<sup>18</sup> Право и безопасность. 2007. № 3–4. С. 96–102.

<sup>19</sup> Послание Президента Российской Федерации Путина В. В. Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апр.



## Раздел 3

### ИСТОРИЯ ПРАВА

---

Е. Ф. Мосин

#### ПРОБЛЕМАТИКА АНТИСОЦИАЛЬНЫХ СДЕЛОК В НАЛОГОВОМ КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ РОССИИ ЧАСТЬ I. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ СТАТЬИ 169 ГК РФ

**Аннотация.** Анализируется российская история концепции ст. 169 Гражданского кодекса РФ, согласно которой сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна. Эта статья используется работниками налоговых органов для конфискации доходов компаний, полученных от сделок, направленных на уклонение от налогов.

**Annotation.** In the article, there is analyzed Russian history of the concept of article 169 of the Civil code of the Russian Federation according to which a transaction concluded for a purpose knowingly contrary to the fundamentals of law order or morality shall be void. This provision is used by the tax collection authorities to confiscate companies' revenues obtained from transactions aimed at tax evasion.

Налогово-контекстная история проблематики антисоциальных сделок привлекательна той изменчивостью, которая ей присуща в силу ее очевидной политической окраски, не позволяющей даже вопрос о критериях, необходимых и достаточных для юридической квалификации сделки как антисоциальной, решить сугубо в формально-позитивистском плане.

Поэтому, в частности, автор, формулируя название статьи, предпочел словосочетание «налоговый контекст», а не более строго соответствующее ее содержанию словосочетание «фискальный контекст», или еще более строгое и более точное – «в истории российского фиска» (с оговоркой: более точное, если термин «фиск» понимать в его современном значении, а не в том, в каком он использовался в России XVIII в.). Впрочем, автор и в этом решил положиться на замечательное пояснение, сделанное<sup>1</sup> при толковании слова «контекст»: «Значение слова узнается в контексте».

Налоговый контекст как фон для исследования в данном случае особо привлекателен также и тем, что позволяет понять, как возникший в революционную эпоху политический интерес в праве вытесняется в постсоветской эпохе экономическим или, возможно, будет более правильно сказать – фискально-бюрократическим. И, в дополнение к этому, позволяет дать еще одно подтверждение наблюдению: «Истина, по-видимому, состоит в том, что экономические факторы более весомы в одни эпохи и в одних регионах мира, политические факторы – в других, религиозные – в третьих, правовые – в четвертых и так далее и что решающее значение во все времена и во всех регионах имеет способ взаимодействия этих различных факторов»<sup>2</sup>. Ибо метко заметил автор: «Конструкция нормы ст. 169 ГК РФ наводит на мысль, что законодатель перенес саму историю соответствующих норм советского законодательства в действующий ГК. Это проявляется в том, что, на наш взгляд, подлинный смысл ст. 169 ГК РФ раскрывается лишь в историческом толковании»<sup>3</sup>.

---

© Е. Ф. Мосин, 2008

<sup>1</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.

<sup>2</sup> Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. М., 1998. С. 521.

<sup>3</sup> Чернышов Г. П. Место сделок, совершенных с целью, противной основам правопорядка и нравственности, в системе недействительных сделок // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2005. № 1.



В современном юридическом мире после вступления в силу с 1 января 1995 г. части первой ГК РФ под антисоциальными сделками (сделками антисоциального характера, сделками антисоциальной направленности) принято понимать сделки, именуемые в ст. 169 «Недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности» ГК РФ сделками, совершенными с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности. Согласно ст. 169 ГК РФ эти сделки ничтожны. При наличии умысла у обеих сторон такой сделки и ее исполнения обеими сторонами все полученное ими по сделке взыскивается в доход Российской Федерации; если же при наличии умысла у обеих сторон сделка исполнена только одной из них, то в доход Российской Федерации взыскивается все полученное другой, а также все причитавшееся с нее первой стороне в возмещение полученного.

Строгое определение антисоциальной сделки исходя из ст. 169 ГК РФ предложено: «Антисоциальная сделка – это умышленное правонарушение, обладающее внешними признаками гражданско-правовой сделки; носящее общественно опасный (вредный) характер и посягающее на установленные законом общественные, экономические и социальные основы государства, государственную безопасность, основные конституционные права и свободы граждан (основы правопорядка Российской Федерации); и влекущее за собой для виновной стороны юридическую ответственность в виде взыскания всего полученного по такой сделке в доход Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Норма, аналогичная по смыслу норме ст. 169 ГК РФ, с теми же последствиями ее применения и текстуально близкая к ней, была и в ГК РСФСР 1964 г., утвержденном Законом РСФСР от 11.06.1964 г. «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР»<sup>5</sup>, – в ст. 49 «Недействительность сделки, совершенной с целью, противной интересам государства и общества», подлежащей применению в случае, «если сделка совершена с целью, заведомо противной интересам социалистического государства и общества». Эта статья ГК РСФСР 1964 г. редко применялась, но определенный эффект обеспечивала, причем не столько экономический, сколько политико-идеологический: «...право на требование чего-либо не содержит права взять это силой, но оно может ослабить ощущение неуместности этой силы»<sup>6</sup>. Формулировка ст. 49 ГК РСФСР 1964 г. полностью совпадает с формулировкой абз. 6 ст. 14 «Сделки» Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., утвержденных Законом СССР от 08.12.1961 г. «Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик»<sup>7</sup>.

В ГК РСФСР 1922 г., введенном в действие с 1 января 1923 г. постановлением ВЦИК от 11.11.1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.»<sup>8</sup>, борьбу с антисоциальными сделками нормативно обеспечивала совокупность ст. 30, 147 и 402, согласно которым недействительна сделка, совершенная с целью, противной закону или в обход закона, а равно сделка, направленная к явному ущербу для государства; в случае недействительности договора, как противозаконного или направленного к явному ущербу для государства, ни одна из сторон не вправе требовать от другой возврата исполненного по договору, а неосновательное обогащение взыскивается в доход государства; обогатившийся за счет другого лица, вследствие противозаконного или направленного в ущерб государству действия этого лица обязан внести неосновательно полученное в доход государства.

Эти нормы довольно широко применялись в судебной практике, чему фактически способствовало «распространительное» толкование п. 5 постановления ВЦИК от 11.11.1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.», согласно которому «распространительное толкование Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р. допускается только в случае,

<sup>4</sup> Блинова М. А. Недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 (<http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=124602> приведена только небольшая часть автореферата).

<sup>5</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406, 407.

<sup>6</sup> Познер Р. А. Экономический анализ права: В 2 т. Т. 1. СПб., 2004. С. 362.

<sup>7</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

<sup>8</sup> СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.



когда этого требует охрана интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс». В этом же духе понимался и тезис акад. А. Я. Вышинского в его главной монографии, за которую ему в 1947 г. была присуждена сталинская премия первой степени: «Правосознание судьи корректирует применение закона, всегда, в силу своих формальных качеств, более абстрактно, алгебраично относящегося к жизненным явлениям, чем это применимо в судебной практике»<sup>9</sup>. И другой его тезис: «В деле оценки доказательственной силы тех или иных так называемых обстоятельств дела чрезвычайное значение имеет та классовая основа, которая определяет отношение судьи или следователя к этим обстоятельствам, которая определяет идеологическую точку зрения оценщика. Эта точка зрения не отделима от личности оценщика, как не отделима в свою очередь его личность от класса, к которому он принадлежит. <...> Неправильно думать, что система доказательств, как и все доказательственное право (принципы доказывания, методы отыскания доказательств, классификация доказательств и т. д.) в целом, в какой-либо степени является внеклассовой, аполитической категорией»<sup>10</sup>. В результате имело место то, аналогично чему можно найти в реплике: «Исторические примеры убедительно доказывают, что налогообложению есть пределы. Однако из событий позднего феодализма нельзя сделать вывода, где же точно пролегали эти границы. Можно лишь сказать, что в каждом случае налогообложение выходило далеко за эти границы»<sup>11</sup>.

Такой подход не удивителен, если учесть, например, указания Председателя Совнаркома В. И. Ленина наркомю юстиции Д. И. Курскому. В письме Д. И. Курскому от 17.05.1922 г. В. И. Ленин в связи с разработкой Наркомюстом проекта УК РСФСР пишет: «Суд должен не устранить террор; обещать это было бы самообманом или обманом, а обосновать и узаконить его принципиально, ясно, без фальши и без прикрас. Формулировать надо как можно шире, ибо только революционное правосознание и революционная совесть поставят условия применения на деле, более или менее широкого»<sup>12</sup>.

Тремя месяцами ранее Ленин писал: «Прежде боевыми органами Соввласти были главным образом Наркомвоен и ВЧК. Теперь *особенно* боевая роль выпадает на долю НКЮста; понимания этого, к сожалению, со стороны руководителей и главных деятелей НКЮста не видно. <...> Не перенимать (вернее, не дать себя надувать тупоумным и буржуазным старым юристам, кои перенимают) старое, буржуазное понятие о гражданском праве, а создавать новое. <...> ... вырабатывать новое гражданское право, новое отношение к “частным” договорам и т. п. Мы ничего “частного” не признаем, для нас *все* в области хозяйства есть *публично-правовое*, а не частное. Мы допускаем капитализм *только* государственный, а государство, это – мы... Отсюда – расширить применение государственного вмешательства в “частноправовые” отношения; расширить право государства отменять “частные” договоры; применять не *corpus juris homani* к “гражданским правоотношениям”, а *наше революционное правосознание...*»<sup>13</sup> (курсив источника).

Отсюда всего лишь шаг до появления § 7 под названием «Принципиальная противоположность советского договора буржуазному» в главе 1 «Советский хозяйственный договор и договорная дисциплина» монографии акад. А. В. Венедиктова<sup>14</sup>.

Ленинские указания были лишь конкретизацией применительно к законотворческому процессу положения, двумя годами ранее разъясненного В. И. Лениным прямо и недвусмысленно: «Научное понятие диктатуры означает не что иное, как ничем не ограниченную, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненную, непосредственно на насилие опирающуюся власть»<sup>15</sup>. А еще двумя годами ранее, 5 июля 1918 г., выступая в

<sup>9</sup> Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в советском праве. 3-е изд., доп. М., 1950. С. 181.

<sup>10</sup> Там же. С. 64–65.

<sup>11</sup> Хэфеле Х. Границы налогообложения. Размышления финансового политика // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир: Сб. / Пер. с нем. М., 1992. С. 383.

<sup>12</sup> Ленин В. И. Письмо Д. И. Курскому от 17.05.1922 // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 190.

<sup>13</sup> Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д. И. Курскому от 20.02.1922 // Там же. С. 396–398.

<sup>14</sup> Венедиктов А. В. Договорная дисциплина в промышленности // Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. I. М., 2004 (Сер. «Классика российской цивилистики»).

<sup>15</sup> Ленин В. И. К истории вопроса о диктатуре // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 383.



докладом Совнаркома на V Всероссийском Съезде советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов, он говорил: «...плох тот революционер, который в момент острой борьбы останавливается перед незыблемостью закона. Законы в переходное время имеют временное значение. И если закон препятствует развитию революции, он отменяется или исправляется»<sup>16</sup> – ситуация, которую можно описать вовсе не для нее предназначенными словами немецкого юриста О. Бюлова: «Все, что законодатель в состоянии сделать, это лишь план, лишь набросок будущего желательного правопорядка»<sup>17</sup>.

Для характеристики юридической жизни той эпохи подошли бы слова Канта: «Юрист-законник ищет законы, гарантирующие *мое* и *твое* (когда он действует – как и надлежит – в качестве должностного лица правительства), не в своем разуме, а в обнародованном и утвержденном высшими властями своде законов. От него нельзя по справедливости требовать доказательства истинности и правомерности этих законов, так же как и защиты от высказываемых разумом возражений против них. В самом деле, только повеления указывают, что соответствует праву, и вопрос о том, соответствуют ли праву сами повеления, юрист должен отвергнуть как нелепый»<sup>18</sup> (курсив источника).

Впрочем, для революционной эпохи было характерно лишь широкое применение вышеуказанных статей ГК РСФСР. Если же сравнивать их со ст. 49 ГК РСФСР 1964 г., то окажется, что ГК РСФСР 1922 г. был либеральнее: в соответствующем случае он предусматривал взыскание в доход государства только исполненного по незаконной сделке, в то время как ГК РСФСР 1964 г. и Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. требуют взыскания в доход государства не только исполненного, но и причитавшегося в возмещение исполненного (но ГК РСФСР допускал взыскание в доход государства в большем количестве случаев<sup>19</sup>). И если ранее «в качестве правового основания для взыскания в доход государства исполненного по противозаконной сделке выступало “неосновательное обогащение” (см., например, ст. 147 ГК РСФСР 1922 г.), чем заслонялась самая идея карательной санкции за исполнение такой сделки», то с принятием Основ... оказалось, что «этот “заслон” устранен, и карательный характер санкции выступает с большей четкостью»<sup>20</sup>.

В концептуальном плане вышеуказанные нормы ГК РСФСР 1922 г. возникли не совсем на пустом месте: история гражданско-правового обеспечения борьбы с антисоциальными сделками своими корнями уходит далее, в законодательство царской России. Но прежде, чем перейти к нему, отметим, что концепция, нашедшая свое последнее нормативно-правовое воплощение в ст. 169 ГК РФ, принятого в 1994 г., а до этого – в ст. 49 ГК РСФСР, принятого в 1964 г., еще ранее – в ст. 30, 147, 402 ГК РСФСР, принятого в 1922 г., не была пропущена и при подготовке в конце XIX – начале XX в. проекта Гражданского уложения Российской Империи. Проект последнего<sup>21</sup> содержит ст. 94, по которой «недействительны сделки, противные закону, добрым нравам или общественному порядку. Сделка признается противозаконной, когда она клонится к достижению цели, законом запрещенной».

В объяснениях к этой статье Редакционной комиссии, работавшей над Гражданским уложением, указано как на «общее правило, что законы, охраняющие общественный порядок (*jus publicum*), не могут быть изменяемы сделками частных лиц». При этом Редакционная комиссия ссылается на ст. 6 Гражданского уложения Царства Польского<sup>22</sup>. Заметим, что гораздо раньше, нежели в Гражданском уложении Царства Польского, и вместе с тем изящнее

<sup>16</sup> Ленин В. И. Доклад Совета Народных Комиссаров 5 июля 1918 года V Всероссийскому Съезду советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов // Там же. С. 504.

<sup>17</sup> Цит. по: Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 349.

<sup>18</sup> Кант И. Спор факультетов // Соч.: В 6 т. Т. 6. М., 1966. С. 321.

<sup>19</sup> Чернышов Г. П. Место сделок, совершенных с целью, противной основам правопорядка и нравственности, в системе недействительных сделок.

<sup>20</sup> Райхер В. К. Конфискационные последствия сделок, противных интересам социалистического государства и общества // Правоведение. 1965. № 1. С. 61.

<sup>21</sup> Гражданское уложение. Кн. 1. Положения общие: проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения (с объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной комиссии) / Под ред. И. М. Тютрюмова; сост. А. Л. Саатчиан. М., 2007 (напечатано по изданию 1910 г.). С. 159.

<sup>22</sup> Там же. С. 160–161.





эту же мысль выразил римский юрист и государственный деятель Эмилий Папиниан (ок. 150–212)<sup>23</sup>: «Публичное право не может быть изменяемо договорами частных лиц». Впрочем, уже сама формулировка цитируемого объяснения Редакционной комиссии свидетельствует о том, что ее авторы, конечно, знали о формуле Папиниана (невозможно предположить противное при тогдашнем уровне юридического образования и составе Редакционной комиссии).

Принципиальное отличие нормы ст. 94 проекта Гражданского уложения Российской Империи от советских и постсоветской гражданско-правовых норм против антисоциальных сделок заключается в отсутствии в первой и в присутствии во всех остальных (хронологически последующих) карательной санкции, причем конфискационного характера (доказательство конфискационности содержится в статье<sup>24</sup>).

Думается, что отсутствие такой санкции в дореволюционном гражданском законодательстве можно объяснить тем же, чем Д. О. Тузов, известный российский цивилист и ведущий специалист по проблематике недействительных сделок, объясняет отсутствие термина «реституция» в научном аппарате дореволюционной цивилистики: «Русские дореволюционные юристы не только не употребляли термина “реституция” в указанном значении [«возвращение контрагенту всего полученного по сделке как последствие ее недействительности». – Е. М.], но и не знали специального понятия “последствия недействительности сделки”, обязанного своим появлением лишь послереволюционной цивилистике и ставшего легальным в современном российском праве ... Впрочем, если бы такое понятие и было предложено в то время, принять его им не позволила бы рафинированность их научной школы»<sup>25</sup>.

Действительно, например, в объяснениях Редакционной комиссии к ст. 97 проекта Гражданского уложения о том, что сегодня назвали бы двойной реституцией, говорится так: «Сделка, признанная недействительной, не может служить для сторон источником каких-либо прав и обязательств, и уничтожение ее влечет за собой возвращение сторон в прежнее положение, существовавшее до заключения сделки»<sup>26</sup>. Отсюда категорическое утверждение, от которого отказались последующие поколения российских законодателей: «...единственная санкция гражданских норм должна заключаться в недействительности заключенных вопреки им сделок. Что же касается иных невыгодных последствий, которые вызываются неисполнением при заключении сделки требований закона, то эти последствия, как, например, наказание или гербовый штраф, лежат вне области гражданских законов и упоминать о них в гражданских уложениях нет основания»<sup>27</sup>.

Вместе с тем позволим себе не согласиться с мнением, что «русские дореволюционные юристы ... не знали специального понятия “последствия недействительности сделки”»<sup>28</sup>, ибо, например, в объяснениях Редакционной комиссии к ст. 97 проекта Гражданского уложения Российской Империи недвусмысленно написано: «Последствия недействительности сделки определяются сообразно с ее причиной или основанием»<sup>29</sup>.

В концептуально-историческом плане корни нормы, в советское время дополненной конфискационной санкцией и в наше время воплощенной в ст. 169 ГК РФ, легко прослеживаются до ст. 1528 и 1529 гл. 1 (О составлении и совершении договоров вообще) раздела 1 (О составлении, совершении, исполнении и прекращении договоров вообще) кн. 4 (О обязательствах по договорам) ч. 1 т. 10 (Свод законов гражданских) Свода законов Российской Империи<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> Папиниан / Дигесты Юстиниана. Книга II. Титул XIV. О договорах. Фрагмент 38. – Цит. по: Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 201.

<sup>24</sup> Белов В. А. Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2, 3.

<sup>25</sup> Тузов Д. О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. М., 2007. С. 416.

<sup>26</sup> Гражданское уложение. Кн. 1... С. 165.

<sup>27</sup> Там же. С. 162.

<sup>28</sup> Тузов Д. О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. С. 416.

<sup>29</sup> Гражданское уложение. Кн. 1... С. 164.

<sup>30</sup> Свод законов Российской Империи: В 16 т. (Издание 1900 г.) // Государственная Дума в России: 1906–2006 годы. Стенограммы заседаний и другие документы / Электронное издание: Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания РФ; Федеральное архивное агентство; ЗАО «Информационная компания “Кодекс”»; ООО «Агора АйТи», Базы данных компании «КонсультантПлюс», ООО «НПП “Гарант-Сервис”», 2006.



Согласно ст. 1528 Свода законов Российской Империи «договоръ составляется по взаимному согласію договаривающихся лицъ (а). Предметомъ его могутъ быть или имущества, или действия лицъ; цель его должна быть непротивна законамъ, благочинію и общественному порядку (б)».

По данным видного русского правоведа 2-й половины XIX – начала XX в. С. В. Пахмана<sup>31</sup>, цитируемое начало впервые было выражено в Уставе благочиния или Полицейском 1782 г. (С. В. Пахман именует его сокращенно – Устав благочиния 1782 г.; так этот акт Екатерины II от 8 апреля 1782 г. обычно именовался в литературе времени Пахмана и позднейшего), положившем начало формированию в России полицейского права. Как замечает об этом уставе А. Б. Каменский, «знаменитая мысль Петра: “полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков” – находит в Уставе наиболее полное воплощение»<sup>32</sup>. Для Устава характерна противоречивость позиции государственной власти в отношении к подданным государства (эта противоречивость с особой силой проявилась в советскую эпоху): как пишет историк Н. И. Павленко, «в самом названии документа кроется противоречие. “Устав благочиния” предполагает комплекс мер по внедрению самых разнообразных добродетелей: милосердия, уважения к старшим, добросердечия, готовности оказать помощь ближнему, проявлять твердость в православной вере, соблюдать правила общежития и др. Слова же “или Полицейский” имеют в виду не сознательность подданного, не его добровольное восприятие добродетелей, а их насильственное внедрение, использование мер принуждения»<sup>33</sup>. Как указано в его преамбуле, Устав учрежден «для споспешения доброму порядку, удобнейшего исполнения законов и для облегчения присутственных мест и по недостатку установления, до себя затрудняющих...»<sup>34</sup>. Согласно Уставу «управа благочиния не дозволяет в городе гражданину вчинать новизну в том, на что узаконения есть. Всякую же новизну, узаконению противную, пресекает в самом начале»<sup>35</sup>.

Но существует и другое мнение о появлении ст. 1528 в Своде законов Российской Империи: обер-прокурор 2-го Департамента Правительствующего Сената И. М. Тютрюмов в качестве одного из комментариев к этой статье приводит высказывание М. М. Винавера, сделанное последним в сборнике 1907 г.: «Третье положение 1528 ст., по которому “цель договора должна быть не противна законам, благочинию и общественному порядку”, прямо переписано из 1133 ст. Наполеонова Кодекса»<sup>36</sup> (в современном Французском гражданском кодексе<sup>37</sup> ст. 1133 состоит из одного короткого предложения: «Основание является незаконным, когда оно запрещено законом, противоречит добрым нравам или публичному порядку»; с ней перекликается ст. 1131: «Обязательство, не имеющее основания или имеющее ложное основание или незаконное основание, не может порождать никаких последствий»).

На Кодекс Наполеона как на «образец для введения» «ограничительного начала» ст. 1528, указывает и И. А. Покровский<sup>38</sup>, резко выступавший против использования в законе столь неопределенных критериев, как благочиние, общественный порядок, добрые нравы; его критику высоко оценил современный ведущий российский специалист по проблемам права собственности К. И. Скловский<sup>39</sup>, заметивший по поводу критики И. А. Покровским понятия «основы правопорядка» как «внезаконного критерия», что «сопоставимого по глубине и точности опровержения этой позиции в отечественной литературе обнаружить

<sup>31</sup> Пахман С. В. История кодификации гражданского права. М., 2004 (Сер. «Русское юридическое наследие»). С. 614–615.

<sup>32</sup> Каменский А. Б. «Под сению Екатерины...»: Вторая половина XVIII века. СПб., 1992. С. 306.

<sup>33</sup> Павленко Н. И. Под скипетром Екатерины / <http://www.ekaterina2.com/download/index.php#08>.

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Каменский А. Б. «Под сению Екатерины...»: Вторая половина XVIII века. С. 306.

<sup>36</sup> Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / Сост. И. М. Тютрюмов. Книга четвертая. М., 2004.

<sup>37</sup> Французский гражданский кодекс. СПб., 2004.

<sup>38</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права (Сер. «Классика российской цивилистики»). М., 1998. С. 251–252.

<sup>39</sup> Скловский К. И. Актуальные проблемы применения статьи 169 ГК РФ в судебной практике // Закон. 2007. № 5.



невозможно». Но, отметим, Покровский вместе с тем признавал, что «ограничительная тенденция по адресу договорной свободы является бесспорным отражением того смутного общественного сознания, что исключительное господство индивидуалистических начал в экономической области не может привести к такому регулированию общественной жизни, которого требует развившаяся социальная этика. Чувствуется, что здесь необходима не только “индивидуализация”, но и “солидаризация” или “социализация”»<sup>40</sup>.

По-видимому, далее в российской истории следы нормы ст. 169 ГК РФ теряются; точнее, они уже не видны столь же ясно и отчетливо. Кажется, далее можно лишь проследить историю концепции недействительных сделок вообще. Например, в ст. 114 Псковской судной грамоты 1467 г. (год принятия ее на вече; фактически же большая часть ее правил применяется уже в начале XV в.) говорится: «А кто с ким на пьяни менится чим, или что купит, а потом проспятся и одному исцу не любо будет, ино им разменится, а в том целования нет, ни присужати»<sup>41</sup>. Также в Соборном уложении 1649 г. (ст. 13 главы XXV «Указ о корчмах а в нем 21 статья»): «А которые люди будут в приводе с табаком же, а в роспросе скажут, что они тот табак купили у кого у русских людей, или у иноземьцов, которые иноземьцы государю служат, и тех людей, на кого они в продаже того табаку учнут говорити, сыскивая, спрашивать, и с очей на очи их ставить, и будет дойдет до пытки, и тех по тому же пытать и указ чинити, до чего доведется»<sup>42</sup>. Здесь ссылка дана на указ царя Михаила Федоровича, по которому (ст. 11 главы XXV Соборного уложения 1649 г.) «кто русские люди и иноземцы табак учнут держати, или табаком учнут торговати и тех людей продавцов и купцов велено имати и присылати в Новую четверть, и за то тем людям чинити наказание болшое бес пощады, под смертною казнию, и дворы их и животы имая, продавати, а денги имати в государеву казну».

Еще больше следов во всемирной истории. Но поскольку это выходит за рамки настоящей статьи, то ограничимся лишь ссылкой на высказанное по поводу мысли о том, что «платеж, осуществленный и полученный вопреки закону, не должен доставаться ни одному из участников сделки, а должен переходить в собственность государства для общественных целей. Подобная мысль высказывалась уже *Фомой Аквинским* в отношении симонии (т. е. незаконной торговли церковными должностями), “поскольку в этом случае получатель, присваивая исполненное в его пользу, действует запрещенным образом, он не может это удерживать, и оно должно быть использовано для целей святой церкви”»<sup>43</sup>, а также на замечание о том, что «в римском праве не существовало такого основания недействительности, как публичный порядок, так как в этом качестве использовалось нарушение добрых нравов. ... Концепция добрых нравов, будучи предтечей публичного порядка, заложила те основные принципы, которые затем стали им использоваться»<sup>44</sup>.

Положение, содержащееся в ст. 1528 Свода законов Российской Империи, конкретизируется в его ст. 1529: «Договоръ недействителенъ и обязательство ничтожно, если побудительная причина къ заключенію онаго есть достиженіе цели, законами запрещенной (а), какъ то, когда договоръ клонится: 1) къ расторженію законнаго супружества (б); 2) къ подложному переукреплению имени въ избежаніе платежа долговъ (в); 3) къ лихоимственнымъ изворотамъ (г); 4) къ присвоению частному лицу такого права, котораго оно по состоянію своему иметь не можетъ (д); 5) ко вреду государственной казны (е)».

Мы не исследуем возможности и перспективы сопоставления ст. 169 ГК РФ и ст. 1528 Свода законов Российской Империи, с одной стороны, и ст. 168 ГК РФ и ст. 1529 Свода зако-

<sup>40</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права (Сер. «Классика российской цивилистики»). С. 274; Павленко Н. И. Под скипетром Екатерины / <http://www.ekaterina2.com/download/index.php#08>.

<sup>41</sup> Псковская судная грамота // Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 342.

<sup>42</sup> Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года. М., 1961 (<http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm>).

<sup>43</sup> Цвайгерт К., Кётец Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2 т. Т. 2. Договор. Неосновательное обогащение. Деликт / Пер. с нем. М., 1998. С. 335.

<sup>44</sup> Афанасьев Д. В. Нарушение публичного порядка как основание признания сделки недействительной в российском и зарубежном праве // Недействительность в гражданском праве: проблемы, тенденции, практика: Сб. статей / Отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2006. С. 130.



нов Российской Империи – с другой, и на этом основании различения их пар так, как это сделано<sup>45</sup>, поскольку, во-первых, по вопросу соотношения норм статей 168 и 169 ГК РФ автор настоящей статьи придерживается другой позиции, а именно той, что изложена<sup>46</sup>, а, во-вторых, такое сопоставление, возможно, противоречило бы информации о ст. 1528 Свода законов Российской Империи С. В. Пахмана, который пишет: «Это начало ... затем в разных узаконениях последующего времени были указаны и те побудительные причины к заключению договора, которые делают договор недействительным и которые прямо указаны в Своде»<sup>47</sup>.

Анализируя и комментируя ст. 1529 Свода законов Российской Империи, один из лучших российских цивилистов конца XIX в. К. П. Победоносцев пишет: «Вообще, и независимо от этой статьи, обязательство к действию, законом запрещенному, не может иметь силы перед законом. Когда дойдет до понудительного исполнения, ни суд, ни иная власть общественная не вправе служить органом такого понуждения; стало быть, обязательство незаконное, лишенное законной санкции, в этом смысле недействительно. Но приведенная статья имеет в виду нечто иное: не само действие, но *цель* соглашения и побудительную его причину, поскольку она явствует из целой экономии договора. Закон уничтожает соглашение воли, *направленное* к противозаконной цели... В этом именно и следует искать руководящего начала в применении статьи: иначе правило ее окажется шатким, неопределительным в применении»<sup>48</sup> (курсив источника).

Вместе с тем из параграфа (§ 7 гл. 2 первого отдела «Общая часть учения о договорах и обязательствах»), который в своем Курсе гражданского права К. П. Победоносцев отвел рассмотрению таких, в частности, вопросов договорного права, как «мнимая цель», «цель запрещенная», «о значении запрещенной цели по русскому закону», «уничтожение договора с запрещенной целью и последствия уничтожения», можно заключить, что его автор, по-видимому, даже не мыслил юридической возможности (не говоря уж о целесообразности), оставаясь в рамках частного права, связывать ст. 1528 или ст. 1529 с какой-либо санкцией конфискационного характера.

Да и знаменитый, из числа основоположников русской цивилистики, Д. И. Мейер в своем курсе лекций «Русское гражданское право», читавшемся им в Казанском университете в середине XIX в., говоря о том, что «нарушение права влечет за собой известные юридические последствия для лица, нарушившего право», указывает: «... мы имеем в виду только гражданские последствия противозаконных действий, а не касаемся уголовных» и под гражданским наказанием понимает только пеню или штраф<sup>49</sup>. Он же пишет: «Существо гражданского наказания заключается в том, что: а) ... наказание это касается имущественных прав, почему и вносится в сферу гражданского права; б) гражданское наказание производится в пользу того лица, чье право нарушено, так что гражданское наказание составляет для него прямую выгоду, чем также отличается оно от указания уголовного; в) гражданское наказание не соразмеряется с материальным вредом, причиненным действием, чем и отличается оно существенно от вознаграждения за ущерб...»<sup>50</sup>. Различает гражданское и уголовное наказания применительно к недействительным сделкам и другой видный представитель российской цивилистики – Г. Ф. Шершеневич<sup>51</sup>. Следует, впрочем, заметить, что в дореволюционном гражданском законодательстве в одном случае<sup>52</sup> все же предусматривалось в качестве последствия воспрещенной сделки отбирать в казну все полученное по ней без вознаграждения сторон сделки.

Изложенное здесь не следует понимать как то, что, в отличие от их предшественников, современные российские цивилисты полностью согласны с существованием в ГК РФ «кон-

<sup>45</sup> Гутников О. В. Недействительные сделки в гражданском праве (теория и практика оспаривания). М., 2008. С. 430–431.

<sup>46</sup> Гражданское право: В 3 т. Т. 1 / Отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2006. С. 308–309.

<sup>47</sup> Пахман С. В. История кодификации гражданского права. С. 615.

<sup>48</sup> Победоносцев К. П. Курс гражданского права: В 3 т. Т. 3 (Сер. «Русское юридическое наследие»). М., 2003. С. 38.

<sup>49</sup> Мейер Д. И. Русское гражданское право (в 2 ч.). М., 2000 (Сер. «Классика российской цивилистики»). С. 246.

<sup>50</sup> Там же.

<sup>51</sup> Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права (Сер. «Юридическое наследие»). Тула, 2001. С. 169.

<sup>52</sup> Шестакова Н. Д. Недействительность сделок. СПб., 2008. С. 78.





фискационной» статьи, каковой является ст. 169 ГК РФ. Среди современных цивилистов немало тех, кто (например <sup>53</sup>) полагают, что место нормы ст. 169 в КоАП РФ или в УК РФ. Но есть и занимающие противоположную позицию, например<sup>54</sup>: «...нельзя не только убирать эту статью из законодательства, но и трактовать ее излишне узко, мешая развитию правоприменительной практики. Хороша эта норма тем, что помогает осознать простую истину: в регулировании частных отношений между отдельными лицами гражданское право не может не осуществлять воспитательные функции, не служить общественной пользе, морали общества, иными словами, гражданское право не может не быть глубоко нравственным по своей сути».

Автору настоящей статьи ближе позиция: «Гражданское право призвано регулировать частноправовые отношения. Это касается и норм о недействительности сделок. Если сделка нарушает право как законный интерес частноправового характера какого-либо лица – субъекта гражданского права, то необходима их защита гражданско-правовыми способами. В случае нарушения публичного интереса посредством совершения сделки в действие должны вступать публично-правовые механизмы – привлечение правонарушителя к ответственности, имеющей публичный характер. Если при этом частноправовой интерес не нарушен, то не должны данные отношения (по поводу нарушения публичного порядка) регулироваться гражданским правом, так как достаточно их регулирования публичным правом»<sup>55</sup>.

Поэтому, хотя, казалось бы, многое из вышеизложенного представляет всего лишь исторический интерес и не имеет даже косвенного отношения к сегодняшней действительности, тем более, что и ст. 169 ГК РФ в судебной практике применяется редко (но зато с разрушительными последствиями для участников сделки), однако вряд ли в Гражданском кодексе РФ можно указать хоть одну статью, которая в 2008 г. была бы сопоставима со ст. 169 ГК РФ по количеству и рангам участников дискуссии, вызванной налоговой проблематикой ее применения, указать статью, которая была бы сопоставима со ст. 169 ГК РФ по тем накалу, остроте, полемическому задору, которые в 2008 г. были присущи дискуссии по экономико-правовым вопросам применения этой статьи налоговыми органами и арбитражными судами. Повод для дискуссии дало постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 10.04.2008 г. № 22 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации». Причина же лежит глубже – в обозначенной этим постановлением правовой позиции Высшего Арбитражного Суда РФ и в правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его определениях от 25.07.2001 г. № 138-0, от 08.06.2004 г. № 225-0, от 08.06.2004 г. № 226-0 и от 08.06.2004 г. № 227-0. Детально это будет рассмотрено во второй части настоящей статьи.

<sup>53</sup> Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / Под общ. ред. В. А. Белова. М., 2007. С. 391.

<sup>54</sup> Щенникова Л. В. Должно ли гражданское право служить утверждению публичного порядка и нравственности? // Законодательство. 2008. № 1.

<sup>55</sup> Шестакова Н. Д. Недействительность сделок. СПб., 2008. С. 79.

Е. Ю. Ястребова

## ПЬЕР ЖОЗЕФ ПРУДОН О ПРАВЕ ЛИТЕРАТУРНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

**Аннотация.** Статья посвящена историко-правовым аспектам становления института авторского права во Франции конца XVIII – первой половины XIX вв. Автор подробно останавливается на анализе учения П.-Ж. Прудона, обращенного к осмыслению права литературной собственности. Подробно исследуя критические воззрения французского мыслителя на учение



Р. Декарта о духе и материи, автор выделяет основную мысль Прудона, связанную с неприятием тезиса вечности любого интеллектуального произведения. Ключевым направлением учения Прудона является полное отрицание понятия «литературная собственность», поскольку оно, по мысли ученого, противоречит основным принципам политической экономии.

**Ключевые слова.** Автор, авторский труд, авторское право, исключительное право, литературная собственность, интеллектуальная собственность, литературный майорат.

**Annotation.** The article is devoted to historical and legal aspects of formation of institute of the copyright in France in the end of XVIII – first half of XIX centuries. The author fixes on a detailed analysis of the doctrine of Pierre Joseph Proudhon, turned to conceptualization of the right of literary property. Investigating in detail critical views of the French thinker on Rene Descart doctrine about spirit and matter, the author emphasizes a basic thought of Proudhon attributed to aversion of the thesis of eternity of any intellectual product. A key direction of Proudhon doctrine is the complete negation of a concept of «literary property» as it, according to the scientist, contradicts main principles of political economy.

**Key world.** Author, author's labor, copyright, exclusive right, literary property, intellectual property, literary majorat.

Важное место в западной правовой мысли начала XIX в. отводилось вопросу «неприкосновенного и священного» права собственности, инициированному принятием в 1804 г. Гражданского кодекса императора Наполеона I (1769–1821).

Политический импульс к выведению вопроса о собственности на авансцену правовых дискуссий был дан Французской революцией 1789–1799 гг. «Французская революция требовала выразительных лозунгов. Для авторского права таким лозунгом стало право собственности, наилучшим образом обеспечивающее охрану мысли писателей и философов, которым Франция была обязана новыми достижениями в области гражданственности»<sup>1</sup>. Под непосредственным влиянием «проприетарной» (*proprius* (лат.) – собственный) теории авторского права любой продукт интеллектуального труда все чаще отождествлялся с обычной вещью, а писательская корпорация в полный голос заговорила о праве литературной собственности.

К середине XIX в. ареал исследований в сфере авторского права как права литературной собственности получил новый доминирующий вектор – от имущественного компонента авторского права в сторону личности автора. Одним из первых ярых противников «проприетарной» теории был П. Ж. Прудон.

Французский мыслитель XIX в. Пьер Жозеф Прудон (1809–1865) вошел в анналы теоретиков государства и права не только в качестве крупнейшего идеолога анархизма, но и как весьма заметная фигура в области исследования права собственности вообще и авторского права в частности. «Если бы мне надо было ответить на вопрос: «Что такое рабство», – я ответил бы: “Это убийство”... право отнять у человека его мысль, волю, его личность есть право над его жизнью и смертью и сделать человека рабом – значит убить его», – замечает Пьер Прудон в своей работе «Что такое собственность? Или исследование о принципе права и власти»<sup>2</sup>. Приравнивая рабство человека к его убийству, Прудон стремится доказать, что для человеческого общежития слово «кража» является перифразом или эвфемизмом слова «собственность». По мысли ученого, «ни труд, ни завладение, ни закон не могут создать собственности..., собственность может распространяться только на вещи, имеющие какую-либо материальную ценность»<sup>3</sup>.

Любой акт завладения человеком плодами своего труда не только посягает на идею равенства, но и препятствует установлению собственности. При относительно неизменном количестве материи, право на обладание которой имеет каждый работник, любое колебание в численности народонаселения закономерно порождает передел собственности, а значит, и

<sup>1</sup> Пронина О. Зарождение понятия моральных прав в XIX веке во Франции // Интеллектуальная собственность. 2007. № 11. С. 64.

<sup>2</sup> История государственно-правовых учений: Хрестоматия / Авт.-сост. С. В. Липень; Под общ. ред. В. В. Лазарева. М., 2006. С. 417.

<sup>3</sup> Там же. С. 418.



изменение пределов самого владения результатами труда. В итоге, как следует из учения Прудона, мы имеем дело не с собственником, а с владельцем или узупфруктуарием (лат. *usufructus*, от *usus* – пользование + *fructus* – плод, доход). Отвечая за порученную обществом владельцу вещь, последний обязан эту вещь использовать во благо самого общества, при этом не должно быть того разделения, при котором кто-то может вещь эксплуатировать, а кто-то может иметь доходы от эксплуатации этой вещи. Далее, по рассуждениям Прудона, человек имеет право на завладение материальными благами или право на их оккупацию уже в силу того, что он, во-первых, просто существует, а во-вторых, должен иметь конкретный материал для своего труда.

Непосредственное участие Пьера Прудона в снятии покрова неизведанности и малой изученности возбудившего правительственные и писательские круги Франции вопроса о литературной собственности подкреплялось личным опытом ученого в сфере книгоиздательского дела. Как известно, Прудон работал корректором в типографии французского писателя Теофиля Готье (1811–1872), занимал различные должности в типографиях Марселя и Парижа, а в 1836 г. в своем родном городе Безансоне даже открыл собственную типографию. Первые научные работы Прудона имели чисто филологическую направленность, однако уже к 1838 г. он серьезно увлекается изучением истории, философии и политической экономии. Поводом к появлению в 1862 г. в Брюсселе труда П. Ж. Прудона под названием «Литературные майораты» явились итоги работы комиссии государственного министра Франции А. Валуевского<sup>4</sup>. Специально созданная по распоряжению императора Николая III (1808–1873) комиссия под руководством министра иностранных дел А. Валуевского пришла к выводу о целесообразности становления в пользу авторов литературных произведений особого вида бессрочной и наследственной привилегии. Следует заметить, что Прудон к рассмотрению вопроса о литературной собственности подходит с трех позиций: с точки зрения политической экономии, эстетики и права. В качестве эпиграфа к своей работе он взял слова известного французского писателя и политического деятеля середины XIX в. Эдуарда Рене Лабуле (1811–1881): «Если авторское право не есть право собственности, то освободим язык от неточного выражения, а юриспруденцию от ложного понятия». С 1844 г. французские защитники литературной собственности как щитом прикрывались авторитетными словами принца Луи Наполеона, в 1852–1870 гг. императора Наполеона III: «Интеллектуальное произведение – такая же собственность, как и земля и дом; она должна пользоваться такими же правами и не может быть нарушаема иначе, как в интересе общественной пользы»<sup>5</sup>. По мысли же Прудона, интеллектуальная собственность не может устанавливаться по образцу собственности поземельной. Тем не менее любое «употребление» художественного и литературного произведения с произведением земледельческим или промышленным «нисколько не унижает достоинства литературы наук и искусств»<sup>6</sup>, – утверждает Прудон.

С точки зрения экономики, писатель является производителем, а его сочинение – продуктом писательского труда. В случае нахождения в обращении этого продукта писатель обретает право на вознаграждение или заработную плату. Квинтэссенцию же человеческой производительности составляют выражение идей и видоизменения материального мира. В случае своего воздействия на материальный мир ремесленник имеет возможность воплощать в нем свои идеи, представитель же интеллектуального труда не производит ничего «вне собственного своего существа», а любое его устное или письменное произведение ограничено одним пределом, имя которому «слово».

Прудон выступает против разделения французским философом Рене Декартом (1596–1650) духа и материи, т. е. против его учения о дуализме души и тела, а следовательно, и против разделения экономистами произведений на материальные и нематериальные. «Писатель, человек одаренный гением, – такой же производитель, как и мелочный лавочник или булочник; сочинение его не что иное, как продукт – частичка народного богатства»<sup>7</sup>, – заявляет

<sup>4</sup> Колонна-Валевский Александр Жозеф Флориан (1810–1868) – французский политик и дипломат, сын Марии Валуевской (Лончиньской) и Наполеона I Бонапарта.

<sup>5</sup> Прудон П. Ж. Литературные майораты. СПб.: Издание Жиркевича и Зубарева, 1865. С. 1.

<sup>6</sup> Там же. С. 2.

<sup>7</sup> Там же. С. 19.



Прудон. Более того, по заявлению мыслителя, «человек не творит своих идей, но получает их; он не образует истины, но открывает ее; он не изобретает ни красоты, ни справедливости, — они сами открываются ему при наблюдении явлений и взаимодействия предметов»<sup>8</sup>.

Человек творческого труда генерирует идею, а практик на деле занимается ее реализацией. По утверждению Прудона, можно изучить конкретный раздел научного трактата по геометрии рассечения камней, но не менее важно уметь обращаться с молотком и долотом, и «вообще не так просто передать идею, созревшую в мозгу, окончностям пальцев, которые уже переводят ее в материал. Человек, сумевший сообщить идею рукам, часто разумнее того, у которого она только голове и который не может выразить ее иначе, как формулой»<sup>9</sup>.

Размышляя о праве производителя на продукт, Прудон однозначно признает исключительное право производителя на произведенную им вещь. Вместе с тем, по суждению ученого, есть собственность и собственность. К примеру, на физика, написавшего научный трактат о явлении света и скорости его распространения и утверждающего, что к нему переходят как к собственнику все свойства света, любой здравомыслящий человек будет смотреть как на сумасшедшего. Безусловно, один и тот же человек может быть одновременно как производителем, так и собственником, однако эти два феномена абсолютно различны, а порой даже противоположны. «Конечный продукт составляет имущество производителя, но это имущество не есть еще капитал, а тем менее собственность»<sup>10</sup>, — замечает Прудон.

Любое интеллектуальное творение представителя литературного цеха является таким же продуктом, как и жатва землевладельца. Основу производительности для литератора и земледельца составляют, во-первых, труд, а во-вторых, для литератора — дух, для земледельца — основной капитал или фонд, т. е. земля. Однако если для определения границ поземельной собственности достаточно провести размежевание мира духовного, то как определить права собственности литературной? Не находя явного ответа на поставленный вопрос, Прудон считает, что любой пущенный в оборот продукт интеллектуального труда не может входить в разряд ни фонда, ни собственности, а выступает в качестве потребляемой и уничтожаемой от потребления вещи. Раскрывая же существо права собственности на примере земли, Прудон замечает, что «земля не есть произведение человека, она не потребляема, и право собственности на нее может быть передано к лицу, не возделывающему ее»<sup>11</sup>.

В случае обмена продуктами интеллектуальной деятельности Прудон отмечает ряд затруднений. К примеру, если между скотоводом и промышленником мена транспарентна в своей естественности, то любой совет или рецепт врача, являясь вещью нематериальной и неосязаемой, выходит за границы обмена продуктами, но пребывает в формате обмена ценностями: врач получал медицинское образование, совершил определенное путешествие к дому больного и, выдавая рецепт, он все-таки трудился. Если же говорить о вознаграждении труда университетского профессора, то ему за его лекции государство выплачивает определенное жалованье. Во всех этих случаях действует ведущий принцип обмена продуктами, согласно которому любая приобретенная в процессе обмена вещь становится собственностью самого приобретателя. Трудности процесса мены, по Прудону, начинаются в случае с оценкой уровня вознаграждения труда независимого литератора, который выражает и распространяет свои идеи посредством типографских строк.

Выступая в качестве одной из меняющихся сторон, автор литературного труда вступает в обмен вообще с читательской аудиторией. Как правило, правительство как представитель общества литератору не определяет никакого жалованья, и поэтому очевидно, что последний уподобляется антрепренеру, безусловно отвечающему за риск своего литературного предприятия. Поскольку практически любое предполагаемое литературное издание с коммерческой точки зрения не дает абсолютной гарантии успеха, то между литератором и обществом «возникает безмолвный договор, вследствие которого в виде вознаграждения за труд автору предоставляется на известное время исключительное право продавать написанную им книгу...

<sup>7</sup> Там же. С. 21.

<sup>8</sup> Там же. С. 21–22.

<sup>9</sup> Там же. С. 24.

<sup>10</sup> Там же. С. 27.

<sup>11</sup> Там же. С. 34.





Для того, чтобы он успел возвратить свои издержки, ему дается 30-летний, 40-летний, 70-летний срок»<sup>12</sup>. Признавая справедливость вышеотмеченного подхода к вознаграждению авторского труда, Прудон восстает против стремления писательской корпорации к исключительной и бессрочной авторской монополии на интеллектуальные произведения, т. е. восстает против требования бессрочной ренты (по аналогии с бессрочной рентой в случае с собственностью поземельной – Е. Я.). По суждению Прудона, тождественный подход к собственности литературной и собственности поземельной на основе замены платы за товар бессрочной рентой приведет к повторению известного библейского сюжета, согласно которому второй сын еврейского патриарха Исаака Иаков в обмен на хлеб и чечевичную похлебку получил от своего старшего брата Исава право первородства (Быт. 25: 31–34). При этом Прудон требует не делать никакого исключения для литераторов и художников на их право жить за счет бессрочной ренты: «При таких условиях не только торговля, но и производительность вскоре вовсе бы остановилась, потому что всякому лицу достаточно было бы поработать несколько лет, а потом жить не трудом, а рентой. Нелепость такого требования очевидна»<sup>13</sup>.

Согласно расчетам Прудона, книга в среднем способна приносить пользу человечеству на протяжении 30 лет, впоследствии она перестает отвечать духу времени и отстает от пульса жизни общества. Лишь крайне ничтожное число литературных трудов становится достоянием последующих поколений, в их числе памятники древних языков, исторические источники и археологические редкости. К примеру, Прудон считает архаичным читать уже в его время поэмы древнегреческого поэта Гомера или древнеримского поэта Марона Публия Вергилия (70–19 гг. до н. э.), а также ставить на театральных сценах пьесы древнегреческих поэтов Эсхила (ок. 525–456 гг. до н. э.) или Софокла (ок. 496–406 гг. до н. э.). Более того, он напоминает о померкшей славе поэта Пьера Жана Беранже (1780–1857) и о грядущем забвении своих соотечественников поэта Альфонса Ламартина (1790–1869) и писателя Виктора Мари Гюго (1802–1885).

Таким образом, основными препятствиями к установлению бессрочной привилегии на литературные произведения Прудон считает следующее:

- во-первых, установление подобного рода привилегии вне соразмерности с заслугами писателей ведет к нарушению законов обмена продуктами, а любая оплата сверх должного эквивалента ведет к узаконенному оформлению литературного «паразитства»;
- во-вторых, учреждение бессрочной привилегии на литературные труды ведет к нарушению прав общества, поскольку подобная привилегия нарушает принцип справедливой оценки за трудовые усилия, произведенные другими членами общества;
- в-третьих, исключительное и бессрочное право авторов на продажу своих сочинений приведет к увеличению продолжительности существования книги, которое, в свою очередь, окажется тормозом на пути к дальнейшему прогрессу общества<sup>14</sup>.

После своего первого опубликования любое литературное произведение становится достоянием всего общества, заявляет автор «Литературных майоратов». Объектом права собственности, по Прудону, является содержание книги, и это право с момента обращения книги на продажу для автора утрачивается, а для читающей аудитории соответственно начинается. Привилегия же, которая обеспечивает соответствующее вознаграждение автора, представляет интерес лишь для книготорговцев и по истечении определенного срока утрачивает свою силу для автора, но по-прежнему сохраняется для всех книготорговцев. Итак, Прудон право владения литературным произведением отдает публике, которая уже оплатила автору его интеллектуальные усилия. «Литературная собственность не должна быть допущена не потому, что семья автора может злоупотребить ею и уничтожить произведение автора, но потому, что публика окончательно и бесповоротно вступила во владение книгой вследствие ее обнародования и как автор, так и семья его, теряют право безусловного распоряжения этой книгой и вознаграждаются только выдачей им срочной привилегии на исключительную продажу сочинения»<sup>15</sup>, – продолжает Пьер Прудон.

<sup>12</sup> Там же. С. 41.

<sup>13</sup> Там же. С. 43.

<sup>14</sup> Там же. С. 45.

<sup>15</sup> Там же. С. 53.



Французский ученый выступает против тезиса нетленности и вечности интеллектуальных произведений. По мысли Прудона, ни в области философии или искусства, ни в области промышленности, человек не может создать ни материи, ни идей, ни законов, поскольку любое неорганическое или органическое вещество создано самой природой. Человеку же дано лишь право наблюдать за окружающим его миром и на основе этого наблюдения открывать определенные идеи или законы, с последующим воплощением их в словах или в виде формул. Вместе с тем человек способен производить движения и формы; «первые служат средством к тому, чтобы извлечь более пользы из существующих уже в природе тел, вторые приближают человека к личности и идеалу. На всех произведениях человека лежит отпечаток личности, случайности, непрочности, все они недолговременны и требуют постоянных пересмотров. Таковы свойства произведений ума»<sup>16</sup>, – утверждает Прудон. Каждое новое поколение людей требует новых идей и новых формул для выражения этих идей. Любая форма устаревает, а значит, и литературное сочинение как форма выражения идей, свод конкретных формул, со временем также утрачивает свою полезность обществу. Признавая вечность материи и идей как вещей, человеком не сотворенных, Прудон оспаривает любое трансцендентальное соображение в отношении того, чтобы идеи становились собственностью, утверждали майораты<sup>17</sup> и способствовали формированию корпорации интеллектуальной аристократии. «Мы же к таким трансцендентальным соображениям не прибегаем, а черпаем свои суждения из торговой и промышленной практики, останавливаясь только на чисто экономических понятиях о производстве, мене, цене, заработной плате; обращении, потреблении...»<sup>18</sup>, – замечает Прудон.

Предостерегая общество от опасности смешивания понятия литературной собственности с понятием простого владения литературным произведением или его ценой, Прудон выступает против смешивания понятия литературной собственности из мира интеллектуального и нравственного с понятием поземельной собственности из мира промышленного и землевладельческого.

Прудон категорически против присвоения автором идеи как «клочка интеллектуального и нравственного мира», а не формулы как внешнего выражения самой идеи. Писатель, по мысли ученого, должен быть уподоблен человеку, обрабатывающему поле, а следовательно, человеку, который с разрешения общества становится собственником определенного участка своего поля действия.

Опровергая «проприетарную» теорию, Пьер Прудон отвергает понятие «литературная собственность» как противоречащее основным принципам политической экономии. «Возвращаясь к гипотезе литературной собственности, я нахожу, во-первых, что нельзя брать для нее за образец собственность поземельную, которая и сама построена на мало известных началах; во-вторых, ... каковы бы ни были мотивы учреждения поземельной собственности, они не могут быть применимы к собственности интеллектуальной потому, что в мире духовном не может иметь право завладения»<sup>19</sup>, – заключает Пьер Жозеф Прудон.

<sup>16</sup> Там же. С. 58.

<sup>17</sup> Майорат (лат. *major* – старший) – в феодальном и буржуазном праве система наследования, при которой все имущество переходит нераздельно к старшему в роде или к старшему из сыновей умершего (противоп. – минорат).

<sup>18</sup> Там же. С. 59.

<sup>19</sup> Там же. С. 77–78.

## Раздел 4

### СТУДЕНЧЕСКИЕ РАБОТЫ

---

М. В. Рудская

#### О ПОНЯТИИ НАЦИИ

**Аннотация.** Коллизия одновременного сосуществования в составе Российской Федерации разных по принципу организаций (национальных и ненациональных) публичных образований произошла в результате реализации в начале XX в. выбранного руководством большевистской партии подхода к созданию государственного устройства России. Заложенный в его основу национально-территориальный принцип привел к искусственному формированию на бывших ранее административно-территориальных единицах национально-территориальных образований. При этом единственно необходимым фактором, достаточным для формирования национально-территориального образования, служила волюнтаристски выбранная титульная национальность.

Волюнтаризм был обусловлен отсутствием и законодательного, и доктринального критерия отнесения какой-либо национальности к «нации», т. е. как к субъекту права на самоопределение. Автором исследуются и существовавшие ранее, и современные подходы к определению понятия «нация», а также формулируется собственное определение данного понятия.

**Annotation.** The collision of simultaneous coexistence of different by an organisation principle (national and not national) public formations as a part of the Russian Federation has resulted from realisation of the approach to creation of a state system of Russia chosen by a management of Bolshevik party in the beginning of the XX-th century. The national-territorial principle put in its basis has led to artificial formation of national-territorial formations on the administrative and territorial units. It is thus unique the necessary factor, sufficient for formation of national-territorial formation, served forcibly chosen title nationality.

The voluntarism has been caused by absence and legislative, and doctrine criterion of reference of any nationality to “nation” as to the subject of the right to self-determination. The author investigates both existing earlier, and modern approaches to definition of concept “nation”; and also formulates own definition of the given concept.

Конституция РФ в ст. 5, определяя виды субъектов РФ, перечисляет как публично-национальные образования (республики, автономные округа и автономная область), так и публично-территориальные (края, области, города федерального значения). Таким образом, в составе России одновременно существуют различные по своей правовой природе публичные образования, при этом являющиеся в силу ч. 1 ст. 5 Конституции РФ «равноправными субъектами РФ».

Возникновение национальных публичных образований явилось результатом реализации выбранного в свое время руководством большевистской партии подхода к созданию государственного устройства России, исходя из национального принципа. В свою очередь, это привело к искусственному формированию на бывших ранее административно-территориальных единицах публично-территориальных образований, связав их с выбранной титульной национальностью. Так, в конституциях ряда республик утверждалось о собственном государственном суверенитете<sup>1</sup>. Данная коллизия одновременного сосуществования разных по правовой природе публичных образований, в итоге породившая многочисленные



правовые проблемы, привела в дальнейшем и к серьезным политическим последствиям, таким, например, как чеченские войны.

Понимание природы проблем современного федеративного устройства России требует изучения процесса образования РСФСР в 1918 г., в основу которого большевистской партией было положено определенное решение национального вопроса, а РСФСР учреждена как «федерация Советских национальных республик» на основе «союза свободных наций» (ст. 2 Конституции РСФСР 1918 г.). Конституцией 1925 г. РСФСР признана «федерацией национальных советских республик» (ст. 2), в состав которой помимо автономных республик входили и автономные области (ст. 44 Конституции РСФСР 1925 г.). Далее субъектный состав РСФСР расширился: согласно ст. 14 Конституции РСФСР 1937 г. в ее составе появились территориальные образования (края, области) в добавление к уже имевшимся национальным (республикам и автономным областям). Конституция РСФСР 1978 г. уже признавала двойственное устройство РСФСР как одновременно и национально-государственное, и административно-территориальное (раздел 3).

Действующая Конституция РФ в ч. 1 ст. 3 определяет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ), в то время как Декларация прав народов России<sup>2</sup> в 1917 г. провозгласила право на самоопределение для каждой нации, в дальнейшем закрепленное в Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 4). Однако законодательного закрепления дефиниции «нация» не было, и сегодня имеется лишь множество доктринальных определений этого термина.

Большое внимание национальному вопросу в своих работах уделил В. И. Ленин. Вот как он видел его решение: «...никаких, безусловно, привилегий ни одной нации, ни одному языку; решение вопроса о политическом самоопределении наций, т. е. государственном отделении их, вполне свободным, демократическим путем»<sup>3</sup>. Как видим, В. И. Ленин придавал каждой национальности статус нации как государствообразующей субстанции, в то время как критерия отнесения национальности, народа к нации в его понимании не было установлено.

Определение нации было сформулировано И. В. Сталиным в работе «Марксизм и национальный вопрос»: «Нация есть исторически сложившаяся устойчивая общность людей, возникшая на базе общности четырех основных признаков, а именно: на базе общности языка, общности территории, общности экономической жизни и общности психического склада, проявляющегося в общности специфических особенностей национальной культуры»<sup>4</sup>. Как справедливо замечает А. И. Вдовин, нация в этой формулировке, по сути, не определена: «Здесь перечислены те признаки или черты этноса, которые свойственны социально-этнической общности людей как таковой – родоплеменной общности, (...), народности, причем никаких специфических черт нации, отличающих ее от родоплеменной общности или народности, вовсе не указывается»<sup>5</sup>. Иначе говоря, наличие всех перечисленных признаков, хоть и имеющих отношение не только к национальности (общность языка и психического склада), но и к государственности (общность

ст. 1, 64 Конституции Республики Дагестан; ст. 1, 4, 7 Конституции Республики Ингушетия; ст. 5, 62 Конституции Республики Коми; ст. 3, 61 Конституции Республики Северная Осетия – Алания; ст. 1, 59, 61, 62 Конституции Республики Татарстан; ст. 1 Конституции Республики Тыва; ст. 1, 37 Конституции Республики Якутия. – См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”» (СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728); Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // Там же. № 29. Ст. 3117; *Ливеровский А. А.* Актуальные проблемы федеративного устройства в России. СПб., 2002. С. 82; *Кремянская Е. А.* Вопросы суверенитета в практике Конституционного Суда России // *Право и власть.* 2002. № 2.

<sup>2</sup> Декларация прав народов России (утв. СНК РСФСР 02.11.1917) (СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18).

<sup>3</sup> *Ленин В. И.* Критические заметки по национальному вопросу. О праве наций на самоопределение. О национальной гордости великороссов. М., 1978. С. 6.

<sup>4</sup> *Сталин И. В.* Соч. С. 11. М., 1949. С. 333; Большая советская энциклопедия. Т. 29. М., 1954. С. 307.

<sup>5</sup> *Вдовин А. И.* Русские в XX веке. М., 2004. С. 319–320.





территории и экономической жизни), составляет лишь базу, на которой можно построить определение, основного же признака в данном И. В. Сталиным определении нет.

Н. И. Бухарин, отмечая неопределенность данного И. В. Сталиным смешанного понятия, под словом «нация» подразумевал «совокупность всех классов», «это есть и пролетариат и буржуазия». Поэтому он, следуя классовому подходу, предлагал изменить партийный принцип о предоставлении права каждой нации на самоопределение, поскольку основная линия партии – исключительно «линия пролетарской диктатуры». Иными словами, Н. И. Бухарин хотел выделить в принцип партии только тот класс, защиту интересов которого большевистская партия осуществляла. Данный подход отметил А. Ф. Керенский в своей статье «За национальными кулисами» от 18 июня 1921 г., указав, что «национальное объединение» мыслится его инициаторами где-то вне или за чертой «революционных и демократических слоев русского населения»<sup>6</sup>. В. И. Ленин не соглашался с данным предложением, полагая, что признание «только права трудящихся классов на самоопределение», означало бы признание того, «чего в действительности не достигли ни в одной стране, кроме России». В. И. Ленин также считал, что свершившаяся в России «дифференциация пролетариата от буржуазных элементов» неизбежна повсеместно, но этого развития необходимо дожидаться у каждой нации<sup>7</sup>.

Как результат отсутствия определенности в понятии нации, «падение самодержавия породило в России особую разновидность лексически-доктринального абсурда: все нерусские народы стали считать себя «нациями» – это была возвышающая антитеза былой угнетенности»<sup>8</sup>.

Дискуссии по поводу определения понятия «нация», а также понимания лозунга «право нации на самоопределение» ведутся и по сей день. Определение понятия «нация» стало поводом к многочисленным дискуссиям ученых в начале 90-х годов XX в., в процессе распада СССР и образования самостоятельного государства – Российской Федерации.

В начале XX в. предлагались и другие определения нации, авторами которых были О. Бауэр, К. Реннер, К. Каутский и др. Они сводились к культурной или психологической трактовке понятия, во многом опираясь на предложенное в конце XIX в. Э. Реканом определение нации как общности воли. Ф. Майнеке в труде «Мировая буржуазия и национальное государство» выделил два типа нации – государственную, основывающуюся на объединяющей силе общей политической истории и конституции, и культурную, основывающуюся на культурном наследии, появившемся в результате совместной жизни<sup>9</sup>.

Г. Н. Манов по-иному подходит к определению понятия нации, полагая, что «нация – этническая, а не политическая категория»<sup>10</sup>. В исследованиях по данному вопросу понятие «нация», как правило, отождествляется с «этносом», но чаще употребляется как «этнонация». Этническая группа, не признавая себя «этнонацией», а называя себя именно «нацией», подразумевает нечто большее, чем просто этническая самобытность: «Особенно сильное чувство сплоченности, общую судьбу и подразумеваемое желание к политическому контролю за своей судьбой»<sup>11</sup>. По нашему мнению, этнонацией можно считать население публичного образования, обладающего потенциальным суверенитетом, при превращении которого в суверенитет актуальный, т. е., при образовании суверенного государства, этнонация становится уже нацией, элементом государства<sup>12</sup>.

С распадом СССР подход к определению понятия «нация», данному И. В. Сталиным, по сути, не изменился, и по настоящее время необоснованно общепринято под определением «нация» понимать следующее: это «исторически сложившаяся устойчивая общность

<sup>6</sup> Керенский А. Ф. Дневник политика. М., 2007. С. 203.

<sup>7</sup> Национальный вопрос на перекрестке мнений. 20-е годы, документы и материалы. М., 1992. С. 35, 38–39.

<sup>8</sup> Булдаков В. П. Кризис империи и революционный национализм начала XX в. в России // Вопросы истории. 2000. № 1. С. 35.

<sup>9</sup> Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. М., 2005. С. 38–39, 41.

<sup>10</sup> Манов Г. Н. Правовое государство и советский федерализм // Советское государство и право. 1991. № 1. С. 8.

<sup>11</sup> Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. С. 42.

<sup>12</sup> Подробнее о суверенитете см.: Ливеровский А. А. Актуальные проблемы федеративного устройства в России. СПб., 2002. С. 76–118.



людей, образующаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, литературного языка, особенностей культуры и духовного облика»<sup>13</sup>.

В XX в. слово «нация» понималось и переводилось как «государство, страна», а «национальный» – как «государственный»<sup>14</sup>. Но в то же время термин «национальность» продолжает приравниваться к термину «нация»<sup>15</sup>, тогда как ни первый, ни второй термины ни в коем случае не могут быть приравнены к понятию «государство». В этом и состоит «лексически-доктринальный абсурд» советского периода: наличие всего лишь одного элемента – населения стало единственным условием для создания отдельной государственности, в то время как для существования отдельной государственности необходимо наличие единой системы власти, обладающей верховенством и независимостью. Только тогда государство является суверенным. Попытки ряда республик закрепить свой конституционно-правовой статус в положениях конституций как государств, обладающих государственным суверенитетом, стали предметом судебного разбирательства. Конституционный Суд РФ указал, что «Конституция РФ ... не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ»; «Суверенитет РФ ... не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ»; «Признание же за республиками суверенитета ... нарушило бы конституционное равноправие субъектов РФ»<sup>16</sup>.

Примечательно, что в советское время государством обозначали «орган классового господства»<sup>17</sup>; И. В. Сталин считал, что «государство есть машина в руках господствующего класса для подавления сопротивления своих классовых противников»<sup>18</sup>. «Советское государство» признавалось «главным орудием строительства коммунизма и защиты социалистического общества от нападения извне»<sup>19</sup>. В современном праве под государством понимается «суверенная, универсальная организация политической власти для обеспечения жизнедеятельности населения и поддержания правопорядка, имеющая территорию, аппарат принуждения, собирающая налоги для осуществления внешних и внутренних функций и выражающая интересы граждан»<sup>20</sup>. Как видим, «нация» как совокупное постоянно проживающее население суверенного государства не может быть отождествлено с понятием «государство», являясь лишь одним из составляющих «триады» (территория, население, власть) государства.

Подход к определению нации как государства, т. е. употребление термина «нация» в этическом смысле, опирается на возникший с учреждением в 1945 г. Организации Объединенных Наций перевод с английского языка Устава ООН, в преамбуле которого объединение самостоятельных государств звучит как объединение наций<sup>21</sup>. Идея нации здесь – «это не идея многоэтнической государственности, поскольку в историческом процессе территориальные границы между государственными образованиями, как правило, не совпадали с границами проживания представителей этнокультурных народов»<sup>22</sup>. Таким образом, при отнесении индивида к какой-либо нации рассматривалось его нахождение на территории определенного государства. В таком случае становится невыполнимым принцип защиты граждан государства за его пределами.

Поэтому считаю корректным определять понятие «нация», используя институт гражданства: именно гражданство делает индивида частью нации. А. И. Вдовин справедливо полагает,

<sup>13</sup> Большой толковый словарь русского языка СПб., 1998. С. 608.

<sup>14</sup> Новый словарь русского языка. М., 2000. С. 975.

<sup>15</sup> Большой толковый словарь русского языка СПб., 1998. С. 608; Новый словарь русского языка. М., 2000. С. 975.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”»; Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан».

<sup>17</sup> Большая Советская энциклопедия. Т. 29. М., 1954. С. 327.

<sup>18</sup> Сталин И. В. Соч. Т. 6. М., 1949. С. 114.

<sup>19</sup> Большая Советская энциклопедия. Т. 29. М., 1954. С. 331.

<sup>20</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 99.

<sup>21</sup> Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) (Национальная политика России на рубеже XX–XXI вв.: Сб. нормативно-правовых актов. СПб., 2005. С. 36).

<sup>22</sup> Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. С. 40.



что утвердившаяся в странах Западной Европы в конце XVIII в. правовая концепция «признает единственно законным определение национальной принадлежности как гражданства, все остальные способы национальной идентификации относятся к личной компетенции каждого индивида. Под нацией как согражданством здесь имеется в виду совокупность граждан, демократически управляющих своим государством и имеющих равные права, не зависящие от языка, происхождения и пр. Нация как согражданство в определенном смысле неделима, появление такой нации придает новый статус государственным и территориальным границам»<sup>23</sup>.

Исходя из такого понимания, нация – это не механическое формальное объединение лиц какой-либо этнической принадлежности либо территориальной принадлежности, а объединение населения разных этнических групп, национальностей, в рамках одной государственности, т. е., лица объединены в нацию по гражданской идентичности. В данном контексте полагаем верным следующее мнение Л. В. Андриченко: «Нация – это общность людей (чаще всего состоящая из различных этносов), исторически складывающаяся в процессе формирования государственного образования»<sup>24</sup>.

Современный подход к определению понятия «нация» исключает национальную (этническую) составляющую, о чем свидетельствует использованное Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. определение России как государства «свободной нации», «единого народа». «Единство российской нации» признается им «залогом стабильного, цивилизованного развития всей страны»<sup>25</sup>.

Таким образом, необходимо отметить, что поскольку ни при образовании РСФСР, ни впоследствии, при решении национального вопроса с учетом сформулированного И. В. Сталиным понятия «нация» не было установлено четкого критерия оценки, какой народ можно признать «нацией», т. е. субстанцией государствообразующей, «нацией-государством», а какой лишь «малочисленным народом», лишенным фактически права на образование самостоятельного государства, определенным национальностям придавался статус «нации», как дававший право на государственность, что в результате зачастую искусственного государствообразования сверху на основе единственно национального признака привело к современным проблемам федеративного устройства.

В понимании автора, **нация** – это являющаяся носителем суверенитета и источником власти государства надэтническая общность людей, обладающих устойчивой правовой связью с государством.

Сформулированное определение понятия «нация» применимо не только к федерациям. Современные государства из-за массовых миграционных процессов теряют мононациональную составляющую населения страны, ярким примером чего является, например, Франция.

Субстрат нашей Федерации, субъекты которой образованы как по национальному, так и по территориальному принципу, – надэтническая общность, многонациональный народ России, – единственная на ее территории нация, обладающая правом на свою «национальную» государственность. Федеративное устройство, основанное на национально-территориальном построении, особенно в случае, когда отдельные народы «назначались» нациями (нациями в вышеуказанном понимании), обладает тенденцией к распаду. Возникают и искусственно подогреваются правящими элитами межнациональная и межконфессиональная рознь, что, в конечном итоге, может привести к серьезному политическому напряжению и даже к гражданской войне.

Представляется, что образование новых публично-территориальных образований в рамках процесса укрупнения субъектов РФ должно происходить не на основе преобладающей на данной территории национальности, а в результате создания на данной территории надэтнической общности, обладающей свойствами экономической и политической самостоятельности. Разумеется, при этом должен соблюдаться принцип равноправия и культурной автономии народов, входящих в эту общность.

<sup>23</sup> Вдовин А. И. Русские в XX веке. С. 309–310.

<sup>24</sup> Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. С. 40.

<sup>25</sup> Послание Президента РФ к Федеральному Собранию РФ от 05.11.2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

**АББЯСОВА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА**

Родилась в г. Кириши Ленинградской области. Окончила в 1996 г. Инженерно-экономическую академию, в 2000 г. – Международный институт управления. Соискатель ученой степени кандидата юридических наук. Работает в Санкт-Петербургском филиале ОАО «Промсвязьбанк» советником управляющего.

**АГАФОНОВА АНАСТАСИЯ АЛЕКСАНДРОВНА**

Родилась в г. Томске. Окончила Юридический институт Томского государственного университета. Аспирантка кафедры конституционного и международного права Томского государственного университета. Консультант Комитета по работе с законодательными органами власти и экономико-правовой экспертизы Администрации Томской области.

**АНИСИМОВ АЛЕКСЕЙ ПАВЛОВИЧ**

Родился в 1972 г. Окончил Волгоградский государственный педагогический университет. Доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник НИИ современного права Волгоградской академии государственной службы.

**БРОДСКИЙ МИХАИЛ НАУМОВИЧ**

Родился в 1948 г. в Ленинграде. Окончил экономический факультет Ленинградского государственного университета им. Жданова, Университет права Экс-Марсель и Северо-Западную Академию государственной службы. Доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор, 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 университета экономики и финансов.



**КИРИЛЕНКО ВИКТОР ПЕТРОВИЧ**

Родился в 1944 г. Окончил юридический факультет Ленинградского государственного университета. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Заведующий кафедрой государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

**КИРИЛЛОВА АННА ВИКТОРОВНА**

Окончила Дальневосточный государственный университет, Юридический институт. Аспирант кафедры гражданского права. Руководитель группы юридического сопровождения филиала ОАО Банк ВТБ в г. Владивостоке.

**КОСТЕНКО СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ**

Родился в 1956 г. в Украине. В 1979 г. окончил Туркменский политехнический институт (инженер-электрик), в 1989 году – Ташкентскую Высшую партийную школу (политолог), в 2001 г. – Северо-Западную Академию государственной службы (юрист).

Автор 7 изобретений и патентов, 3 монографий, более 60 научных статей по экономике и праву.

Кандидат технических наук. Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 2-го класса. Изобретатель СССР. Член-корреспондент Российской Академии естественных наук.

Начальник Аппарата члена Правительства Санкт-Петербурга, представителя Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

**ЛИВЕРОВСКИЙ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**

Родился в 1947 г. в Ленинграде. Окончил математико-механический и юридический факультеты Ленинградского государственного университета. Доктор юридических наук.

Профессор кафедры государственного права СПбГУЭФ.



### МЕЛИКЯН АРТУР БОРИСОВИЧ

Родился в 1985 г. в Ленинграде. Окончил с отличием юридический факультет Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

Помощник депутата, заместителя руководителя фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ Шестакова В. Б.

Трехкратный лауреат премий Центральной избирательной комиссии РФ (2005, 2006, 2008 гг.), лауреат премии Министерства юстиции РФ (2006 г.).

Аспирант кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.



### МЕЛИХОВ АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ

Родился в 1979 г. Окончил Волгоградскую академию МВД РФ. Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник научной информации и координации научных исследований Волгоградской академии МВД России.



### 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. Кандидат технических наук, доцент.

Адвокат Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов. Доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.



### НЕМЧИНОВ НИКОЛАЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

Родился в 1955 г. в г. Калинин.

Окончил Ленинградский (Санкт-Петербургский) государственный университет, юридический факультет. Кандидат юридических наук.

Работает в Открытом акционерном обществе «Северо-Западный Телеком», директор департамента правового обеспечения. Третейский судья: Третейский суд при Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате; Полномочный Международный Экономический суд при Ленинградской областной торгово-промышленной палате;

**ПЫЛИН АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**

Родился в 1970 г. в Ленинграде. Окончил в 1993 г. Государственную морскую академию имени адмирала С. О. Макарова, в 2000 г. – Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права, в 2006 г. – Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов.

Старший преподаватель кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета.

**РУДСКАЯ МАРИЯ ВЯЧЕСЛАВОВНА**

Родилась в Ленинграде. Студентка V курса вечернего отделения юридического факультета СПбГУЭФ (гр. юв501). Юрист в ООО «Тракт».

**СЕРЁДКИНА АННА БОРИСОВНА**

Родилась в Ставрополе. В 2005 г. окончила Ставропольский государственный университет по специальности «юриспруденция».

Юрисконсульт ООО «Юридическое бюро 92 и партнеры».

Соискатель кафедры гражданского права и процесса Ставропольского государственного университета.

**СПИЦЫНА ВИОЛЕТТА АНДРЕЕВНА**

Родилась в Астрахани.

В 2007 г. закончила Следственно-криминалистический институт Саратовской государственной академии права. В настоящее время аспирантка кафедры государственного права Юридического института Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Секретарь судебного заседания Арбитражного суда Астраханской области.





**ТРОФИМОВА ИРИНА АЛЕКСЕЕВНА**

Родилась в Воронеже.  
Закончила юридический факультет Воронежского государственного университета.  
Старший преподаватель Северо-Восточного государственного университета (г. Магадан).

**ХУДЯКОВ АЛЕКСЕЙ ИВАНОВИЧ**

Родился в 1940 г. в Алма-Ате. Окончил юридический факультет Казахского государственного университета. Доктор юридических наук, профессор.  
Проректор Санкт-Петербургского института права им. Принца П. Г. Ольденбургского.

**ЯКУШЕВА МАРИЯ ЮРЬЕВНА**

Родилась в г. Сосновый Бор Ленинградской области.  
Окончила Санкт-Петербургский университет МВД России.  
Старший лейтенант юстиции, адъюнкт 3-го курса кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России.

**ЯСТРЕБОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА**

Родилась в г. Павлограде Украинской ССР. Окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета.  
Старший преподаватель кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы.





## ОТ РЕДАКЦИИ

Журнал «Ученые записки юридического факультета» Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов приглашает к сотрудничеству авторов научных работ – правоведов, юристов-практиков, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.

**Для публикации необходимо** представить в редакцию рукопись в двух формах – на бумажном и электронном носителях. К рукописям должны быть приложены фотографии авторов (желательно в электронном виде) и следующие сведения о них:

- год и место рождения,
- образование (с указанием высшего учебного заведения и факультета),
- ученое звание и ученая степень,
- место работы, должность,
- почтовый адрес, контактный телефон и адрес электронной почты.

Присланные авторами статьи проходят обязательное рецензирование. Материалы студентов, аспирантов и соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя. Рукописи, не принятые редакцией к опубликованию, не возвращаются.

**Почтовый адрес:** 191023, Санкт-Петербург, Москательный пер., д. 4

**Телефон:** (812) 310-91-91, 570-20-86

**E-mail:** pravo@finec.ru

*Научное издание*

**УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ  
юридического факультета**

*Научный редактор А. А. Ливеровский*  
Выпуски 13 (23)-14 (24)

Редактор *А. С. Михайлюк*  
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 30.08.2009 г. Формат 60х84<sup>1</sup>/<sub>8</sub> Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,625. Уч.-изд. л. 10,125.  
Тираж 500 экз. Заказ

Отпечатано в типографии ООО «Веда-Полиграф»  
196084, Санкт-Петербург, ул. Заставская, 33  
(812) 347-76-45