

ВЕСТНИК⁰³
Омского юридического
института

Выпуск(4)¹



г. Омск, 2006 год

ПРАВО ЕСТЬ ИСКУССТВО ДОБРА И СПРАВЕДЛИВОСТИ

Содержание

Теория и история государства и права

Киреева И.Л. Особенности постсоветского права с точки зрения его эффективности	5
Назарова М.В. Становление и развитие института административного выдворения в России	7
Быкова А.Г. Алкогольная политика российского государства в "привилегированных" губерниях	9
Фролова Т.А. Чиновничество — социальная группа на административном и культурном пограничье Российской империи	13

Конституционное, административное, информационное право

Измestьев А.В. Социальная защита населения Российской Федерации в жилищно-коммунальной сфере: понятие и основные формы	16
Черкасов К.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе и Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу: вопросы взаимодействия	19
Гвоздева О.М. Общие принципы социально-экономических прав граждан России	23
Галимов Р.И. Место прокуратуры России в системе органов государственной власти	28
Фахретдинова А.И. Идея унитарного построения исполнительной вертикали в целях укрепления российской государственности	30
Кустова Е.А. Право налоговых органов на приостановление выездной налоговой проверки	35
Гольяпина И.Ю. Понятие информационной безопасности в законодательстве России	40
Андреев О.А. О некорректности применения некоторых понятий в таможенном законодательстве	43
Сеченов Д.Ю., Горшков Е.Г. Правовые аспекты выявления незаконного предпринимательства при эксплуатации опасных производственных объектов	47
Стефанивская О.А. О сущности и нормативной обоснованности мер административного принуждения в отношении больных инфекционными заболеваниями по санитарному законодательству Российской Федерации	49
Казанник А.И. Система правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах	57

Гражданское право

Пальянов А.А. Проблема киберсквоттинга	63
--	----

Уголовное и уголовно-процессуальное право

Волторнист О.А. Соотношение досудебного и судебного производства по уголовным делам в период становления и укрепления Советской власти	66
Кайгародова Ю.Е. Об отнесении уведомления к процессуальным документам	69
Расщупкина О.Н. Уголовная ответственность за преступления против общественной безопасности в современном зарубежном законодательстве	72
Поправко А.С. Аналитические методы выявления налоговых преступлений в строительстве	76
Пестерева Ю.С. Особенности детерминации истязаний на микроуровне	79

**Актуальные проблемы юридического
и гуманитарного образования**

Карабыков А.В. О необходимости межъязыковых сопоставлений в процессе преподавания латинского языка	83
Ривера Н.И. Нравственная рефлексия как своеобразие русской интеллигенции	85
Григорьева О.А. Особенности преподавания курса "Информационные технологии" в юридических вузах	87
Огрызков В.Е. Специфика преподавания информационных технологий по вечерней и заочной формам обучения	89
Тимошенко С.Е. Применение технологий активных методов обучения в практических и лабораторных занятиях по курсу криминалистики	90
Екимова М.А. Развитие логического мышления студентов посредством обучения решению комбинаторных задач	91
Бабалова Г.Г. О перспективах развития международного образования (Из международного опыта)	93
Сведения об авторах	96

Теория и история государства и права

ОСОБЕННОСТИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРАВА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

И. Л. Киреева

При исследовании проблемы эффективности права в постсоветский период развития российской государственности нами было сформулировано понятие эффективности права как меры достижения идеи справедливости посредством принятия правосознанием граждан того системообразующего принципа эффективности права, который соответствует фактически сложившимся (эволюционно) отношениям собственности, отражающим интересы экономически преобладающей группы населения (собственников или несобственников), и признается на уровне государства с помощью права. Таким образом, проведена взаимосвязь между категориями «государство», «право», «отношения собственности», «правосознание».

Предметом настоящей статьи является рассмотрение особенностей постсоветского права, которые сформировались под воздействием присущих постсоветскому периоду характеристик формы государства (функционирующего на принципе централизма с элементами полуцентрализма¹), экономической системы (сохранившей признаки советской модели управления трудом, системы административно-командной децентрализации собственности, происходящей вне специфического развития производительных сил²), правосознания граждан (имеющего в значительной степени недемократическую форму), несмотря на закрепление на уровне Конституции РФ новой системы ценностных ориентаций постсоветского государства, во главе которой стоит восприятие человека, его прав и свобод как высшей ценности, в отличие от интересов общества и государства, лежащих в основе советского государства (ст. 4 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г.)³.

Итак, обозначим, к чему сводятся особенности постсоветского права.

1. Централистские тенденции организации деятельности государства нашли отражение в:

— укреплении статуса «силовых» министерств, федеральных служб, находящихся в непосредственном подчинении Президента РФ либо в отношении которых руководство деятельностью осуществляет Президент РФ⁴;

— значительно централизованной системе бюджетного и налогового регулирования, выразившейся в усилении полномочий РФ с принятием в новой редакции Бюджетного кодекса РФ (в частности, федеральные органы государственной власти получили возможность временного осуществления отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ); присутствует избыточная ориентация налоговой системы на фискальную функцию⁵, система налогов централизована преимущественно на федеральном уровне (10 федеральных налогов против трех региональных и двух местных⁶);

— возрождении «указного права» (во-первых, по пути восполнения пробелов в законодотворчестве (в Конституции РФ не содержится указания на подзаконный характер нормативных указов Президента РФ)⁷; во-вторых, посредством подмены указами тех нормативных правовых актов, которые, исходя из своего предмета, должны оформляться законами⁸).

2. Процесс правотворчества характеризуется следующими недостатками:

— не принимается правотворческим органом во внимание правосознание той категории граждан, на которую рассчитано действие того или иного элемента системы законодательства⁹;

— правотворческий орган ориентируется не на сложившиеся общественные отношения, а на «субъективное представление» о них¹⁰;

— отсутствуют действенные механизмы сочтения интересов основных групп населения и государства¹¹;

— население умышленно отдаляют от институтов непосредственной демократии¹².

3. В отношении качества принятых нормативных правовых актов имеют значение:

— утрата регулятивной престижности закона с одновременным включением в предмет его регулирования вопросов, подлежащих решению на уровне подзаконных актов¹³;

— появление в законодательстве новых категорий, носящих субъективный, оценочный характер, например, «*утрата доверия*» Президента РФ, «*неадекватное исполнение*» высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей (подп. «г» п. 1, пп. 2, 5 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)¹⁴;

— неупорядоченность нормативных правовых актов (проявляющаяся в множественности видов нормативных правовых актов¹⁵, отсутствии строгого разграничения их юридической силы, несогласованности федерального законодательства и законодательства субъектов РФ¹⁶).

Указанные характеристики демонстрируют, на наш взгляд, результат восприятия позитивного права как инструмента государства, проводника его воли (интересов), которое было свойственно советскому правоведению и отражало централизм как системообразующий принцип организации деятельности советского государства¹⁷. Если вести речь о постсоветском государстве, эффективность права в котором мы связываем с реализацией демократического принципа децентрализма, то правопониманию постсоветского периода (и прежде всего - правопониманию субъектов правотворческой деятельности) должно быть присуще восприятие права как «порядка позитивного сотрудничества, поддержки, помощи, согласования» и «реально ограничивающего государство юридического противовеса», опирающегося на «право интеграции»¹⁸. Это, безусловно, окажет значительное влияние на совершенствование постсоветского права.

ской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, иностранных дел, юстиции), 8 служб, подведомственных данным министерствам; 5 служб, непосредственно подчиненных Президенту РФ (фельдъегерская, внешней разведки, безопасности, по контролю за оборотом наркотиков, охраны); 2 управления (специальных программ, делами Президента РФ).

⁵ Об этом см. также: *Послание* Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. № 109 // Российская газета. 2004. 27 мая.

⁶ См.: *Статьи* 13-15 части первой Налогового кодекса РФ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 1999. № 28. Ст. 3487; 2003. № 22. Ст. 2066, № 27. Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711, № 31. Ст. 3231, № 45. Ст. 4377.

⁷ Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

⁸ Так, в 1994 г. были изданы указы Президента РФ «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (*Собрание законодательства РФ*. 1994. № 13. Ст. 1478), «О курортах федерального значения региона Кавказских Минеральных Вод» (*Собрание законодательства РФ*. 1994. № 8. Ст. 805), «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» (*Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ*. 1994. № 15. Ст. 1173). С помощью указов повышался уровень минимальной оплаты труда и пенсий на определенный период. См.: *Закон* в переходный период: опыт современной России («круглый стол» журнала) // *Гос-во и право*. 1995. № 10. С. 40.

⁹ С точки зрения социологии, без «обратной связи» между результатами деятельности социального института и его организацией (или без систематической оценки обществом деятельности социального института) не может эффективно решаться основная задача социального института – обеспечение общественных потребностей. См.: *Кудрявцев В.Н.* Социальные деформации (причины, механизмы и пути преодоления). М., 1992. С. 35.

¹⁰ См.: *Бутаков А.В.* Указ. соч. С. 253.

¹¹ Например, очевидно, что в налоговом законодательстве преобладающими являются интересы государства, в то время как законодательство должно стимулировать появление у налогоплательщиков заинтересованности в уплате налогов. Законодательство о социальной поддержке населения в 2004 г. переориентировано таким образом, чтобы государству было удобнее реализовывать свою социальную функцию.

¹² Речь идет, в частности, о Федеральном законе от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»», который предусматривает замену выборов глав субъектов Российской Федерации назначением представительным органом по представлению Президента Российской Федерации. См.: *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹³ См.: *Худойкина Т.В.* Стабильность закона или законодательства? // *Журнал российского права*. 2000. № 9. С. 20.

¹⁴ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792, № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (часть 1). Ст.ст. 17, 25.

¹⁵ Так, существует незавершенность на конституционном уровне детального разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

¹⁶ См.: *Бутаков А.В., Гусев Д.В.* Неупорядоченность как основная проблема законодательства Российской Фе-

¹ См.: *Бутаков А.В.* К исследованию новейшей истории российской государственности. Омск, 2002. С. 250.

² Там же. С. 201-202.

³ См.: *Консультант Плюс* [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. (101 кб). М., 1992.

⁴ Так, по состоянию на 1 января 2005 г. к числу подобных федеральных органов исполнительной власти относятся 5 министерств (внутренних дел, по делам граждан-

дерации // Сборник правовых актов органов исполнительной власти Омской области. 2004. № 1. С. 218.

¹⁷ См.: Бутаков А.В. Указ. соч. С. 188.

¹⁸ См.: Гурвич Г.Д. Идея социального права // Г.Д. Гурвич. Философия и социология права: Избранные сочинения / Пер. М.В. Антонова, Л.В. Ворониной. СПб., 2004. С. 58, 73-74.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ В РОССИИ

М.В. Назарова

История развития института административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства привлекала мало внимания исследователей. В дореволюционной науке к вопросу административного выдворения (высылки) не обращались. В советское время стали появляться публикации, связанные с правовым режимом иностранных граждан и лиц без гражданства, однако они не давали полной картины становления института административного выдворения, хотя имеют большое значение для сопоставления опыта прошлого и настоящих проблем¹.

Ответственность иностранцев за административные правонарушения в каждый исторический период имела свои предпосылки и особенности, а соответственно, и нормативную регламентацию.

Только в конце XIII в. в Новгороде лицам, выезжающим в другие государства, и приезжающим иностранцам стали выдавать «проезжие грамоты», которые были своеобразным удостоверением их личности и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение.

С течением времени порядок выдачи проезжих грамот совершенствовался. Соборным Уложением 1649 г. устанавливалась «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого своего дела»². За проезд в другое государство без указанной грамоты предусматривались наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь.

Таким образом, Соборное Уложение 1649 г. впервые законодательно закрепило требование удостоверения личности.

Во второй половине XVII в. жесткий контроль со стороны государства за передвижением населения привел к созданию паспортной системы.

Документом, удостоверяющим личность иностранцев, прибывших в Россию, становится «пашпорт», иногда называемый также «пас».

Первые документы — паспорта — фактически без существенных изменений просуществова-

ли вплоть до февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.

Паспортная система абсолютистского государства суживала возможности передвижения населения. Устанавливался порядок, при котором никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей.

Петр I постоянно ужесточал преследование всех без достаточных оснований находившихся вне постоянного места жительства. Следует заметить, что при Петре I существовало преследование мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения. За использование подложных документов, удостоверяющих личность, виновные ссылались на каторжные работы.

Кроме того, в законодательстве были выделены те категории иностранцев, которые имели право свободного въезда на территорию России, пребывать в ней и получать подданство. Правила въезда зависели от разряда и категории иностранца и ряда других факторов (национальность, цель приезда, вероисповедание и пр.).

В соответствии со ст. 1, 2 Устава о паспортах и беглых «никто не может отлучаться от места постоянного проживания (постоянным местом жительства считалось то место, где лицо обязано служить, где находится его недвижимость или оно записано в книгах дворянских, городских) без узаконенного вида, или паспорта»³. В статье 261 Раздела IV «О пропуске разных лиц, приезжающих в Россию» Устава о паспортах и беглых еще раз законодатель подчеркивает, что иностранцы, приезжающие в Россию из-за границы, должны иметь для пропуска в пределы Империи паспорта от Российских Миссий и Консульств, находящихся при иностранных державах⁴.

Но в законодательстве остался неурегулированным вопрос о порядке выдачи видов на жительства иностранцам, родившимся в России, которые не имели национальных паспортов, а имели лишь свидетельства о своем рождении. Этот вопрос решался на подзаконном уровне⁵.

Устав о паспортах и беглых до конца XIX в. оставался основным законом, определяющим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи⁶.

Юрисдикция в отношении иностранцев в Российской империи имела много особенностей, но регламентировалась, в основном, общими для всех граждан законами: «Иностранцы, в России жительствующие или временно в оной пребывающие, подлежат действию законов о наказаниях уголовных и исправительных на том же основании, как и подданные России, если о каком-либо изъятии не сделано особенного постановления в договоре с ... державою, (в которой) они находятся в подданстве ... Если иностранный подданный публичен или подозреваем в содеянии вне пределов государства такого преступления, которым он посягал на права Державной власти в России ... и потом будет открыт и задержан в пределах Империи ... то и он вполне подлежит действию постановлений (этого) Уложения»⁷.

Например, в случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на двое – трое суток, высылала его к месту прописки. Если задержанный не имел узаконенного вида на жительство, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь «на водворение» (ст. 950 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.)⁸.

Уголовная ответственность иностранцев регламентировалась Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., Уголовным уложением 1903 г.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, изданном в 1857 г., в примечании к ст. 62 было указано, что в некоторых особенных случаях могут быть употребляемы без особого производства суда следующие меры взыскания: 1) отдача под надзор полиции, 2) высылка за границу, 3) запрещение жить в отдельных местностях, 4) кратковременный арест, 5) выговоры, замечания и внушения или легкие наказания розгами не более 40 ударов.

Среди совокупности этих названных мер можно выделить две группы: 1) меры, принимаемые для предупреждения возможности наступления вредных последствий известных действий или уже наступивших последствий, и 2) меры, принимаемые полицией против личностей, вредных или опасных для общественного порядка и спокойствия (например, против лиц, не имеющих определенного места жительства и занятий, бродяг, нищих, проституток и т.п.)⁹.

Утвержденное императором Николаем II 22 марта 1903 г. Уголовное уложение создало правовую основу борьбы с преступностью в начале XX в. Но в действие были введены только отдельные статьи и главы Уложения, которые в первую очередь по-

зволяли активизировать борьбу с революционным движением.

Вместе с тем Уголовное уложение 1903 г. предусматривало нормы, касающиеся международной преступности. Так, статья 13 гласила: «Иностранец, учинивший тяжкое преступление или преступления вне пределов России, если не был за то преступное деяние в России осужден, оправдан или освобожден от наказания в установленном порядке, подлежит выдаче согласно договору, заключенному с государством, требующим выдачи обвиняемого, или установившейся в этом отношении с сим государством взаимности»¹⁰.

Вопросы административной юрисдикции иностранцев в России регламентировались Уставом о предупреждении и пресечении преступлений¹¹ и некоторыми законами.

Нормами административной ответственности для иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. предусматривались санкции в виде принудительной высылки (удаления) за пределы России в административном порядке, принудительного поселения (водворения) на жительство в одну из местностей России, тюремного заключения сроком до трех месяцев, штрафа до трех тысяч рублей, высылки из пределов генерал-губернаторства или отдельных местностей на определенный срок, конфискации имущества¹².

Например, на основании Положения об охране государственного порядка от 14 августа 1881 г., Законов от 1 июля 1883 г. и 11 июля 1887 г. предусматривалась «высылка административным порядком лиц, вредных для государственного и общественного спокойствия, в какую-либо определенную местность Европейской или Азиатской России, с обязательством безотлучного там пребывания в течение назначенного срока — от года до пяти лет (прил. 1 к ст. 1 (прим. 2) Устава о предупреждении и пресечении преступлений, IV)»¹³.

Административная высылка в определенную местность с обязательством безотлучного там пребывания делилась на два вида: высылка за пределы государства и в его пределах.

Высылка первого вида применялась уже в древности. В Древней Руси изгнание («выбивание из земли вон») было одной из форм «потока», но это была высылка только из той земли, где жил преступник, а не из всего государства. В XVI в. высылку заменили ссылкой¹⁴.

Высылка в пределах государства, с запретом жить и приезжать в столицу и другие города, могла иметь характер или дополнительного наказания, назначенного по суду, или же меры пресечения преступлений, принимаемой по распоряжению административной власти: высылка «подозрительных и вредных» (Указ об учреждении III отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии от 3 июля 1826 г.)¹⁵.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ В РОССИИ

М.В. Назарова

История развития института административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства привлекала мало внимания исследователей. В дореволюционной науке к вопросу административного выдворения (высылки) не обращались. В советское время стали появляться публикации, связанные с правовым режимом иностранных граждан и лиц без гражданства, однако они не давали полной картины становления института административного выдворения, хотя имеют большое значение для сопоставления опыта прошлого и настоящих проблем¹.

Ответственность иностранцев за административные правонарушения в каждый исторический период имела свои предпосылки и особенности, а соответственно, и нормативную регламентацию.

Только в конце XIII в. в Новгороде лицам, выезжающим в другие государства, и приезжающим иностранцам стали выдавать «проезжие грамоты», которые были своеобразным удостоверением их личности и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение.

С течением времени порядок выдачи проезжих грамот совершенствовался. Соборным Уложением 1649 г. устанавливалась «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого своего дела»². За проезд в другое государство без указанной грамоты предусматривались наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь.

Таким образом, Соборное Уложение 1649 г. впервые законодательно закрепило требование удостоверения личности.

Во второй половине XVII в. жесткий контроль со стороны государства за передвижением населения привел к созданию паспортной системы.

Документом, удостоверяющим личность иностранцев, прибывших в Россию, становится «пашпорт», иногда называемый также «пас».

Первые документы — паспорта — фактически без существенных изменений просуществова-

ли вплоть до февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.

Паспортная система абсолютистского государства суживала возможности передвижения населения. Устанавливался порядок, при котором никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей.

Петр I постоянно ужесточал преследование всех без достаточных оснований находившихся вне постоянного места жительства. Следует заметить, что при Петре I существовало преследование мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения. За использование подложных документов, удостоверяющих личность, виновные ссылались на каторжные работы.

Кроме того, в законодательстве были выделены те категории иностранцев, которые имели право свободного въезжать на территорию России, пребывать в ней и получать подданство. Правила въезда зависели от разряда и категории иностранца и ряда других факторов (национальность, цель приезда, вероисповедание и пр.).

В соответствии со ст. 1, 2 Устава о паспортах и беглых «никто не может отлучаться от места постоянного проживания (постоянным местом жительства считалось то место, где лицо обязано служить, где находится его недвижимость или оно записано в книгах дворянских, городских) без законного вида, или паспорта»³. В статье 261 Раздела IV «О пропуске разных лиц, приезжающих в Россию» Устава о паспортах и беглых еще раз законодатель подчеркивает, что иностранцы, приезжающие в Россию из-за границы, должны иметь для пропуска в пределы Империи паспорта от Российских Миссий и Консульств, находящихся при иностранных державах⁴.

Но в законодательстве остался неурегулированным вопрос о порядке выдачи видов на жительство иностранцам, родившимся в России, которые не имели национальных паспортов, а имели лишь свидетельства о своем рождении. Этот вопрос решался на подзаконном уровне⁵.

Устав о паспортах и беглых до конца XIX в. оставался основным законом, определяющим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи⁶.

Юрисдикция в отношении иностранцев в Российской империи имела много особенностей, но регламентировалась, в основном, общими для всех граждан законами: «Иностранцы, в России жительствующие или временно в оной пребывающие, подлежат действию законов о наказаниях уголовных и исправительных на том же основании, как и подданные России, если о каком-либо изъятии не сделано особенного постановления в договоре с ... державою, (в которой) они находятся в подданстве ... Если иностранный подданный публичен или подозреваем в содеянии вне пределов государства такого преступления, которым он посягал на права Державной власти в России ... и потом будет открыт и задержан в пределах Империи ... то и он вполне подлежит действию постановлений (этого) Уложения»⁷.

Например, в случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на двое – трое суток, высылала его к месту прописки. Если задержанный не имел узаконенного вида на жительство, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь «на водворение» (ст. 950 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.)⁸.

Уголовная ответственность иностранцев регламентировалась Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., Уголовным уложением 1903 г.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, изданном в 1857 г., в примечании к ст. 62 было указано, что в некоторых особенных случаях могут быть употребляемы без особого производства суда следующие меры взыскания: 1) отдача под надзор полиции, 2) высылка за границу, 3) запрещение жительствова в отдельных местностях, 4) кратковременный арест, 5) выговоры, замечания и внушения или легкие наказания розгами не более 40 ударов.

Среди совокупности этих названных мер можно выделить две группы: 1) меры, принимаемые для предупреждения возможности наступления вредных последствий известных действий или уже наступивших последствий, и 2) меры, принимаемые полицией против личностей, вредных или опасных для общественного порядка и спокойствия (например, против лиц, не имеющих определенного места жительства и занятий, бродяг, нищих, проституток и т.п.)⁹.

Утвержденное императором Николаем II 22 марта 1903 г. Уголовное уложение создало правовую основу борьбы с преступностью в начале XX в. Но в действие были введены только отдельные статьи и главы Уложения, которые в первую очередь по-

зволяли активизировать борьбу с революционным движением.

Вместе с тем Уголовное уложение 1903 г. предусматривало нормы, касающиеся международной преступности. Так, статья 13 гласила: «Иностранец, учинивший тяжкое преступление или преступление вне пределов России, если не был за то преступное деяние в России осужден, оправдан или освобожден от наказания в установленном порядке, подлежит выдаче согласно договору, заключенному с государством, требующим выдачи обвиняемого, или установившейся в этом отношении с сим государством взаимности»¹⁰.

Вопросы административной юрисдикции иностранцев в России регламентировались Уставом о предупреждении и пресечении преступлений¹¹ и некоторыми законами.

Нормами административной ответственности для иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. предусматривались санкции в виде принудительной высылки (удаления) за пределы России в административном порядке, принудительного поселения (водворения) на жительство в одну из местностей России, тюремного заключения сроком до трех месяцев, штрафа до трех тысяч рублей, высылки из пределов генерал-губернаторства или отдельных местностей на определенный срок, конфискации имущества¹².

Например, на основании Положения об охране государственного порядка от 14 августа 1881 г., Законов от 1 июля 1883 г. и 11 июля 1887 г. предусматривалась «высылка административным порядком лиц, вредных для государственного и общественного спокойствия, в какую-либо определенную местность Европейской или Азиатской России, с обязательством безотлучного там пребывания в течение назначенного срока — от года до пяти лет (прил. 1 к ст. 1 (прим. 2) Устава о предупреждении и пресечении преступлений, IV)»¹³.

Административная высылка в определенную местность с обязательством безотлучного там пребывания делилась на два вида: высылка за пределы государства и в его пределах.

Высылка первого вида применялась уже в древности. В Древней Руси изгнание («выбивание из земли вон») было одной из форм «потока», но это была высылка только из той земли, где жил преступник, а не из всего государства. В XVI в. высылку заменили ссылкой¹⁴.

Высылка в пределах государства, с запретом жить и приезжать в столицу и другие города, могла иметь характер или дополнительного наказания, назначенного по суду, или же меры пресечения преступлений, принимаемой по распоряжению административной власти: высылка «подозрительных и вредных» (Указ об учреждении III отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии от 3 июля 1826 г.)¹⁵.

Существовал определенный порядок реализации этого вида высылки (удаления) в административном порядке. Органы государственной власти, убедившись в необходимости высылки данного лица, должны предоставить министру внутренних дел основания для принятия названной меры и сведения о сроке высылки. Например, для безвыездного пребывания в месте для высылки устанавливался срок от года до пяти лет. Лицо, предназначенное для высылки, могло быть подвергнуто предварительному аресту, который мог быть продлен по распоряжению министра до разрешения вопроса о высылке данного лица. Вопрос о назначении такой меры наказания решался на особом совещании, образованном при министре внутренних дел. В состав совещания входили: министр полиции и четыре члена (по два от министра внутренних дел и министра юстиции). Решение облекалось в форму постановления, которое утверждалось министром внутренних дел¹⁶.

Правовой основой административной высылки в годы Советской власти выступали следующие акты: Декрет ВЦИК от 10 августа 1922 г. «Об административной высылке»; приказ Объединенного государственного политического управления от 2 февраля 1930 г. (о мерах по ликвидации кулачества и о массовых выселениях кулаков и их семей); «О правовом положении спецпереселенцев» и др. Например, по Декрету ВЦИК от 10 августа 1922 г. административная высылка была трех видов:

- 1) высылка из данной местности в определенный район РСФСР;
- 2) высылка из данной местности с воспрещением проживания в других определенных пунктах РСФСР;
- 3) высылка за границу.

Административная высылка устанавливалась в целях изоляции лиц, причастных к контрреволюционным выступлениям. Список районов высылки утверждался Президиумом по представлению комиссии. Срок административной высылки не мог превышать трех лет¹⁷.

Современные международные отношения обязывают принимать на свою территорию иностранцев, оказывать им покровительство. Но эта обязанность отпадает, как только пребывание данного иностранца в стране грозит ее внутренней безопасности и спокойствию или деятельность его получает противоправный характер. В последнем случае виновные или подвергаются ответственности по законам местопребывания, либо же соответствующие государственные органы удаляют их из страны.

¹ См.: *Валеев Р.М.* Выдача преступников в современном международном праве. Казань, 1976; *Галенская Л.Н.* Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1982.

² *Хрестоматия по истории государства и права России* / Сост. Ю.П. Титов. М., 2001. С.50- 147.

³ См.: *Свод законов Российской империи.* Т.14. СПб., 1890. С. 1-130.

⁴ Там же. С.60.

⁵ См.: *Тесленко А.М.* Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 14.

⁶ См.: *Свод законов Российской империи.* Т. 14. С. 1-130.

⁷ *Уложение о наказаниях уголовных и исправительных.* СПб., 1885. С. 51, 172.

⁸ См.: *Хрестоматия по истории государства и права России* / Сост. Ю.П. Титов. С. 326-327; 360.

⁹ См.: *Таганцев Н.С.* Уголовное право: (Общая часть). Тула, 2001.

¹⁰ *Нигматуллин Р.В.* К проблеме формирования договорно-правовой базы сотрудничества государств в борьбе с преступностью (1900 – 1941 гг.) // История государства и права. 2005. № 7. С. 27.

¹¹ См.: *Устав о предупреждении и пресечении преступлений.* Т. 14. СПб., 1890.

¹² См.: *Тесленко А.М.* Указ. соч. С. 18.

¹³ *Таганцев Н.С.* Указ. соч.

¹⁴ См.: *Энциклопедический словарь* / Сост. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. М., 1991. Т. 14. С. 563.

¹⁵ См.: *Электронный ресурс:* Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/etext/III/449.htm> свободный.

¹⁶ См.: *Энциклопедический словарь* / Сост. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. Т. 14. С.564.

¹⁷ См.: *Электронный ресурс:* Режим доступа: <http://memorial.krsk.ru/document/USSR/220810.htm>. Свободный.

АЛКОГОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В «ПРИВИЛЕГИРОВАННЫХ» ГУБЕРНИЯХ

А.Г. Быкова

Пьянство как социальное явление служит объектом научных исследований уже в течение нескольких веков. Мировая литература насчитыва-

ет тысячи томов, рассматривающих самые разнообразные аспекты алкогольного вопроса. К сожалению, до настоящего времени многие стороны

феномена российского пьянства не изучены. Происходит это оттого, что исследования истории алкогольной проблемы базируются на фрагментарных, порой искаженных данных, не опирающихся на источниковую базу. Зачастую рассмотрение алкогольной политики Российского государства основывается на примерах центральных губерний. Алкогольная политика государства на окраинах Российской империи до сих пор не стала предметом изучения. Подобная практика не способствует созданию целостной картины государственно-правового регулирования распространения алкоголизма в России. Цель статьи — на основе историко-правовых документов выявить основные начала алкогольной политики Российского правительства на территории «привилегированных губерний» в первой половине XIX в.

16 губерний Российской империи (Киевская, Подольская, Полтавская, Харьковская (с 1842 г.), Черниговская, Волынская, Екатеринославская, Минская, Могилевская, Виленская, Гродненская, Херсонская, Ковенская, Витебская, Бессарабская и Таврическая) в отношении взимания питейного налога получили в официальных документах наименование «привилегированных». Главное отличие этих местностей от великороссийских губерний заключалось в том, что в силу исторически сложившихся обстоятельств винокурение здесь составляло не государственную монополию, а монополию землевладельцев. На этих территориях государство получало свой доход в форме особого сбора с потребления вина из расчета 1 ведро полушара на душу населения.

В этих губерниях Российской империи спиртные напитки продавались по вольным ценам. Вольная продажа спиртных напитков не распространялась на территории губерний, где действовали откупа. В 1842 г. для ограничения усиливающегося «непомерного употребления горячих напитков» были приняты меры к ограничению раздробительной продажи напитков. С 1 января 1843 г. места раздробительной продажи были обложены акцизом, установлены твердые цены на напитки. Содержателям заведений предписывалось брать свидетельства на право содержания заведения и продажи напитков. 4 июня 1842 г. были изданы «Правила о продаже горячих напитков в губерниях и областях, где существует вольная оным продажа, по вольным ценам»¹.

Горячими напитками признавались пенное и трехпробное вино, разного рода простые наливки, водки (сладкие, вейновые и др.), ликеры, пиво и мед. Запрещалось продавать полушарное вино «как необычное для сего края». Правила устанавливали фиксированные цены. Для пенного вина крепостью от 16 до 20 градусов по спиртомеру устанавливалась цена в 1 руб. 50 коп. серебром за ведро, 15 коп. серебром за штоф, 1 коп. серебром за чарку.

Специфика этих территорий заключалась во введении особого контроля за исполнением Правил. В каждой губернии, области и уезде вводились, соответственно, особые губернские, областные, уездные комитеты. В состав губернских или областных комитетов входили: начальник губернии или области (председатель), губернский или областной предводитель дворянства, председатели казенной и государственных имуществ палат, «совестный» судья и два дворянина. Председателем уездного комитета был уездный предводитель дворянства. В него входили: окружной начальник государственных имуществ и два дворянина. Для осуществления непосредственного надзора на местах генерал-губернатор имел право назначать нескольких депутатов из местных дворян. Дворянские депутаты избирались на три года на общем собрании дворян, время работы в общественном деле засчитывалось им в службу. Помимо них, в деятельности комитетов принимали участие делопроизводители и канцелярские служащие, назначаемые губернатором.

Главной обязанностью губернского или областного комитета было установление цен на алкогольные напитки, а также средних цен на зерно, используемое в винокурении. Единые для всей губернии или области цены на зерно устанавливались к 1 января и в случае неурожайного года могли варьироваться. Цены на напитки публиковались в Расписании и вывешивались у дверей каждого заведения, осуществляющего раздробительную продажу.

В обязанности уездного комитета входили исполнение всех предписаний губернского или областного комитетов, а также наблюдение за дворянскими именными и смежными территориями с целью недопущения продажи напитков по завышенным или заниженным ценам. Кроме того, комитет имел право издавать постановления для местных депутатов, принимать от них жалобы о нарушении правил торговли, собирать подробные сведения о числе, объемах производства винокуренных и водочных заводов и заведений раздробительной продажи алкогольных напитков, объяснять целесообразность принятия тех или иных мер. Комитету поручалось оказывать всестороннюю поддержку местной полиции в деятельности по контролю за уплатой акцизного сбора с мест раздробительной продажи напитков в соответствии с законом.

Особенность раздробительной торговли для этих губерний состояла в разрешении осуществлять продажу напитков не только из установленных для других губерний заведений, но и из всех частных домов. Акцизный сбор не отменял разного рода винные платежи. Так, в Новороссийских губерниях он взимался одновременно с винной пошлиной. Для каждого вида заведений устанавливался свой размер акцизной пошлины. Согласно «Положению об акцизе с заведений и мест раздро-

бительной продажи горячих напитков в губерниях, где существует вольная оным продажа» акцизный сбор устанавливался в размере от 60 коп. до 10 руб. серебром в год².

Положение регламентировало порядок получения свидетельств на содержание заведений³. Существовало два вида свидетельств, различающихся по форме составления. Первый вид выдавался для имений высочайшего двора, ведомства государственных имуществ, других казенных территорий, для Малороссийских казаков, войсковых обывателей, колонистов, западных однодворцев и граждан, а также для панцирных бояр⁴. Особенность этого рода свидетельства состояла в том, что переписка по его получению проводилась на простой бумаге, акцизный сбор взимался только за выдачу свидетельства.

Второй вид выдавался всем остальным помещикам, держателям и арендаторам казенных имений. Для получения свидетельства они обязаны были уплатить акцизный сбор в Казначействе, получить от него квитанцию об оплате, и только после этого Комитет выдавал свидетельство установленного образца. Квитанция об оплате без свидетельства не давала права на содержание заведения. Все делопроизводство совершалось на гербовой бумаге, стоимость которой оплачивалась отдельно.

В случае отсутствия свидетельства заведение подлежало закрытию без права возобновления деятельности. Положение предусматривало и наказание для держателей в случае несвоевременного получения свидетельства, его недействительности и повторного самовольного открытия заведения. Отметим, что наказания зависели от того, кем было выявлено нарушение. Так, за несвоевременное получение (до трех месяцев) свидетельства нарушитель наказывался штрафом в размере двойной стоимости свидетельства, если об этом заявил он сам. При выявлении нарушения полицией, местным начальством или по доносу держатель наказывался штрафом в четырехкратном размере. По истечении трех месяцев в первом случае полагалось наказание в трехкратном размере, во втором — в восьмикратном⁵.

Введение этих правил не изменило ситуации в регионе. Напротив, привело к развитию непомерного пьянства среди населения этих губерний. «Для достижения цели, столь важной в видах государственного благосостояния, общественной и частной пользы», винокурная подать и пошлина с вина была заменена акцизным сбором с хлебного вина и патентным сбором с мест раздробительной продажи питей⁶. В Именном указе, данном Сенату от 23 ноября 1849 г., предписывалось разработать и представить на рассмотрение Положение об акцизном сборе с хлебного вина. Оно вводилось в действие с 1 января 1851 г. Кроме того, подлежали закрытию губернские и уездные комитеты, призванные осуществлять контроль за заведениями раздро-

бительной продажи напитков. Упразднялись и должности вторых ассессоров Ревизских отделений заведующих винными столами. Новый штат чиновников предполагалось утвердить к 1 сентября 1850 г.

Акцизный сбор не отменял существующую в указанных губерниях чарочную пошлину. Более того, Положение заменило в некоторых местностях этих губерний питейный сбор на чарочный питейный откуп.

Акцизом облагались только хлебное вино и хлебный спирт. Другие напитки, в виде опыта, не облагались. Акцизный сбор отдавался с торгов в Сенате в откупное содержание. Отпуск вина производился только из заводских магазинов или подвалов в объеме не менее 18 ведер.

Питейные заведения не разрешалось открывать и содержать в зданиях, занимаемых учебными заведениями, не ближе 125 саженей от церквей и монастырей, 150 саженей от военных казарм, кадетских корпусов, батальонов, полубатальонов военных кантонистов, госпиталей, 5 верст от казенных оружейных, селитренных и пороховых заводов. Питейная продажа была запрещена при Перекопских, Генических, Кинбурнских соляных озерах, а также по дорогам, по которым перевозили соль; при ветряных мельницах вне селений, на участках земли Новороссийского края с населением менее 10-15 душ мужского пола.

Казенное управление откупом возлагалось на чиновника особых поручений или члена Казенной палаты. Им подчинялись в качестве помощников уездные акцизные надзиратели. При этом откупщик отстранялся от хозяйственного управления. Он имел право только направлять в Казенную палату «справедливые донесения».

В 1854 г. в этих губерниях была продолжена практика взимания акциза с продаваемых напитков. Положение «Об устройстве питейных сборов на четырехлетие с 1855 по 1859 год» от 2 апреля 1854 г. облагало акцизом не только хлебное и картофельное вино, хлебный спирт, но и другие напитки (спирт, производимый из сахарных и свекло-сахарных остатков, виноградные и фруктовые и Пейсаховые водки, пиво и мед и др.). Акцизу подлежали и напитки, продаваемые на территории чарочных откупов.

Положением от 20 апреля 1854 г. чарочные откупа в округах военных поселений, пахотных солдат, Азовском казачьем войске, в городах Слущке, Сороке, Быхове подлежали упразднению. Посчитав эту меру необоснованной, министр финансов П.Ф. Брок⁷ представил на рассмотрение императора донесение, в котором обосновывал нецелесообразность этой меры. Итогом стало восстановление чарочных откупов на данных территориях⁸.

Владельцам питейных заведений разрешалось покупать хлебное вино на складах, винокурных

заводах или в подвалах с одновременной уплатой акцизного сбора. Цена на все виды напитков назначалась самими продавцами⁹. Положение подтверждало правила продажи напитков, а также вводило новые. Так, § 200 запрещал развозить или разносить напитки для продажи по хуторам, дорогам, полям и домам.

На территории «привилегированных» губерний было развито винокурение, водочное, пивоваренное и медоваренное производства. Положение детально регламентировало правила производства, оборудования, строительства новых заводов и реконструкции действующих. Устанавливало порядок ведения заводской документации, отпуска с заводов напитков и др.

Правом винокурения пользовались потомственное дворянство и дворяне, владеющие недвижимыми населенными имениями, войсковые обыватели Харьковской губернии, менонисты в Новороссийских губерниях¹⁰, а также все ранее владевшие заводами¹¹. Правом производства водок пользовались гильдейские купцы, помещики, лица, имеющие особые привилегии, временные владельцы казенных имений. Производство пейзаховых водок дозволялось только евреям. Варить пиво и мед имели право дворяне, чиновники, купцы трех гильдий, мещане и крестьяне, имеющие торговые свидетельства.

Для поддержания малого производства Положение разрешало строительство новых заводов небольшой мощности — 2000 ведер вина в год. Содержатели маломощных действующих заводов обязаны были провести модернизацию завода и довести его мощность до 2000 ведер в год. Водочные заводы в городах имели право на производство 500 ведер хлебных водок в год. Уездные водочные заводы и казенные пивовары в объеме производства не ограничивались.

Куриль вино можно было только в установленные сроки — с 1 октября по 15 мая. В исключительных случаях Казенная палата могла разрешить винокурение с 1 сентября по 1 июня. На производство напитков заводчик получал в Палате свидетельство. Для винокуренных заводов оно выдавалось на крепостной бумаге установленного достоинства: на выкурку до 5000 ведер — 9 руб., от 5000 до 10000 — 18 руб., от 10000 до 15000 — 27 руб., от 15000 до 20000 — 36 руб., от 20000 до 30000 — 60 руб., от 30000 до 40000 и более — 90 руб.

Аналогичные правила отдачи акцизного сбора в откупное содержание были введены в мае 1850 г. на территории северо-восточного берега Черного моря. На этой территории не было винокуренных и других заводов, поэтому акцизный сбор взимался со всех привозимых напитков. На всем побережье была разрешена свободная продажа горячих напитков. Казенное управление акцизным откупом возлагалось на Кавказского наместника, а также на

начальника черноморской береговой линии и военного губернатора.

Акцизные сборы отдавались в откупное содержание с торгов в Сенате. Участвовать в торгах имели право как дворяне, так и мещане, купцы, Закубанские поселяне. Особенностью откупов на черноморском побережье являлось право откупщиков создавать компании. Положение (§41-43) разрешало откупщикам принимать в компаньоны различных лиц («кого пожелают»). При этом запрещалось делить откуп между всеми членами, а также передавать часть акцизного сбора одному из товарищей. Компания должна была выступать как единое физическое лицо.

Откупные суммы направлялись на поддержание местных бюджетов Анапы, Новороссийска, Сухуми. Они имели целевое назначение: их разрешалось расходовать на общественные работы, для выдачи ссуд, под постройку домов и лавок частными лицами, на взаимобразные пособия при постройке каботажных судов. 1% от общей годовой откупной суммы акцизного сбора направлялся на содержание Гражданского управления в указанных городах.

Откупщики поставляли вино для войск, расквартированных на территории черноморского побережья. Положение предписывало им перевозить напитки за свой счет. Со всего количества хлебного вина для довольствия войск, расположенных в городах, откупщик имел право уплатить только половину акцизного сбора. Вино для войск, расквартированных вне городов, пошлиной не облагалось¹².

В 1858 г. условия на содержание откупа в Черноморском казачьем войске были пересмотрены. В августе 1858 г. Сенатским указом откупщику, отныне он назывался распорядителем откупа, предоставлялось право самостоятельно определять цены на напитки. Не разрешалось существенно занижать цены, а исходить из реальных условий и цен на спиртные напитки в прилегающих губерниях. Заготовление вина возлагалось на Войсковое правление, причем оно могло самостоятельно решать вопрос о способах заготовок: торгов или подрядов на казенных или частных заводах через распорядителя. Для приема, хранения и отпуска распорядителю вина в казенные подвалы направлялись специальные подвальные смотрители. За свою службу они получали вознаграждение — 150 руб. серебром в год. На содержание управления откупом с каждого рубля отпускалось 20 коп. серебром. Распорядителям разрешалось вносить откупную сумму за каждый месяц по мере продажи напитков. Но к концу года вся причитающаяся казне сумма должна была быть внесена в войсковое Казначейство. В качестве вознаграждения, за перебор четырех годовых пропорций, распорядитель получал 50 % от суммы¹³.

Перед началом нового четырехлетия всем жителям населенного пункта и содержателям питей-

ных сборов вменялось в обязанность подать в Казенную палату сведения о наличии оставшихся напитков. В противном случае нарушители подвергались наказанию в виде штрафа: в первый раз — 50 руб., второй — 100, третий — 500 руб. серебром. Напитки подлежали конфискации и поступали в пользу держателя питейных сборов. Аналогичная практика была распространена соответствующими постановлениями правительства и на Великороссийские и Сибирские губернии¹⁴.

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ): В 55 т. Собр. 2. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1843. Т. XVIII. Отд. I. С. 411-420.

² Там же. С. 416.

³ В 1848 г., а затем в 1849 г. были пролонгированы правила о вольной продаже напитков, а также сохранены и продлены действия контрактов до 1851 г. См.: Об оставлении питейных сборов в губерниях, на особых правах состоящих, по 1 января 1851 года на ныне существующих основаниях: именной, объявленный министром финансов указ от 23 апреля 1848 г. № 22205 // ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1849. Т. XXIII. Отд. I. С. 273-274; О продолжении срока контрактам, заключенным на содержание питейных заведений в местах вольной продажи: высочайше утвержденное Положение комитета министров от 27 сентября 1849 г. № 23530 // ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1850. Т. XXIV. Отд. II. С. 69.

⁴ Панцирные бояре — род шляхты или однодворцев в западных губерниях Российской империи.

⁵ См.: ПСЗ РИ. Т. XVIII. С. 417-418.

⁶ См.: Положение от 23 ноября 1849 г. № 23668 // ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1850. Т. XXIV. Отд. II. С. 175-213.

⁷ Брок Петр Федорович — министр финансов с 1852 по 1858 гг.

⁸ См.: ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1855. Т. XXIX. Отд. I. С. 752-753.

⁹ См.: ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1855. Т. XXIX. Отд. I. С. 329-398.

¹⁰ Пользовались правом винокурения на основе высочайше утвержденного мнения Государственного совета от 23 февраля 1853 г. № 27036 «Об акцизе с хлебного вина и патентном сборе с Задунайских переселенцев и менонитов» // ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1854. Т. XXVIII. Отд. I. С. 68.

¹¹ Из числа ранее существовавших заводов имели право курить вино только заводы, утвержденные сенатским указом от 11 мая 1850 г. № 24150 «О разборе законности учреждения существующих винокуренных заводов в 16 привилегированных губерниях» // ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1851. Т. XXV. Отд. I. С. 435-466.

¹² См.: ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1851. Т. XXV. Отд. I. С. 451-485.

¹³ См.: ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1860. Т. XXXIII. Отд. II. С. 107.

¹⁴ См.: Об оплачивании акцизом запасов безакцизного вина в состоящих на особом положении губерниях: высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 16 июля 1851 г. № 25416 // ПСЗ РИ: В 55 т. Собр. 2. СПб., 1852. Т. XXVI. Отд. I. С. 543-544.

ЧИНОВНИЧЕСТВО-СОЦИАЛЬНАЯ ГРУППА НА АДМИНИСТРАТИВНОМ И КУЛЬТУРНОМ ПОГРАНИЧЬЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Т. А. Фролова

Изучение чиновничества как особой части социальной структуры российского общества имеет важное значение для понимания исторического прошлого в социокультурном и политико-административном аспекте.

Во-первых, чиновничество изначально формировалось в качестве вспомогательного общественного слоя, призванного обеспечивать диалог между властью и обществом. Диалог этот основывался на системе законодательных и нормативно-правовых актов, которые чиновники в результате своей деятельности проводили в жизнь. Таким образом, чиновничество занимает своеобразное пограничное положение в социальной структуре.

Во-вторых, обширные пространства Российской империи естественным образом накладывали отпечаток на региональные сообщества представителей тех или иных социальных групп. Это в полной мере относится к российскому чиновничеству. Перевод чиновников из центральных органов на места был широко распространен. Так, во второй половине XIX в. практически все высшие административные должности в Сибири занимали переведенные чиновники, выступая связующим административным звеном между центром и периферией. Вместе с вынужденной миграцией представителей гражданского чиновничества в провинцию происходил процесс переноса политических

ценностей, которые ассимилировались с местными условиями жизни, с ее ритмом и ландшафтом. В одних случаях это вело к подъему местной политической культуры, в других, трансформируясь, приобретало искаженные черты.

Политико-культурное пространство Западной Сибири и особенно Степного края, который можно назвать Азиатским пограничьем России, помимо традиционного для провинции колорита, имело ряд специфических черт не только в географическом, но и в культурном смысле. Это накладывало определенный отпечаток на чиновничество, которое влияло на культурную ситуацию в регионе, на общественное поведение и сознание.

Удаленность региона от центра России диктовала особые условия существования чиновничества. Чиновники были не только представителями самодержавия на местах, но и локальными центрами власти. В Сибири, как и в других пограничных районах, сформировалось своеобразное двоевластие: власть шла от локального мира и от правящей элиты¹. Повсеместно на Азиатском пограничье России усиливается проявление восточного варианта взаимоотношений власти и общества, чиновничество играет определяющую роль в жизни локального мира, вмешивается во многие ее процессы. Общество, находящееся под опекой, ослаблено, неконсолидировано, а потому не способно каким-либо образом противодействовать представителям власти. С другой стороны, положение и роль чиновников в сибирском обществе было тесно связано с системой государственного управления в целом.

Несовершенство государственного управленческого аппарата в пограничных районах выражалось в нечетком распределении функциональных обязанностей и властных полномочий. Еще в начале XIX в. форпосты и города, находившиеся в районе Сибирской линии, подчинялись военному и гражданскому ведомству одновременно, множественные неудобства, вызываемые двойственностью управления киргизами, например, при возникновении спорных вопросов, выливались в дискуссию о подсудности и образе производства, в которой часто терялась суть дела². Это положение усугублялось еще и тем, что нередко по одному и тому же вопросу относительно киргиз существовали у центрального правительства и местных властей самые разноречивые взгляды.

В конце XIX в. ситуация еще более усложнилась, поскольку созданное в 1882 г. Степное генерал-губернаторство как проводник государственной власти в пограничном районе во многом утратило свои полномочия. Например, чиновники особых поручений по строительной, гидротехнической и горной части не выполняли своих непосредственных обязанностей, должность чиновника по китайским делам замещалась для получения

штатного жалованья лицами, не знакомыми ни с китайским языком, ни с китайским бытом.

Должность степного генерал-губернатора постепенно превращалась в фикцию. Современники считали ценнейшим достоинством генерал-губернатора то, что он ничего не делал и не мешал населению заниматься своими делами. Недостаточное знание региона в сочетании с недостатками системы управления краем «создавали поле для коренного зла в работе администрации - для волокиты и медлительности в ходе дел, особенно в удовлетворении нужд и потребностей опекаемого населения»³.

Такая ситуация была характерна не только для Степного края, но и всей Западной Сибири. Ярким примером служит деятельность тобольского губернского суда, отличавшегося медлительностью делопроизводства⁴. Еще хуже было положение в местных окружных судах: при передаче дел в губернские суды часть материала нередко терялась⁵. Приезжавшие из центра чиновники характеризовали местную администрацию городов Тобольска и Томска в начале XX в. как в целом «бедную своею трудоспособностью»⁶.

Некоторые ведомства носили почти номинальный характер. Например, Тобольская полицейская управа не руководствовалась постановлениями МВД, «квартирная комиссия известна в Тобольске только по одному названию», а врачебная управа не выполняла всех своих обязанностей⁷. Нельзя сказать, что подобное явление отличало сибирскую действительность от порядков Европейской России. Учреждение такого, казалось бы, важного органа как инспекторский департамент гражданского ведомства, вместо оптимизации процессов, вызвало большую медлительность в назначениях, неопределенность положения многих должностных лиц, усиление переписки и рост непроизводительных расходов⁸.

Помимо всего прочего, к концу века происходило расширение круга деятельности чиновников тех или иных ведомств на местах. Например, проведение Сибирской железной дороги и усилившееся переселение вели к тому, что личный состав уездных управлений оказывался недостаточным, и «выполнение многообразных лежащих на них обязанностей становилось совершенно непосильно»⁹.

В то же время чиновники в основной своей массе ехали в Сибирь за чинами и наградами, поскольку существовала известная практика льгот и поощрений за сибирскую службу, многие из них «смотрели на Сибирь как на золотое дно, как на место службы с привилегиями и только мечтали, как бы сорвать и убежать»¹⁰, хотя реальное материальное обеспечение чиновников всех учреждений Сибири, выгодно отличавшееся от положения в Европейской России, часто не оправдывало ожидания. Жалованье служащих Министерства внутренних дел по Томской губернии в 1885 г. было

определено штатами 1856 г. и не соответствовало экономическим условиям и естественному росту цен. Вследствие этого чиновники, приходившие на службу, «не отличались в общем ни образованием, ни удовлетворительным нравственным уровнем, а юридических познаний не имеют вовсе»¹¹. К началу XX в. существенных изменений в данном положении не наблюдалось, нехватка чиновников среднего звена была причиной ничтожных окладов, а со стороны представителей высшей власти на местах никаких мер по улучшению положения не принималось, для решения же какого-либо важного вопроса губернатор из «любезности» посылал специалиста из управления округом¹².

Несмотря на многие негативные моменты, прослеживаемые в служебной деятельности чиновников, были и такие, кто выделялся из их общей массы. Представители этой категории чиновников были действительно профессионалами своего дела, задачи администрации понимали в самых идеальных ее формах - давать возможность возникновения и роста всему хорошему и доброму, вызывая и возбуждая к жизни в самом обществе те зачатки саморазвития и самостоятельности, без которых немислимо само существование общества¹³.

Важными факторами, влиявшими на формирование образа жизни чиновничества, выступали окружающая реальность во всем ее многообразии, а также образовательный уровень и ценностные ориентации.

Специфика Азиатского пограничья проявлялась не только в служебной деятельности, но и в повседневной, обыденной жизни чиновников. Можно заметить т.н. сибирское «франтовство» в одежде, домашней обстановке, вообще «в обиходе», которое современники объясняли просто: во-первых, некоторой оригинальностью сибирской жизни¹⁴, а во-вторых, своеобразием культурного пространства провинции, где театру более предпочитают клубные оргии, буфет и карточную игру или домашние вечеринки¹⁵.

В этом выражались замкнутость провинциальной жизни, отсутствие организованного общественного отдыха семей. «В Тюмени нет ни балов, ни вечеров, кроме домашних вечеринок. Жизнь замкнутая и глухая, домашняя. Только отцы семейств обладают полной свободой, съезжаясь до игры и кутежей, семействам же почти нет развлечений»¹⁶.

Люди с высшим образованием, занимающие довольно видные посты, которых заела скука и тоска провинциальной жизни, «напиваются, как они сами выражаются, до забвения отечественного языка и собственного имени», придумывают или импровизируют выходки, которые делаются анекдотами всей губернии¹⁷. Естественно, что подобные события могли иметь место и среди столичного чиновничества, но удаленность и определенная

свобода от административного центра влияли на более заметное проявление тех или иных качеств.

Вместе с тем участие чиновников в различных благотворительных обществах, в создании и развитии учебных заведений, библиотек, музеев, печатного дела положительно сказывалось на культурной жизни Азиатского пограничья в целом. Приезжая на службу в Сибирь и Степной край, представители государственной власти, получившие образование в столичных университетах, пытались внедрить в жизнь те идеалы, которые они получили, заполнить, насколько это возможно, культурное пространство в соответствии с ними.

Таким образом, распространение системы административного управления с одинаковой структурой служащих на всю территорию Российской империи в некоторых случаях приводило только к внешнему сходству с центральными ведомствами. Несмотря на видимость распространения в Азиатском пограничье общегосударственных структур управления, на появление людей, получивших образование в Европейской России, регион по-прежнему оставался пограничьем в политическом, социальном и культурном отношении. С одной стороны, эта ситуация определялась политикой центра, а с другой — консервировалась действиями местного чиновничества. Тем не менее, как и в центральной России, часть чиновников, местных и приезжих, пыталась бороться со сложившимся положением вещей, ощущая возложенную на них социальную ответственность, способствуя изменению социокультурного пространства региона. Перенесенные социальные и культурные традиции получили свою интерпретацию, отражая тем самым особенности Азиатского пограничья.

¹ См.: Пайнс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 370.

² См.: Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1282. Оп. 1. Д. 1074. Л. 106.

³ РГИА. Ф. 1376. Оп. 1. Д. 26 ЛЛ. 9об. — 10.

⁴ РГИА. Ф. 1376. Оп. 1. Д. 26 Л. 13 об.

⁵ РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 552. Л. 57.

⁶ РГИА. Ф. 1376. Оп. 1. Д. 39. Л. 7 об.

⁷ См.: Вестник Европы. 1895. Т. 3. С. 389.

⁸ РГИА. Ф. 1282. Оп. 1. Д. 1074. Л. 53.

⁹ См.: Городская хроника // Сибирский листок. 1910. №17 (7 февраля). С. 2-3.

¹⁰ Городская хроника // Сибирский листок. 1901. № 12 (8 февраля). С. 1-2.

¹¹ РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 552. Л. 71, 71 об.

¹² РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 552. Л. 71, 71 об.

¹³ Городская хроника // Сибирский листок. 1893. №18 (11 марта). С. 1-2.

¹⁴ См.: Всеподданнейший отчет о состоянии Томской губернии на 1885 г. Л. 12.

¹⁵ См.: Текутьев А. Письмо в редакцию // Сибирский листок. 1893. № 96 (16 дек.). С. 2.

¹⁶ Семилужский (Ядринцев) Н. Письма о сибирской жизни // Дело. 1868. № 2. С. 73.

¹⁷ Там же.

Конституционное, административное, информационное право

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ

А.В. Измestьев

В современных условиях в Российской Федерации одновременно осуществляется несколько важных реформ, цели и предполагаемые результаты которых непосредственно затрагивают интересы всего населения страны. Одна из них — реформа жилищно-коммунального хозяйства, направленная на решение двуединой задачи: с одной стороны, на улучшение обслуживания населения и более полное удовлетворение потребностей людей в жилье и коммунальных услугах, с другой — поддержку жилищно-коммунального хозяйства как отрасли экономики.

Реформа вызвана необходимостью создания эффективных механизмов хозяйствования в данной отрасли, которые соответствовали бы условиям и принципам рыночной экономики. В советское время большая часть имущества находилась в государственной собственности, жилье предоставлялось гражданам, как правило, безвозмездно, а плата за пользование им и за коммунальные услуги была, по современным меркам, символической. С началом реформ вопросы жилищно-коммунального обеспечения населения перешли в ведение органов местного самоуправления, что нашло свое отражение в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Организация в границах поселения (городского округа) электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, снабжения населения топливом, а также обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда относятся к вопросам местного значения поселений (ст. 14) и городских округов (ст. 16). Изве-

стно, что в силу дефицита финансовых ресурсов муниципальные образования сталкиваются с трудностями в реализации этих полномочий. Поэтому тарифы на коммунальные услуги возрастают. Государственное регулирование осуществляется путем установления федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг. В целях обеспечения бездотационного режима финансирования жилищно-коммунального хозяйства, перевода дотаций, предоставляемых организациям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги, в адресные субсидии населению постановлением Правительства РФ от 26 августа 2004 г. №441² был установлен федеральный стандарт уровня платежей граждан за жилье и предоставляемые коммунальные услуги в целом по всем видам этих услуг в размере 100% предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. Одновременно с жилищно-коммунальной проводится ряд реформ в социальной сфере: «монетизация» социальных льгот, пенсионная реформа и др. Чтобы в ходе их проведения не были ущемлены права и интересы граждан, важно координировать цели и механизмы их реализации.

Основная тенденция, проявившаяся в ходе социальных реформ, заключается в сужении объема социальных льгот и конкретизации социальных обязательств государства. Но, несмотря на это, права граждан, признаваемые международным сообществом и закрепленные в Конституции и законодательстве России, должны быть реализованы. Это касается и права на жилище. Всеобщая декларация прав человека относит жилище к числу социальных благ, которые в совокупности образуют социально приемлемый жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благополучия самого гражданина и членов его семьи (ст. 25). Данное положение находит свое развитие в Меж-

дународном пакте об экономических, социальных и культурных правах, где подчеркивается важность непрерывного улучшения условий жизни, а значит, и жилищных. Статья 31 пересмотренной Европейской социальной хартии закрепляет обязанности подписавших ее государств в целях обеспечения и эффективного осуществления права на жилье принимать меры, направленные на содействие доступу к жилью, отвечающему должным требованиям; предотвращать бездомность и сокращать ее масштабы с целью постепенной ликвидации, а также сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств.

Право на жилище и создание условий по его реализации как одно из социально-экономических прав упоминается в актах Международной организации труда (МОТ). Филадельфийская декларация МОТ (Декларация о целях и задачах МОТ) от 10 мая 1944 г. предусматривает обязательство МОТ способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью полную занятость и повышение жизненного уровня, обеспечение необходимого питания, жилищ и возможностей для отдыха и культуры. Конвенция МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» от 22 июня 1962 г. направлена на принятие всех возможных мер на международном, региональном и национальном уровне для содействия прогрессу в таких областях, как здравоохранение, жилищное строительство, обеспечение продовольствием, образование, забота о благосостоянии детей, социальное обеспечение и др. Должны приниматься меры для создания независимым производителям и наемным работникам условий, которые дадут им возможность улучшения своего жизненного уровня собственными усилиями и обеспечат поддержание прожиточного минимума, устанавливаемого путем официальных обследований жизненных условий, проводимых после консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся. При установлении прожиточного минимума принимаются во внимание такие основные потребности семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование. Как мы видим, Международная организация труда требует от государств, присоединившихся к ее документам, создания всех необходимых и возможных условий для реализации права на жилище как одного из основных социально-экономических прав. Статья 40 Конституции Российской Федерации предоставляет каждому право на жилище и обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно

предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Современные преобразования в жилищно-коммунальной сфере отражены в новом Жилищном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 марта 2005 г. Он предусматривает бесплатное предоставление жилых помещений в домах государственного или муниципального жилищного фонда по договору социального найма только малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях. Малоимущими в этих целях органы местного самоуправления признают граждан с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Порядок признания граждан малоимущими устанавливается законами субъектов Российской Федерации. По моему мнению, в социальной сфере должны применяться единые основания и принципы признания граждан малообеспеченными. В целях достижения такого единообразия я предлагаю закрепить в Жилищном кодексе норму, которая предусматривает применение при решении вопроса о предоставлении жилого помещения по договору социального найма порядка и условий признания граждан малообеспеченными, установленными Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»³.

Усиление социальной направленности норм жилищного законодательства означает реализацию принципа адресности социальной защиты граждан при предоставлении им жилья.

Но конституционное право на жилище охватывает не только право на получение жилья, отвечающего установленным требованиям, но и право на пользование жильем с целью обеспечения основных жизненных потребностей человека — социальных и физиологических (в безопасности, в защите от холода и др.), а значит, право на получение коммунальных услуг по тепло-, газо-, электро-, водоснабжению.

Это позволяет определить жилищно-коммунальную сферу как систему общественных отношений, направленных на удовлетворение потребностей человека в жилище и коммунальных услугах. В данной сфере существует особая разновидность социальных рисков, от действия которых необходимо оградить население или, по крайней мере, минимизировать их проявления. С социально-экономической точки зрения, социальные риски означают невозможность самостоятельной реализации потребностей в жилище и коммунальных услугах. Поэтому их преодоление требует поддерж-

ки со стороны государства и (или) муниципальных образований. Можно выделить юридический аспект социальных рисков в жилищно-коммунальной сфере и определить их как объективную невозможность самостоятельной реализации конституционного права на жилище и пользование им. Объединив социально-экономический и юридический аспект, социальные риски в жилищно-коммунальной сфере можно определить как невозможность реализации гражданином конституционного права на жилище посредством самостоятельного удовлетворения потребностей в жилье и коммунальных услугах.

Социальная защита в жилищно-коммунальной сфере направлена на предупреждение и минимизацию данных социальных рисков. Она охватывает систему мер по обеспечению содействия гражданам в получении жилья и пользовании им, включая пользование коммунальными услугами. Система таких мер является достаточно обширной и разноплановой. Это позволяет провести классификацию форм и мер социальной защиты населения в жилищно-коммунальной сфере по различным основаниям.

В зависимости от того, на удовлетворение каких потребностей в данной сфере общественных отношений направлено взаимодействие гражданина и других субъектов (государства в лице его органов, муниципальных образований и т.д.), можно выделить меры социальной защиты в области обеспечения граждан жилыми помещениями и меры социальной защиты по обеспечению пользования жильем и коммунальными услугами. В первую группу попадают такие формы социальной защиты, как накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, жилищные субсидии для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, временное размещение беженцев и вынужденных переселенцев и т.д. Во вторую группу могут быть включены субсидии и компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг, льготы по их оплате для некоторых категорий населения.

Классификация форм и мер социальной защиты населения в жилищно-коммунальной сфере может быть проведена в зависимости от способа организации и предоставления их гражданам. По данному критерию можно выделить непосредственные и опосредованные формы социальной защиты. Непосредственные адресованы самим гражданам. К ним можно отнести и названные выше формы. Опосредованные формы социальной защиты граждан адресованы предприятиям и организациям, которые осуществляют строительство жилья и предоставление коммунальных услуг. Это могут быть льготные кредиты, дотации из бюджетов, регулирование цен на жилье и тарифов на коммунальные услуги и др.

Социальная защита в жилищно-коммунальной сфере может быть дифференцирована по социаль-

но-демографическим и профессиональным группам населения. В российском законодательстве существуют нормы, направленные на предоставление дополнительных мер социальной защиты таким категориям граждан, как инвалиды (например, предоставление дополнительной жилой площади инвалидам, страдающим определенными заболеваниями), дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (сохранение права на закрепленное жилое помещение на весь период обучения или службы в Вооруженных Силах), пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в частности, лица, перенесшие или получившие лучевую болезнь в результате Чернобыльской катастрофы, имеют право на 50-процентную оплату жилья и коммунальных услуг), ветераны Великой Отечественной войны и др. «Категориальный» принцип применяется также при установлении внеочередного порядка предоставления жилых помещений по договору социального найма. Так, согласно ст. 57 ЖК РФ во внеочередном порядке предоставляются жилые помещения детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, а также по окончании их службы в армии; гражданам, страдающим тяжелыми хроническими заболеваниями.

С учетом периода, в течение которого социальная защита предоставляется, в жилищно-коммунальной сфере можно наблюдать постоянные и временные ее формы. Так, малоимущие граждане, которым предоставлено жилое помещение по договору социального найма, владеют и пользуются им без ограничения каким-либо сроком (п. 2 ст. 60 ЖК РФ). Для временного поселения или размещения отдельных категорий граждан предназначены, например, маневренный фонд (ст. 95 ЖК РФ) и фонд для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами (ст. 97 ЖК РФ). Временный характер носят субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг (согласно п. 15 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 августа 2004 г.⁴, они предоставляются на 6 месяцев).

Таким образом, система социальной защиты граждан в жилищно-коммунальной сфере должна способствовать поддержанию жизненного уровня наименее обеспеченных категорий населения в условиях социальных реформ.

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Российская газета. 2004. 1 сент.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

⁴ Там же. № 36. Ст. 3671.

ПОЛНОМОЧНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ И ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

К. В. Черкасов

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849 (с изм. и доп. от 21 июня и 9 сентября 2000 г., 30 января 2001 г., 6 апреля и 5 октября 2004 г., 21 марта 2005 г.)¹ в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Согласно Перечню федеральных округов на территории России образовано семь федеральных округов: Центральный (центр — г. Москва), Северо-Западный (центр — г. Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный вскоре в Южный (центр — г. Ростов-на-Дону), Приволжский (центр — г. Нижний Новгород), Уральский (центр — г. Екатеринбург), Сибирский (центр — г. Новосибирск), Дальневосточный (центр — г. Хабаровск).

На основании ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 14 мая 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 1997 г., 19 июня и 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г.)² деятельностью федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, руководит Президент России. Он утверждает положение о нем, назначает руководителя и его заместителей³. В то же время Правительство Российской Федерации наделено полномочиями по координации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) с иными органами федеральных органов исполнительной власти. В этой связи для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, в том числе и МВД России, с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах было принято постановление Правительства Российской

Федерации «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 12 августа 2000 г. № 592⁴.

Первоначально окружные подразделения МВД России образовывались в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 31 июля 2000 г. № 1415 (с изм. и доп. от 24 ноября 2000 г.)⁵ в целях создания дополнительных гарантий защиты личности от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечения безопасности общества и государства, совершенствования руководства деятельностью органов внутренних дел России.

Принятым во исполнение данного нормативного акта постановлением Правительства Российской Федерации «Об окружных подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 7 декабря 2000 г. № 924⁶ МВД России было поручено осуществить мероприятия по созданию комитетов федеральной криминальной милиции МВД России по федеральным округам, на которые возлагалась реализация функций в области борьбы с организованной преступностью, по координации и анализу деятельности подразделений федеральной криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, оперативно-поисковых, оперативно-технических мероприятий и по обеспечению собственной безопасности.

В развитие системы окружных подразделений МВД России и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 4 июня 2001 г. № 644 (с изм. и доп. от 22 апреля и 30 июня 2002 г., 21 мая и 25 июля 2003 г., 19 июля и 31 декабря 2004 г.)⁷ постановлением Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие деятельность Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 26 июля 2001 г. № 558⁸ и при-

нятыми в их исполнение приказами МВД России учреждены Главные управления МВД России по федеральным округам.

Основными задачами последних стали: координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах; выявление, предупреждение и пресечение преступлений, носящих межрегиональный характер, совершенных преступными сообществами (преступными организациями) и организованными преступными группами; осуществление борьбы с терроризмом; выявление, предупреждение и пресечение налоговых и экономических преступлений, носящих межрегиональный характер; организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах⁹.

Главные управления МВД России по федеральным округам возглавляются начальниками, назначаемыми на должность главой государства по представлению министра внутренних дел России. Функции главных управлений МВД России по федеральным округам во многом определяют систему их основных подразделений, которыми являются: Управление по координации и анализа, Оперативно-розыскное бюро по борьбе с организованной преступностью, Оперативно-розыскное бюро по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями, Служба тыла, Отдел информации, рекламы и общественных связей, Отдел собственной безопасности. Конкретную структуру и штатное расписание главных управлений МВД России по федеральным округам определяет министр внутренних дел России¹⁰.

Следует указать, что не совсем четко институционально оформлены образованные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 23 ноября 1998 г. № 1422 (с изм. и доп. от 24 ноября 2000 г., 21 мая 2003 г., 3 мая 2005 г.)¹¹ следственные управления Следственного комитета при МВД России по федеральным округам (далее — следственные управления по федеральным округам). Не вполне ясно, входят ли они в структуру главных управлений МВД России по федеральным округам или же функционируют самостоятельно. Анализ нормативных правовых актов в этой области позволяет сделать вывод, что они действуют обособленно. В то же время более логичным и целесообразным, с точки зрения повышения эффективности, представляется включение следственных управлений по федеральным округам в структуру главных управлений МВД России по федеральным округам.

Согласно утратившему на сегодняшний день приказу МВД России «Об утверждении примерно-

го положения о главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу» от 4 июля 2001 г. № 634¹² начальникам главных управлений МВД России по федеральным округам было поручено представить на утверждение Положение о главном управлении МВД России по соответствующему федеральному округу.

Нормами этого акта закреплялось, в частности, что Главное управление МВД России по федеральному округу организует взаимодействие органов внутренних дел с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе; представляет информацию полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе по вопросам своей деятельности; участвует совместно с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе в разработке и принятии региональных и межрегиональных программ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка и борьбы с преступностью, обеспечения общественной безопасности; оказывает содействие полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе в осуществлении возложенных на него задач и функций; информирует в инициативном порядке полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе о нарушениях органами исполнительной власти субъектов России федерального законодательства по вопросам, относящимся к компетенции органов внутренних дел; вносит предложения полномочному представителю Президента Российской Федерации о согласовании кандидатур для назначения на должности руководителей органов внутренних дел, а также о награждении государственными наградами России, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, о присвоении почетных званий России, высших специальных званий сотрудникам органов внутренних дел.

В соответствии со ст. 37 Закона Российской Федерации «О милиции» (далее — Закон о милиции) от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. и доп. от 18 апреля 1991 г., 23 мая 1992 г., 17, 18 февраля и 1 июля 1993 г., 15 июня 1996 г., 31 марта и 6 декабря 1999 г., 25 июля, 7 ноября и 29 декабря 2000 г., 26 июля, 4 августа и 30 декабря 2001 г., 25 апреля, 30 июня и 25 июля 2002 г., 10 января, 30 июня, 7 июля, 8 и 23 декабря 2003 г., 20 июля и 22 августа 2004 г., 21 марта, 1 апреля и 9 мая 2005 г.)¹³ среди органов государственной власти, осуществляющих контроль за деятельностью милиции, указан Президент России.

Имеются достаточные основания полагать, что через полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах глава государства реализует, помимо иных функций, свои полномочия как организатора и руководите-

ля системы федеральной государственной власти. По своей правовой природе полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах являются рабочим аппаратом, специально созданным для обеспечения деятельности Президента России, реализации его конституционных полномочий в территориальном разрезе. Они совместно со своими аппаратами и в совокупности образуют единые территориальные государственные органы вертикали президентской власти на местах.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, будучи составной частью системы президентского контроля, вправе осуществлять контроль за деятельностью органов милиции, в том числе и главных управлений МВД России по федеральным округам. Об этом позволяют судить факт вхождения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратов в состав Администрации Президента России¹⁴, тесное взаимодействие полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах с Контрольным управлением Президента России¹⁵, а также стоящие перед полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах задачи и осуществляемые ими функции.

Наиболее значимыми из них являются: анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, внесение Президенту России соответствующих предложений; организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе; согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатур для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти; внесение в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания.

Контроль полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах за деятельностью главных управлений МВД России по федеральным округам осуществляется в целях обеспечения защиты прав граждан, интересов государства на основе принципов законнос-

ти, объективности, независимости от специальных органов, а также гласности. Его конечная цель — не только установление нарушений в деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам, но и принятие необходимых мер по предупреждению и пресечению отклонений в будущем.

Основными же задачами выступают: установление исполнения предписаний нормативных правовых актов, относящихся как к непосредственной правоохранительной деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам, так и других органов исполнительной власти, в части обеспечения нормального функционирования данных структур, а также реализации решений, принимаемых их должностными лицами; выяснение состояния исполнительской дисциплины, изучение причин и определение необходимых мер по устранению ошибок, нарушений, отклонений, направленных на повышение эффективности деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам и их должностных лиц в сфере управления по исполнению требований нормативных правовых актов, направленных на оздоровление криминогенной обстановки.

Сущность данного контроля заключается в изучении и наблюдении для получения необходимой информации. В свою очередь, полученная информация используется в целях выявления негативных либо позитивных тенденций в деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам, уяснения причин, порождающих эти тенденции, прогнозирования результатов и принятия мер по предупреждению ошибок, нарушений, злоупотреблений должностными лицами, а также предупреждения наступления негативных последствий в результате допущенных нарушений. При этом в процессе осуществления контроля полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах не могут вмешиваться в осуществляемые органами внутренних дел процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

В рамках исследуемой проблемы нельзя оставить без внимания приказ Министерства юстиции России «Об организации взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации и подведомственных ему федеральных служб с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» от 6 июня 2005 г. № 75¹⁶. Его нормами определены конкретные формы взаимодействия главных управлений Министерства юстиции России по федеральным округам с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. К сожалению, в системе МВД России подобный целостный нормативный акт отсутствует, что некото-

рым образом препятствует налаживанию эффективного взаимодействия главных управлений МВД России по федеральным округам и полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Кроме того, постановление Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 (с изм. и доп. от 11 ноября 2005 г.)¹⁷ и приказ МВД России «Об утверждении Регламента взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти» от 28 февраля 2005 г. № 132¹⁸ также не содержат положений о формах, принципах и механизмах взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, что вряд ли можно расценивать с положительной стороны.

В целях укрепления взаимодействия исследуемых государственных структур представляется целесообразным включить руководителей главных управлений МВД России по федеральным округам в составы Советов при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах¹⁹. Полагаем, это позволит усилить интенсивность взаимодействия рассматриваемых структур и поднять его на качественно новый уровень. Исключение составит Южный федеральный округ, где создание Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации не предусмотрено. Вследствие напряженной общественно-политической ситуации в Южном федеральном округе признается достаточной деятельность возглавляемой полномочным представителем Президента Российской Федерации Комиссии по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти²⁰.

В заключение отметим, что в настоящее время практически не используется и незаслуженно забыт такой механизм взаимодействия полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах с начальниками главных управлений МВД России по федеральным округам, как региональные коллегии федеральных органов исполнительной власти. Они были совещательными органами при полномочных представителях Президента России в регионах Российской Федерации и включали в свои составы, в частности, руководителей территориальных органов МВД России²¹. Нормативный правовой акт, регламентирующий их статус, на сегодняшний день не отменен и не утратил силу. В этой связи не исключена реанимация региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти, но уже при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах и с обязательным включением

в их составы начальников главных управлений МВД России по федеральным округам.

¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 20. Ст. 2112, № 26. Ст. 2748, № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551; 2004. № 15. Ст. 1395, № 41. Ст. 4021; 2005. № 13. Ст. 1135.

² Там же. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478, № 45. Ст. 4376; 2005. № 23. Ст. 2197.

³ См.: *Указ Президента Российской Федерации* «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 19 июля 2004 г. № 927 (с изм. и доп. от 5 ноября 2004 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3149, № 45. Ст. 4416.

⁴ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 34. Ст. 3473.

⁵ Там же. 2000. № 32. Ст. 3342, № 48. Ст. 4666.

⁶ Там же. 2000. № 50. Ст. 4903.

⁷ Там же. 2001. № 24. Ст. 2416; 2002. № 17. Ст. 1659, № 26. Ст. 2578; 2003. № 21. Ст. 1992, № 30. Ст. 3049; 2004. № 30. Ст. 3149; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 69.

⁸ Там же. 2001. № 32. Ст. 3325.

⁹ См. также: *Приказ МВД России* «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, Главном управлении, управлении внутренних дел субъекта Российской Федерации» от 15 сентября 2003 г. № 730 // *Справочная информационная правовая система Гарант*.

¹⁰ См.: *Постановление Правительства Российской Федерации* «О подразделениях криминальной милиции» от 7 декабря 2000 г. № 925 (с изм. и доп. от 26 июля 2001 г., от 16 декабря 2002 г., 6 февраля 2003 г., 24 июня 2003 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 50. Ст. 4904; 2001. № 32. Ст. 3325; 2002. № 51. Ст. 5085; 2003. № 7. Ст. 636, № 26. Ст. 2659.

¹¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 48. Ст. 5923; 2000. № 48. Ст. 4666; 2003. № 21. Ст. 1992; 2005. № 19. Ст. 1781.

¹² См.: *Справочная информационная правовая система Консультант-плюс*.

¹³ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 16. Ст.ст. 503, 504; *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1992. № 23. Ст. 1232; 1993. № 10. Ст. 360; № 32. Ст. 1231; *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666, № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204, № 46. Ст. 4537; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 15, № 31. Ст. 3172; № 32. Ст. 3316; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 18. Ст. 1721, № 27. Ст. 2620, № 30. Ст.ст. 3029, 3033; 2003. № 2. Ст. 167, № 27 (ч. 1). Ст. 2700, № 28. Ст. 2880, № 50. Ст. 4847, № 52. (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 30. Ст. 3087, № 35. Ст. 3607; 2005. № 13. Ст. 1078, № 14. Ст. 1212, № 19. Ст. 1752.

¹⁴ См.: *Указ Президента Российской Федерации* «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» от 6 апреля 2004 г. № 490 (с изм. и доп. от 7 июня 2004 г., 1 августа 2005 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 15. Ст. 1395, № 24. Ст. 2392; 2005. № 32. Ст. 3272.

¹⁵ См.: *Указ Президента Российской Федерации* «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» от 8 июня 2004 г. № 729 // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 24. Ст. 2395.

¹⁶ См.: *Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации*. 2005. № 7.

¹⁷ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 4. Ст. 305, № 47. Ст. 4933.

¹⁸ См.: *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 25.

¹⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О Советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» от 24 марта 2005 г. № 337 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

²⁰ См.: *Распоряжение* Президента Российской Федерации «Об образовании Комиссии по вопросам координа-

ции деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе» от 13 сентября 2004 г. № 421-рп // Собрание законодательства РФ. 2004. № 38. Ст. 3792.

²¹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» от 25 мая 1998 г. № 586 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2407.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИИ

О.М. Гвоздева

В Конституции и международных правовых актах закреплены основные права и свободы человека и гражданина. По сферам жизнедеятельности их принято делить на три группы: 1) личные (гражданские), 2) политические, 3) социально-экономические.

Понятие «Социально-экономические права» охватывает комплекс прав: экономических, социальных, экологических, культурных. Они касаются таких важных сфер жизни человека, как предпринимательская и иная, не запрещенная законом экономическая деятельность; собственность; труд и отдых; здоровье; образование; окружающая природная среда; культурная деятельность. Эти права призваны обеспечить материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности.

Социально-экономические права закреплены в ст.ст. 34-44 Конституции РФ: право на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом экономическую деятельность; право частной собственности, в том числе на землю; свобода труда, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку, на защиту от безработицы; право на отдых; право на защиту материнства, детства и семьи; право на социальное обеспечение; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением; право на образование; свобода творчества; право на участие в культурной жизни.

В основе всякой области общественной жизни имеются руководящие начала, ведущие идеи и установления¹, т.е. принципы. *Principium est potissima*

pars cujusque rei (начало(принципы) есть важнейшая часть всякого дела)².

«Принципы права, — определяет С.С. Алексеев, — это выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»³.

В принципах содержание права, всей правовой системы раскрывается углубленно: непосредственно выявляются сущность права, его основы, закономерности жизни, ее тенденции и потребности⁴.

Принципы права оказывают огромное влияние на процесс подготовки нормативных актов, их издания, установления гарантий соблюдения правовых требований⁵.

На основе принципов формируются те или иные системы, отрасли или институты права. Вместе с предметом и методом правового регулирования принципы права играют, таким образом, важную системообразующую роль в системе права и правовой системе⁶.

В научной и учебной литературе используется ряд критериев классификации принципов права и, соответственно, разделения их на различные группы. Наиболее применимым является разделение на группы в зависимости от того, охватывается вся система права, несколько его отраслей или одна отрасль (по сфере действия)⁷. В соответствии с этим критерием профессор М.Н. Марченко выделяет общие принципы⁸, которые распространяются на всю систему права и определяют ее характер, содержание, наиболее важные особенности и черты (принципы социальной справедливости, гуманизма, равноправия, законности в процессе создания и реализации норм, единства демократических

прав и обязанностей); межотраслевые правовые принципы, охватывающие две или более отрасли права, преимущественно смежных, весьма близко соприкасающихся между собой (конституционное и административное, уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное и др.); отраслевые принципы, действующие в конкретных отраслях права — конституционное, гражданское и др. К.Н. Гусов выделяет и внутриотраслевые принципы⁹, касающиеся отдельных институтов отрасли. Например, один из принципов гражданства гласит, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства. Это внутриотраслевой принцип, т. к. гражданство является одним из институтов конституционного права.

Принципы — это основополагающие общие начала. «Поэтому вряд ли удачным назовешь, — рассуждает А.И. Коваленко, — используемое в научной и учебной литературе словосочетание «основные принципы». При такой постановке вопроса уже неизбежно предполагается существование неосновных принципов, что само по себе является абсурдным»¹⁰. Полагаем, что ученые, которые употребляют названное словосочетание, подразумевают под ним принципы общие (общеправовые).

А.В. Васильев выделяет два вида принципов права: общие и отраслевые. Общие: принципы социальной свободы, демократизма, гуманизма, равноправия, законности, равенства перед законом, правосудия, взаимной ответственности личности и государства, деление права на частное и публичное. К отраслевым относятся, например, принципы юридической самостоятельности и независимости сторон в гражданском праве, принцип подчинения и независимости в административном праве¹¹.

В каждой отдельной отрасли права или в группе отраслей, считает М.Н. Марченко (по нашему мнению, и в институтах отраслей права), каждый из принципов приобретает свою специфику.

А.В. Малько выделяет существующие принципы основных прав, а значит, и социально-экономических: всеобщность и неотчуждаемость; равенство; непосредственное действие; гарантированность, защищенность государством¹².

Всеобщность ученых не характеризует, но, надо думать, этот термин в Конституции РФ непосредственно связан с тем, что права принадлежат либо всем людям и одинаковые, общие для всех, либо всем гражданам и одинаковые, общие для них.

Социально-экономические права принадлежат каждому человеку, за исключением права на землю. Оно принадлежит только гражданам и их объединениям.

В Конституции РФ декларируется, что основные права и свободы человека и гражданина и неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17). Речь идет о том, что основные права

не октроированы (не дарованы) государством, а сам факт рождения человека наделяет его правами.

Принцип неотчуждаемости имеет двойное значение. С одной стороны, государство не вправе изъять или ограничить без веских оснований конституционные права и свободы, с другой — сам человек не может взять на себя обязательство не осуществлять свои права. Такой отказ от пользования своими правами является юридически недействительным¹³.

Мы согласны, что отказ от личных и политических прав юридической силы не имеет. Рассмотрим отказ от некоторых социально-экономических прав. Например, каждый вправе отказаться от социальных выплат (пенсии по старости, по потери кормильца, пособия по безработице и пр.), и в этом случае, действительно, отказ от данного права юридически недействителен, нет никаких последствий, право на социальное обеспечение сохраняется.

Другой пример. Согласно Семейному кодексу РФ при определенных обстоятельствах, в том числе и по заявлению родителей в судебном порядке они могут быть лишены родительских прав. Принцип неотчуждаемости основных прав в правах социально-экономических приобретает свою специфику — некоторые из прав данной группы могут отчуждаться как по решению государства (на основе причины), так и по изъявлению самих граждан.

Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Это означает, что никто не может быть произвольно лишен жилища, земли и другого имущества.

Никто не может быть лишен работы или оказания медицинской помощи, обучения, социальных выплат и пр.

«В основу правовой системы, — пишет О.Г. Румянцев, — должна быть положена философия признания общечеловеческих ценностей в качестве естественных прав человека, приобретающих в процессе своего исторического развития общезначимый характер. Они составляют природу человеческой личности, а потому их утрата, по существу, оказывается уничтожением личности, потерей самого себя»¹⁴.

Согласно Конституции права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока действия. Но, тем не менее, не подлежат ограничению следующие соци-

ально-экономические права: право на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом, экономическую деятельность и право на жилище.

Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения, но все-таки возможно, поскольку имеет место *jus emipens*¹⁵ — высшая власть государства над своими гражданами и их имуществом. Отсюда — право государства на изъятие частного имущества для публичных нужд.

Принцип равноправия. Одни ученые выделяют принцип равенства¹⁶, другие — равенства, равноправия¹⁷. Есть и третья, наиболее верная позиция: принцип равноправия многогранен. В статье 19 Конституции выделены три основных его аспекта: равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человека и гражданина; равноправие мужчины и женщины¹⁸.

Равенство всех перед законом и судом означает, что закон, его предписания в равной мере обязательны для всех его адресатов, что суд в равной мере доступен для всех и должен руководствоваться только законом, а не какими-либо посторонними соображениями и не принимать во внимание не предусмотренные законом обстоятельства, касающиеся обращающегося за судебной защитой или отвечающего перед судом за свои действия¹⁹.

Равенства прав и свобод человека и гражданина как такового быть не может в силу того, что гражданин обладает более широким кругом прав по сравнению с человеком. Поэтому второй аспект принципа равноправия логичнее называть полностью: гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельствах.

Социальное равенство на данном этапе и, видимо, в обозримой перспективе не осуществимо. Конституция предоставляет, прежде всего, равные права, т.е. одинаковые юридические (но не фактические) возможности пользоваться ими, а также устанавливает равные для всех обязанности, хотя в современном социальном государстве Основной закон, иные законы дают некоторые льготы (фактические преимущества) определенным категориям населения (ветеранам, молодежи и т.д.). Абсолютного равенства прав и обязанностей для всех быть не может. Они могут быть неодинаковыми для различных групп людей, но в пределах каждой группы эти права и обязанности должны быть одинаковы для всех ее членов²⁰.

Нужно отметить, что о равенстве прав независимо от пола говорится во втором аспекте. Однако законодатель и многие ученые выделяют равенство по признаку пола отдельно, придавая, полагаем, этому равенству особое значение. Так объясняет

данный аспект принципа равенства Е.И. Козлова. Эта конституционная норма нацелена на то, чтобы обеспечить правовую основу защиты прав женщин от любых форм ущемления по признаку пола. Текущее законодательство предусматривает развернутую систему мер, направленных на реализацию данного конституционного принципа, но практическая организационная работа по его воплощению в жизнь требует совершенствования²¹.

Непосредственное действие. В статье 18 Конституции РФ сказано, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Это означает, что конституционные права и свободы — основа соответствующих правовых предписаний в актах любого уровня, и конституционные нормы могут быть непосредственно основой решений судебных и иных государственных органов²², а также органов местного самоуправления. Верховный Суд в своем постановлении разъяснил значение этой статьи несколько иначе. Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности, когда: а) закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; б) суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей; в) суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции; г) закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует²³.

Признание правомерным поведения, непосредственно определяемого конституционными правами и свободами, не означает, что законы и акты, издаваемые с целью их обеспечения, не нужны. В ряде случаев в гл. 2 прямо предусматривается необходимость издания конституционных и федеральных законов²⁴. Применительно к социально-экономическим правам и свободам — это ст.ст. 36, 37, 39, 40. Например, ст. 36 устанавливает, что гражданам и их объединениям вправе иметь в частной собственности землю, а условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона — Земельного кодекса РФ.

При конкретизации в законе того или иного права, определении санкций за его нарушения смысл и содержание закона должны быть строго обусловлены содержанием этого права²⁵.

Принцип *гарантированности*, защищенности государством. Конституционная обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина состоит в создании условий для их реализации и механизма их защиты, что входит в функции всех органов государственной власти и органов местного самоуправления²⁶.

Государственные гарантии социально-экономических прав и свобод включают в себя широкую систему форм воздействия на их реализацию. Е.И. Козлова выделяет следующие: 1) законодательное закрепление таких условий экономической деятельности всех ее субъектов, при которых человек реально обладает всеми конституционно признанными социально-экономическими правами и свободами; 2) установление гарантированности минимального размера оплаты труда, государственных пенсий и пособий и иные гарантии социальной защиты; бесплатность образования на основаниях, предусмотренных законом; государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пенсионеров и пожилых граждан; развитие социальных служб; 3) осуществление контроля за соблюдением законодательства, обеспечивающего социально-экономические права и свободы; 4) создание правовых, политических, материальных, организационных условий для поддержки личной инициативы человека в экономической сфере; 5) эффективная защита социально-экономических прав и свобод человека в предусмотренных законом формах²⁷.

В качестве условий следует отметить провозглашение нашего государства социальным, политика которого направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека; развивающуюся экономику; материальную основу, без которой реализация социально-экономических прав через созданный сколько угодно удобный и доступный каждому аппарат практически невозможна.

К сожалению, в настоящее время аппарат, через который реализуются социально-экономические права, недостаточно эффективен. Например, муниципальная сеть здравоохранения находится в плачевном состоянии, здесь не было и до сих пор отсутствует правовая база, и самое главное — нет нужного количества денег²⁸. Это говорит о том, что конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь нарушается.

Право на жилье (в ч. 3 ст. 30 Конституции сказано, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату) пока не может быть непосредственно действующим для всех нуждающихся из-за отсутствия достаточных финансовых средств. «Ирония судьбы, — отмечает по этому поводу Е.И. Колушин, — состоит в том, что к категории «малоимущим» в настоящее

время относится значительная часть населения»²⁹.

Сегодня каждый может беспрепятственно воспользоваться правом на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, но вопрос: как достойно жить на эти средства, если они очень малы? Государство постепенно повышает выплаты, но пока нет возможности увеличить их до нормального уровня. Недостаточная гарантированность социально-экономических прав во многом связана с финансовыми трудностями нашей страны.

При нарушении социально-экономических, равно как и других прав, каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом. Это означает возможность каждого обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления, а также в суд.

Такова специфика гарантированности социально-экономических прав.

Воздействие принципов на правовой статус личности многогранно. Они показывают, обеспечивается ли в государстве равенство прав и свобод человека и гражданина, активна ли деятельность государства по соблюдению и охране этих прав и свобод, признает ли государство в полной мере и полном объеме те права, которые соответствуют достигнутому общественному уровню материально-технического развития, существуют ли их ограничения, имеются ли у человека законные механизмы для защиты прав и свобод³⁰.

Социально-экономические права конкретизированы в текущем законодательстве (гражданском, трудовом и т.д.), где рассмотренные принципы преломляются, приобретая свою специфику. Для примера рассмотрим принцип равноправия.

Принцип равноправия в гражданском праве одни ученые определяют как признание равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений³¹, другие — как равенство прав режима субъектов гражданского права³², третьи — как принцип равенства правового режима для всех субъектов гражданского права, т.е. ни один субъект в гражданском праве не обладает какими-либо преимуществами перед другими его субъектами³³.

В земельном праве Е.С. Болтанова выделяет принцип сочетания частных и публичных интересов: правовое регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества, при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком³⁴. Нужно отметить, что каждый гражданин независимо от пола, расы, национальности, принадлежности к религии и других обстоятельств имеет право на владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

В семейном праве принцип равноправия выглядит следующим образом: полное равноправие женщины и мужчины в личных и имущественных правах независимо от их происхождения, расовой и национальной принадлежности, социального, семейного и имущественного положения, образовательного уровня, места жительства, отношения к религии. Они имеют равные права при решении всех вопросов жизни семьи. Ущемление их прав и интересов защищается законом³⁵.

Принцип равноправия преломляется и в трудовом праве, где он обозначает равенство прав и возможностей работников.

Об этом принципе В.Н. Скобелкин пишет, что права равны далеко не у всех (например, у взрослых и несовершеннолетних, у мужчин и у женщин, у работающих в средней полосе и на Крайнем Севере), а уж о равенстве возможностей и говорить нечего³⁶. Но как отмечалось ранее, здесь речь должна идти не о равенстве прав определенных групп, а о равенстве прав внутри каждой группы. Что касается равенства прав мужчины и женщины, то в силу материнства женщина имеет дополнительные гарантии (отпуск по беременности и родам; перерывы для кормления; отпуск по уходу за ребенком, который может оформить и мужчина; гарантии беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, при расторжении трудового договора и др.). Заметим, что мало женщин в парламенте страны, на руководящих должностях, но государство стремится к равенству по признаку пола.

В экологическом праве О.Л. Дубовик в числе других выделяет принципы соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду, получения достоверной информации о ее состоянии, а также участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду³⁷; участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды³⁸.

Соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду основано на принципе равноправия: каждый, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, а также других обстоятельств, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В праве социального обеспечения принцип равноправия тоже приобретает свою специфику. Так, по мнению К.Н. Гусова, устанавливается равная и одинаковая для всех возможность при наступлении конкретных социально значимых обстоятельств получить определенные виды социального обеспечения независимо от пола, расы, национальности и иных обстоятельств³⁹. Ученый не вы-

деляет этот принцип отдельно, а рассматривает его в составе принципа всеобщности, что тоже допустимо, т.к. нет единой классификации принципов.

Рассмотренные принципы универсальны. Они определяют главные черты статуса всех членов общества, распространяются на все, без исключения, права, свободы и обязанности независимо от того, какой отраслью права они зафиксированы⁴⁰.

¹ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности. М., 1997. С. 58.

² См.: Мананников О.В. Наследственное право России. М., 2004. С. 48.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1997. Т. I. С. 98.

⁴ Там же.

⁵ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2002. С. 84.

⁶ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003. С. 89.

⁷ См.: Марченко М.Н. Указ. соч. С. 85.

⁸ В научной и учебной литературе понятия «общие принципы» и «общеправовые принципы» используются как идентичные. См., напр.: Право социального обеспечения: Учебник / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2001. С. 44.

⁹ См.: Право социального обеспечения. С. 45.

¹⁰ Коваленко А.И. Конституционное право России // Право и закон, 1997. С. 50.

¹¹ См.: Васильев А.В. Теория государства и права. М., 2003. С. 67.

¹² См.: Малько А.В. Конституционное право России в вопросах и ответах. М., 2002. С. 76.

¹³ Там же.

¹⁴ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 67.

¹⁵ См.: Hartmut Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1995. S. 14.

¹⁶ См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 77.

¹⁷ См.: Васильев А.В. Указ. соч. С. 67.

¹⁸ См.: Козлова Е.И. Конституционное право России / Под ред. Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина. М., 2003. С. 239.

¹⁹ См.: Сравнительное конституционное право. М., 2002. С. 145.

²⁰ Там же. С. 144.

²¹ См.: Козлова Е.И. Указ. соч. С. 241.

²² Там же. С. 246.

²³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» от 31.10.1995 г. № 8.

²⁴ См.: Комментарий к Конституции РФ (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996.

²⁵ Там же.

²⁶ См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 77.

²⁷ См.: Козлова Е.И. Указ. соч. С. 280.

²⁸ См.: Российская газета. 2005. 8 сент.

²⁹ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 179.

³⁰ См.: Козлова Е.И. Указ. соч. С. 238.

³¹ См.: Мозолин В.П. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев. М., 2005. Ч. I. С. 29.

³² См.: Корнеева И.Л. Гражданское право РФ. М., 2005. С. 8.

³³ См.: Егоров Н.Д. Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1997. Ч. I. С. 18.

³⁴ См.: Болтанова Е.С. Земельное право: Курс лекций. М., 2003. С 17.

³⁵ См.: Гришина И.И., Гришин И.П. Семейное право. М., 2004. С 10.

³⁶ См.: Скобелкин В.Н. Принципы в Трудовом кодексе РФ // Четвертый Трудовой кодекс в России: Сб. науч. ст. / Под ред. В.Н. Скобелкина. С. 90.

³⁷ См.: Экологическое право: Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2005. С 276.

³⁸ Подробнее см., напр.: Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в России. Омск, 1998. С. 93-95.

³⁹ См.: Право социального обеспечения. С 49.

⁴⁰ См.: Козлова Е.И. Указ. соч. С 238.

МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Р.И. Галимов

Согласно Закону «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокуратура в соответствии с Конституцией РФ осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принимает меры, направленные на устранение нарушений, привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование.

В названном законе не определено, в структуре какой ветви государственной власти входит прокуратура. Действующая редакция Конституции РФ включила прокуратуру в гл. 7 «Судебная власть», т.е. отнесла прокуратуру к системе органов государственной власти, но почему-то судебных органов.

Статья 129 Конституции РФ раскрывает основные принципы организации и деятельности прокуратуры. Здесь говорится, что прокуратура является органом, осуществляющим надзор за исполнением законов на всей территории России, принимает меры по устранению нарушений законности, привлечению виновных к ответственности, т.е. прокуратура осуществляет охрану и защиту прав, свобод граждан и укрепляет законность и правопорядок в Российской Федерации.

Если проанализировать юридический смысл ст. 129 Конституции и законодательство о прокуратуре, можно прийти к выводу, что прокуратура не входит в систему государственной власти в РФ. Несколько доводов в защиту данного тезиса. Часть 2 статьи 4 Закона о прокуратуре устанавливает, что органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений. Данное положение является центральным принципом организации и деятельности прокуратуры РФ. Однако статья 3 этого же закона говорит, что органы прокуратуры руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, Законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими законами, т.е. органы про-

куратуры входят в систему судебной власти. Это означает, что данное положение противоречит Конституции РФ.

Если мы обратимся к анализу структуры федеральных органов исполнительной власти России², то не обнаружим в структуре власти органов прокуратуры. Отсюда следует вывод, что прокуратура не входит в систему органов исполнительной власти, так как Генеральный прокурор, который возглавляет прокуратуру России, не подчиняется главе Правительства.

Органов прокуратуры нет и в структуре законодательных органов, поскольку она включает две палаты Федерального собрания — Государственную Думу и Совет Федерации. И в статье 104 Конституции РФ, которая говорит о праве законодательной инициативы, прокуратура также не упоминается.

При глубоком анализе законодательства о судебной власти мы не обнаружим органов прокуратуры³. Поэтому не очень ясно, почему авторы Конституции РФ включили в главу «Судебная власть» органы прокуратуры.

Основной целью прокурорской деятельности является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, суверенных прав Российской Федерации и субъектов Федерации, местных органов законодательной и исполнительной властей всеми органами государственной власти, в том числе и судебными. Согласно действующему законодательству прокуратура наделяется задачами, в организационном отношении выводящими ее за рамки органов государственной власти (ст. 10 Конституции РФ)⁴.

Изучение истории возникновения и развития прокуратуры России позволяет заключить, что постоянное положение прокуратуры в системе органов государственной власти не было определено. Петр I создавал прокуратуру как орган, кото-

рый будет осуществлять «защиту императорских интересов». До издания 3-х Указов 1722 г. существовали разные формы надзорной власти: фискалы, обер-секретарь Сената и дежурные гвардейские офицеры в Сенате, генерал-ревизор, но все они и созданная должность прокурора подчинялись Петру I. Во время правления Александра I прокурор в лице генерал-прокурора совмещал должность министра юстиции (Г.Р. Державин). После реформ 1864 г. прокуратура окончательно превратилась в орган юстиции. В советский период прокуратура входила в структуру органов Наркомюста РСФСР или находилась при Верховном Суде СССР. Однако постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. «Положение о Прокуратуре СССР»⁵ прокуратура была исключена из системы Верховного Суда СССР.

Можно предположить, что авторы Конституции РФ 1993 г. при разработке главы 7 использовали исторический опыт, а, возможно, они так и не смогли решить проблему, связанную с ролью прокуратуры по отношению к уголовному преследованию.

Ни концепция прокурорского надзора, ни Конституция РФ однозначно не определяют положение прокуратуры в судебной деятельности. Анализ показывает, что прокуратура находится вне системы органов государственной власти, но входит в государственную власть. Получается: прокуратура в системе государства стоит особняком. Логичнее было бы предположить, что она относится к органам исполнительной власти, поскольку Правительство — орган, осуществляющий исполнение законов на всей территории России, что аналогично задачам прокуратуры. Однако согласно закону «О прокуратуре Российской Федерации» она надзирает за всеми органами исполнительной власти и независима ни от кого.

Вернемся к главе 7 Конституции РФ и проведем небольшой сравнительный анализ. У прокуратуры и органов суда есть ряд сходных положений. Сотрудники прокуратуры и суда согласно квалификационным разрядам являются действительными государственными советниками (Генеральный прокурор и министр юстиции), государственными советниками и советниками и т.д. Генеральный прокурор и судьи — это государственные должности категории «А»⁶. Но есть существенное различие: прокуратура — это надзорный орган, а суд — контрольно-надзорный орган. Более глубокий анализ прокурорской деятельности показывает, что прокуратура по большому счету — не надзорный орган (если брать философское и смысловое понимание надзора⁷), а орган, осуществляющий прокурорско-надзорный процесс в различных формах (ст. 1 Закона о прокуратуре РФ).

Из сказанного можно сделать вывод, что на практике органы прокуратуры не входят в систему органов государственной власти России, подчиня-

ются только Генеральному прокурору, который ответственен только перед собой, ежегодно отчитывается о состоянии законности и правопорядка в РФ и проделанной работе по их укреплению перед палатами Федерального Собрания и Президентом РФ.

С принятием новых УПК, ГПК и АПК РФ органы прокуратуры постепенно отходят от общего надзора и больше внимания уделяют уголовному преследованию. Согласно процессуальному законодательству основной деятельностью прокурора является осуществление обвинительного преследования и всего, что с этим связано. Однако около 90% уголовных дел подследственны следователям ОВД, которые в свою очередь зависят от оперативно-розыскных служб, а органам прокуратуры подследственна незначительная часть уголовных дел (ст. 151 УПК РФ). Причем значительную часть времени прокурор уделяет уголовному преследованию, нежели гражданскому, а уж тем более арбитражному. Даже если коснуться структуры конкретного органа прокуратуры, можно вывести следующее пропорциональное соотношение: отделов, помощников и заместителей прокурора по уголовным делам больше, чем по гражданским и арбитражным. Исторический опыт показал, что невозможно эффективно и успешно вести общий надзор, надзор за гражданскими делами и борьбу с преступностью. Поэтому считаем целесообразным передать общий надзор, надзор за исполнением законов администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания заключенных и заключенных под стражу, а также надзор за судебными приставами Министерству юстиции РФ, поскольку у этого органа есть все необходимые институты.

По нашему мнению, все недостатки по поводу определения места прокуратуры в государстве связаны с тем, что прокуратура в России создавалась на основе чужого опыта. Ведь авторы Конституции РФ включили прокуратуру в главу «Судебная власть», пользуясь советским опытом, а советская прокуратура возникла на основе концепции петровского понимания прокуратуры, который создавал ее как институт «защиты интересов императора», т.е. себя самого.

Еще один довод в пользу того, что прокуратура не может находиться в системе судебных органов. Прокурор является одним из субъектов судебного разбирательства, а субъекты согласно процессуальному законодательному принципу самостоятельности равноправны. Однако прокурор также надзирает за судами, дает им заключения, требования прокурора обязательны для исполнения на всей территории РФ (ст. 6 Закона о прокуратуре). Таким образом, он находится над всеми участниками, в том числе выше и судьи, т.е. о равноправии всех перед законом говорить не приходится.

Анализ законодательства о прокуратуре показывает, что она обладает некоторыми свойствами каждой ветви власти. Например, законодательной (прокурор при помощи протеста может исправлять действующие законодательства), а также правотворческой, участия в заседаниях представительных органов всех уровней (ст.ст. 7 и 9 Закона о прокуратуре).

С исполнительной властью сходны тем, что осуществляют исполнение законов, но органы прокуратуры не входят в структуру органов исполнительной власти. С судебной — тем, что у них общая сфера интересов. Прокурор согласно УПК является одним из обязательных субъектов судебного разбирательства, но включение прокуратуры в судебные органы является ошибочным. Ликвидировать прокуратуру, как высказываются некоторые ученые, нельзя, так как история доказала неэффективность такой идеи.

Поэтому мы предлагаем последовательное решение данной проблемы. Начать необходимо с самой прокуратуры, т.е. Генеральный прокурор должен принести протест в Конституционный Суд РФ об исключении органов прокуратуры из состава судебных органов в Конституции РФ и всех других нормативно-правовых актах субъектов РФ. Передать органам Министерства юстиции РФ надзо-

ра за судебными приставами; общий надзор и надзор за исполнением законов администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, — администрации мест содержания заключенных и заключенных под стражу.

В компетенции прокуратуры оставить обвинительное преследование, а уголовные дела по подследственности разделить между ОВД и ФСБ, с прямым подчинением Президенту РФ.

¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 47. Ст. 4472.

² См.: *Указ Президента РФ* от 17 мая 2000. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // *Российская газета*. 2000. 20 мая.

³ См.: *Указ Президента РФ* от 2 августа 1999 г. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // *Российская газета*. 1999. 5 авг.

⁴ См.: *Российская газета*. 1993. 25 дек.

⁵ См.: *Правоохранительные органы* / Под ред. К.Ф. Гущенко. М., 1995. С. 258.

⁶ См.: *Федеральный закон* от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // *Российская газета*. 1995. 3 авг.

⁷ См.: *Советский энциклопедический словарь* / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1987. С. 856.

ИДЕЯ УНИТАРНОГО ПОСТРОЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕРТИКАЛИ В ЦЕЛЯХ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

А.И. Факретдинова

Проблема сохранения и развития российской государственности в современных условиях актуализируется вследствие кардинальных геополитических изменений в мире и во внутренней политике Российского государства: с одной стороны, разгосударствления экономики, смены институтов государственной стабилизации отношений центральной власти и власти субъектов Российской Федерации, снижения уровня жизни значительной части населения, ухудшения демографической ситуации, роста преступности, сохранения националистических и сепаратистских сил — с другой.

Процесс глобализации придает современному миру невиданную динамику, обостряя конкуренцию между странами, становясь для национальных

государств проверкой их способности адаптироваться к стремительным переменам.

Среди органов государственной власти, обеспечивающих проведение единой государственной политики в области безопасности, реализации системы мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, являются органы исполнительной власти, на долю которых приходится около 85% государственной власти¹.

Представляется, что инициативу Президента РФ о новом порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ необходимо оценивать с использованием системного анализа,

учитывая состояние российской государственности на современном этапе и нормы Конституции РФ.

Основной закон устанавливает, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 72). Таким образом, Конституция РФ ввела в оборот понятие «единая система исполнительной власти», имманентными признаками которой служат системность и единство. В научной литературе система исполнительной власти определяется как подсистема государственной власти, которая имеет конкретное структурное строение, включающее «уровни (строение по вертикали); звенья (одноуровневые образования однородных органов); виды и формы органов исполнительной власти»².

Первым признаком системы является *дифференциация* — разделение на части, элементы, компоненты. Первичными элементами системы исполнительной власти в Российской Федерации являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти ее субъектов.

Статья 110 Конституции РФ и ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³ к федеральным органам исполнительной власти относят Правительство РФ, состоящие из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

К органам исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2004 г.)⁵ относятся высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа субъекта РФ) и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (ст. 2).

Вторым признаком системы является *интеграция* — объединение взаимосвязанных и взаимодействующих частей, элементов, компонентов. Б.П. Елисеев, рассматривая систему органов государственной власти, в качестве системообразующих факторов выделяет функциональные и организационные основания, понимая под функциональной общностью единство функциональных

целей и задач, а под организационной — порядок формирования⁶.

Единство целей и направлений деятельности. Структурными компонентами государственности выступают государство со всеми его признаками, интегрирующее вокруг себя другие элементы: экономический строй; социальные отношения в обществе, в том числе национальные, конфессиональные, культурные, иные межличностные отношения; политический строй; правовая система. В качестве самостоятельного элемента государственности необходимо выделить человека как первичной ячейки общества, субъекта общественных отношений, ради достойного и безопасного существования и развития которого создано и существует государство. Характеристика элементов российской государственности наиболее объективно представлена в Концепции национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ № 24 от 10 января 2000 г.⁷ (далее — Концепция национальной безопасности), которая и сегодня остается актуальной.

Конституция РФ закрепляет, что Российская Федерация есть демократическое, правовое, социальное государство (ст.ст. 1, 7). С.А. Осипян отмечает, что «Конституция РФ юридически устанавливает не только реальное, но и должное состояние государства и общества... выступает образцом их будущей модели»⁸. Концепция национальной безопасности определяет основные национальные интересы России как совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. В частности, интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, обеспечении личной безопасности, повышении качества и уровня жизни, физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина. Интересами общества являются укрепление демократии, создание правового, социального государства. Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в обеспечении законности и поддержании правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Таким образом, все цели замыкаются на приведении социально-экономических сторон жизни населения в соответствие с требованиями Конституции РФ. Для обеспечения реализации обозначенных целей органы исполнительной власти должны синхронно действовать в соответствующих направлениях.

Единство предметов ведения. Точками соприкосновения органов федеральной исполнительной власти и органов исполнительной власти субъек-

тов РФ является регулирование общественных отношений, отнесенных к ведению Российской Федерации (ст. 71) и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Круг этих отношений наиболее значим для реализации интересов гражданина, общества и государства.

Организационное единство. Представляется, что для рассмотрения данного фактора необходимо руководствоваться ст. 80 и ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, закрепляющих, что Президент РФ служит гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; исполнительная власть реализует основные направления внутренней и внешней политики, определяемой Президентом Российской Федерации. Именно такое конституционно-правовое положение Президента РФ и исполнительной власти обуславливает наличие надежной системы взаимодействия между ними и в первую очередь — организационного.

Порядок формирования федеральных органов исполнительной власти показывает, что они действуют на основе соподчинения и иерархичности. Так, механизм организации федеральной власти можно проиллюстрировать следующим образом.

1. Согласно ст. 111 Конституции РФ, ст. 7 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы. Преодоление разногласий между Президентом РФ и Государственной Думой по поводу назначения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ предусмотрено механизмом, по которому после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Основываясь на приведенных нами выше ст. 80 и ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»⁹ обосновал особую роль Президента РФ в определении персонального состава Правительства РФ, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства РФ, а также право на предложение Государственной Думе одной и той же кандидатуры трижды.

2. Президент РФ назначает и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (ст. 112 Конституции РФ, ст. 9 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

3. Правительство Российской Федерации назначает и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся

в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

4. Президент РФ назначает и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Системность органов исполнительной власти субъектов РФ до введения нового порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ обуславливалась лишь соподчинением высшего исполнительного органа субъекта Федерации высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа РФ). Признаки интеграции Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ отсутствовали.

По инициативе Президента РФ, после беспрецедентного террористического акта в Бесланской школе 1 сентября 2004 г., в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 29 декабря 2004 г. были внесены существенные изменения, согласно которым по представлению Президента РФ гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 18).

В периодических изданиях данный порядок «наделения полномочиями» вызвал различное толкование. В.Я. Мустафин новую процедуру формирования главы субъекта РФ называет непрямым избранием парламентом субъекта¹⁰, А. Дементьев — назначением Президентом РФ¹¹. Анализ статьи 18 Закона позволяет сделать вывод, что «предложение о кандидатуре» употребляется в единственном числе в смысле представления ее Президентом РФ в первый раз, и во множественном — возможность представить второй и третий раз ту же самую или иную кандидатуру. Очевидно, что суть любых выборов — прямых, не прямых — в избрании из нескольких лиц. Законодательному же собранию субъекта РФ в любом случае предлагается одна кандидатура. Кроме того, в соответствии с п. 4.1 ст. 9 Закона, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федера-

ции законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принял решение об отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и назначить свою кандидатуру. По существу, это означает, что воля депутатов законодательного органа субъекта ограничена угрозой потери мандата. Проводя аналогию с полномочиями Президента РФ по назначению Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, можно сделать вывод, что механизм наделения полномочиями главы субъекта РФ представляет собой назначение Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ, в котором Президент РФ обладает властными полномочиями, а законодательному собранию субъекта РФ отводятся консультативные. Таким образом, механизм наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ восстанавливает прерванную связь между Президентом и системой исполнительной власти субъекта РФ.

Отслеживая закономерности наделения полномочиями глав субъектов федераций различных государств, Т.Я. Хабриева отмечает, что в демократических государствах назначенный губернатор обычно управлением не занимается, его осуществляет местное правительство, губернатор следит за соблюдением органами субъектов федерации федеральных законов. Губернаторы, занимающиеся непосредственной управленческой деятельностью, обладают исполнительной властью, производной не от федерации, а от народа, т.е. избираются путем всенародного голосования¹². По мнению А. Шайо, «исполнительную власть по традиции характеризовало отсутствие демократического принятия решения: в системе организации, управляемой исполнительной властью, действовала иерархия, существовали отношения руководства и подчинения, отношения субординации. Исполнительную власть не принято, да и невозможно организовать демократическим путем, на основе принципа принятия большинством голосов, поскольку дискуссия ставит под угрозу эффективность управления»¹³.

Если рассматривать понятие «демократия» в узком смысле: в качестве народовластия, особой характеристика государства, в котором источником власти и легитимации всех органов государственной власти является народ, то необходимо признать, что отмена избрания народом глав субъектов означает существенное сокращение непосредственного волеизъявления народа. Однако неудовлетворительное состояние элементов

российской государственности вследствие неэффективного управления страной, в том числе органами исполнительной власти, позволяет нам полностью согласиться с позицией А. Шайо. С учетом больших размеров территории России, определенной раздробленности государства и ослабления федерального влияния на регионы только четко выстроенная исполнительная вертикаль способна обеспечить высокий уровень управляемости страной. Справедливо отмечает Г.В. Атаманчук: «При отсутствии или слабости системности государственного управления, то есть его связанности по горизонтали и по вертикали, в целостности его координации и субординации, оно не является таковым и способно проводить в жизнь Конституцию и законодательство страны, выступить гарантом свободы каждого человека»¹⁴.

Механизму назначения корреспондирует порядок отзыва, который играет стимулирующую роль в обеспечении единства и эффективности управления. О.Э. Лейст ввел в научный оборот понятие «функциональной ответственности», проистекающей из определения задач, целей соответствующего органа, наделения его необходимыми полномочиями, за ненадлежащую реализацию которых он несет ответственность. Основанием ее служит недостаточно эффективная работа, недостижение необходимого результата, нецелесообразность действий субъекта¹⁵. Действующее законодательство в целях обеспечения единой эффективной команды и реализации правового положения Президента РФ как гаранта Конституции РФ логично устанавливает дополнительную «функциональную» ответственность высшего должностного лица субъекта РФ в виде отрешения от должности по инициативе Президента РФ в связи с утратой доверия, ненадлежащего исполнения своих обязанностей и в иных случаях (п. 1 ст. 19 Закона). Конечно, такие категории, как «утрата доверия», «ненадлежащее исполнение обязанностей» абстрактны и могут быть использованы в целях политического давления, но политизированы любые отношения между органами государственной власти.

Рассматривая новый механизм формирования высшего должностного лица субъекта РФ, также следует иметь в виду, что согласно результатам опроса, проведенного РОМИР¹⁶, развитие демократии как фактор, волнующий россиян, стоит на одном из последних мест, на первых местах — развитие экономики, рост цен, инфляция, повышение благосостояния народа, безработица. Социологические исследования показывают, что низкий уровень качества жизни значительной части населения нашей страны требует максимальной концентрации усилий государства, направленных на его повышение. На это ориентирует Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации¹⁷.

Правовая неосведомленность большинства населения в области государственного строительства позволяет использовать выборы для «декоративного» придания формированию органов власти легитимного характера и манипулирования волей избирателей.

В условиях высокоразвитой и доступной системы получения и передачи информации, с одной стороны, и в условиях рынка, где конкуренция становится более жесткой, — с другой, все более внимания и времени российские граждане уделяют работе, профессиональной деятельности и менее всему остальному, что находится за пределами их личной деятельности, в том числе вопросам в области государственного строительства.

Таким образом, выполненный анализ позволяет сделать следующие выводы:

— построение управленческой вертикали на основе унитарной идеи, имманентным признаком которой является централизация, детерминировано Конституцией РФ, устанавливающей принципы единства и системности организации исполнительной власти и особый правовой статус Президента РФ;

— воссоздание на принципах иерархичности, соподчинения и скоординированности цельной системы исполнительной власти обусловлено необходимостью ее оперативного и адекватного угрозам национальной безопасности реагирования в целях обеспечения прав и интересов граждан, в первую очередь личных и социально-экономических.

Однако в целях предупреждения возможности реализации коррупционных интересов узко клановых групп в процессе наделения властью должностного лица субъекта РФ полагаем необходимым в действующем законодательстве предусмотреть следующие требования:

— все консультации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ проводятся гласно, с учетом мнения общественных советов;

— ограничением для назначения высшего должностного лица субъекта РФ, помимо установленных, должно быть наличие неснятой или непогашенной судимости;

— кроме названных в п. 8 Указа Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 2603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации»¹⁸ сведений, предлагающихся к предложению

по кандидатуре на должность высшего должностного лица субъекта РФ, следует предусмотреть также копии декларации о доходах и имуществе членов семьи кандидата;

— Указ Президента РФ о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ совместно с информацией об основных персональных данных, в том числе сведений о доходах и имуществе членов семьи высшего должностного лица субъекта РФ, подлежит опубликованию в официальном издании субъекта РФ.

¹ См.: Колтаков Н. Разделение властей в современном Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 26.

² Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 70.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

⁵ Там же. 1999. № 42. Ст. 5005; Российская газета. 2004 — 24 дек.

⁶ См.: Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997. С. 41.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

⁸ Осипян С.А. Состояние конституционной законности в сфере федерализма и государственного строительства: (Конституционные предпосылки и политическая реальность) // Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдении прав человека. М., 2005. С. 20.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

¹⁰ См.: Мустафин В.Я. Совершенствование законодательства Российской Федерации о выборах // Власть. 2005. № 1. С. 25.

¹¹ См.: Дементьев А. Единая исполнительная вертикаль в системе публичной власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 97.

¹² См.: Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 7.

¹³ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 176.

¹⁴ Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. М., 2003. С. 27.

¹⁵ См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1991. С. 218-230.

¹⁶ См.: Российская Федерация сегодня. 2005. № 5. С. 15.

¹⁷ См.: Российская газета. 2005. 26 апр.

¹⁸ См.: Российская газета. 2004. 29 дек.

ПРАВО НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ НА ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ВЫЕЗДНОЙ НАЛОГОВОЙ ПРОВЕРКИ

Е.А. Кустова

Полномочия налоговых органов в области налогового контроля, в основном, урегулированы гл. 14 Налогового кодекса РФ (НК)¹, которая так и называется «Налоговый контроль». Положения этой главы корреспондируют со ст.ст. 31 и 32 НК РФ, устанавливающими права и обязанности налоговых органов.

Наиболее распространенными формами налогового контроля являются налоговые проверки, камеральные и выездные.

Порядок проведения выездной налоговой проверки определен ст. 89 НК РФ, которая ограничивает периодичность и продолжительность проведения проверок

Данная норма достаточно схематична и не содержит четких предписаний должностным лицам налоговых органов, проводящим мероприятия налогового контроля, что на практике дает возможность для почти неограниченного усмотрения.

В тексте действующего Налогового кодекса возможность приостановления выездной налоговой проверки не предусмотрена. В Кодексе говорится, что исчисление срока проведения проверки прерывается на основании нормы ст. 89 НК РФ только на время между вручением налогоплательщику требования о представлении документов, необходимых для проверки, и исполнением им этого требования. Но и в этом случае направление требования не означает обязанности проверяющих автоматически приостановить проведение проверки. В результате, пользуясь установленным в ст. 89 НК РФ правом, представители проверяющих получают возможность затягивать проведение выездной налоговой проверки, регулярно направляя проверяемому требование представить документы и тем самым, продлевая сроки проведения проверки на период исполнения проверяемым этого требования.

Несмотря на отсутствие в действующем законодательстве о налогах и сборах соответствующей нормы, известны случаи, когда должностные лица налоговых органов приостанавливали проведение выездной налоговой проверки.

Например, как отмечено консультантом юридического отдела УФНС России по Новосибирской области, действия налогового органа, приостановившего выездную налоговую проверку, неоднократно становились предметом жалоб, поступающих к ним в Управление и судебные инстанции области².

Приостанавливая выездную налоговую проверку, должностные лица налоговых органов объясняли правомерность своих действий предписаниями Инструкции «О порядке составления акта выездной налоговой проверки и производства по делу о нарушениях законодательства о налогах и сборах», утвержденной приказом МНС России от 10 апреля 2000 г. № АП-3-16/138.

В тексте этой Инструкции нормы законодательства о налогах и сборах дополняются предписанием следующего содержания: «В случае, если по решению руководителя (заместителя руководителя) налогового органа выездная налоговая проверка была приостановлена, то приводятся дата и номер названного решения, а также период, на который данная проверка была приостановлена» (п. 1.10.2).

Как следует из письма МНС России от 29 апреля 2004 г. № 06-4-03/640 «О порядке представления управлениями МНС России по субъектам Российской Федерации и межрегиональными инспекциями МНС России по крупнейшим налогоплательщикам запросов на продление сроков проведения выездных налоговых проверок», в направленных в вышестоящие налоговые органы письменных запросах УМНС России и межрегиональных инспекций МНС России по крупнейшим налогоплательщикам о продлении сроков проведения выездных налоговых проверок обязательно должны указываться дата начала и окончания периодов, на которые налоговая проверка приостанавливалась, и причины приостановления проверки.

По мнению представителей УМНС по Новосибирской области, право налогового органа приостановить проведение выездной налоговой проверки при наличии уважительных причин прямо следует из п. 1.10.2 Инструкции МНС России № 60. Обосновывая правомерность действий налогового органа, приостановившего выездную налоговую проверку, следует исходить из того, что указанный нормативный документ не противоречит действующему налоговому законодательству, издан в пределах полномочий, предоставленных НК РФ (ст. ст. 100, 101.1), зарегистрирован в Минюсте России, и его применение не нарушает прав налогоплательщика, т.к. со дня вынесения решения о приостановлении проверки должностные лица налогового органа не находятся на территории налогоплательщика, не осуществляют никаких мероприятий, связанных с участием заявителя жалобы, и не вмешиваются в его хозяйственную и иную деятельность.

В подготовленном Управлением Министерства РФ по налогам и сборам по г. Москве обзоре результатов рассмотрения жалоб на решения налоговых органов, действия (бездействие) их должностных лиц за первое полугодие 2003 г.³, в частности, было обращено внимание, что налоговый орган вправе приостанавливать проведение выездной налоговой проверки при условии, что период фактического нахождения проверяющих на территории налогоплательщика не будет превышать двух месяцев. Период, на который выездная налоговая проверка приостановлена, в срок, указанный в ст. 89 НК, не входит. При этом обязанность налогового органа по ознакомлению налогоплательщика с решением о приостановлении выездной налоговой проверки не установлена.

Если с момента приостановления выездной налоговой проверки до ее возобновления должностные лица инспекции на территории организации не находились, фактически проверку не осуществляли, то решения инспекции о приостановлении и возобновлении выездной налоговой проверки должны быть признаны обоснованными и не нарушающими установленных в ст. 89 НК прав и гарантий организации.

На проходившем в 2003 г. семинаре по вопросам организации контрольной работы представитель МНС по Московской области, отвечая на вопрос о сроках, на которые может быть приостановлена выездная налоговая проверка, процитировал п. 1.9 Регламента проведения выездных налоговых проверок, утвержденного приказом МНС от 10 ноября 2000 г. № БГ-14-1/353: если в ходе проведения выездной налоговой проверки в течение установленного ст. 89 НК срока проведения выездной налоговой проверки возникает необходимость проведения встречных проверок, экспертизы, вынужденного отвлечения проверяющих на другие участки работы, а также в иных исключительных случаях рекомендуется приостановить выездную налоговую проверку на период проведения указанных мероприятий. При этом Регламентом не определена продолжительность приостановления выездной налоговой проверки. После истечения срока приостановления выездная налоговая проверка должна продолжаться в установленном порядке. Налоговому органу, направившему запросы на проведение встречных проверок и приостановившему выездную налоговую проверку, необходимо принять меры к истребованию и получению материалов по встречным проверкам и другим контрольным мероприятиям⁴.

По правовой природе эти акты относятся к ведомственным и согласно действовавшей на момент издания ст. 4 НК РФ обязательны исключительно для налоговых органов, но не для налогоплательщиков. Однако в силу обязательности ис-

полнения для должностных лиц налоговых органов они оказывают непосредственное действие на права налогоплательщиков.

Нельзя согласиться с мнением, что данное право предоставлено налоговым органам в п. 1.10.2 Инструкции № 60. В ней говорится лишь о необходимости фиксации факта приостановления проверки. Буквальное толкование текста этой нормы не дает оснований для вывода о предоставлении данным предписанием налоговым органам права приостанавливать проведение выездной налоговой проверки.

Кроме того, и Инструкция № 60, и упоминаемый ранее Регламент проведения выездных налоговых проверок, и иные подобные акты органов налоговой администрации в ст. 4 НК РФ признаются нормативными правовыми актами по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

По указанным причинам единственным основанием для приостановления выездной налоговой проверки следует считать предусмотренное в абз. 2 ст. 89 НК направление налогоплательщику или налоговому агенту требования о предоставлении документов в порядке ст. 93 НК и получение запрашиваемых документов. Документальным подтверждением такого приостановления можно признать само оформленное требование. Необходимые для проверки документы должностное лицо налогового органа вправе истребовать у проверяемого только при проведении налоговой проверки. Если налоговая проверка была приостановлена и до момента оформления и направления требования не возобновлена, то принятие решения о привлечении к ответственности за непредставление документов в рамках приостановленной проверки обычно признается судом неправомерным⁵.

Несмотря на отсутствие в тексте действующего Налогового кодекса прямого указания о возможности приостановления выездной налоговой проверки, в практической деятельности налоговых органов такие решения все же имеют место. Приостановление проведения выездной проверки чаще всего производится проверяющими на время проведения встречных проверок. Известны случаи, когда причиной такого решения становились:

1) действие судебного запрета, препятствующего проведению проверки. Например, выездная налоговая проверка, проводимая Межрайонной налоговой инспекцией МНС России по Самарской области, была приостановлена на четыре месяца в связи с судебным запретом на изъятие документов (см. постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 29 мая 2002 г. № А55-12396/01-28);

2) возвращение налогоплательщику документов (см. постановления Федерального арбитраж-

ного суда Уральского округа от 22 октября 2001 г. № Ф09-2628/01АК и Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 мая 2003 г. № Ф04/1441-201/А75 -2003);

3) отсутствие у налогоплательщика документов, необходимых для проверки (до начала налоговой проверки эти документы были изъяты сотрудниками ОВД.). В связи с указанными обстоятельствами руководитель налоговых органов своим решением приостановил проведение проверки на время истребования документов (см. постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 5 ноября 2003 г. № Ф08-4315/2003-1656А).

В практической деятельности налоговых органов встречаются и факты неоднократного приостановления выездной налоговой проверки. Например, проведение проверки Усть-Илимского предприятия железнодорожного транспорта сотрудниками Межрайонной инспекции МНС России №9 по Иркутской области приостанавливалось четырежды. В результате начатая 20 мая проверка была завершена только 6 декабря (см. постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 4 августа 2003 г. № А19-2830/03-40-Ф02-2320/03-С1).

Но далеко не всегда правомерность приостановления выездной налоговой проверки не подвергается сомнению. По мнению А.П. Зрелова⁶, попытаться обжаловать результаты затянувшейся налоговой проверки, равно как и ее приостановление, целесообразно в тех случаях, когда на время проверки было проведено изъятие: документов, требующихся для нормальной финансово-хозяйственной деятельности; предметов, задействованных в производственном цикле или необходимых в финансово-хозяйственной деятельности (см. постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 ноября 2002 г. № КА- А41/7688-02)⁷.

Из известных нам 40 налоговых споров, дошедших до кассационной стадии рассмотрения в судах различных округов Российской Федерации и так или иначе связанных с приостановлением выездной налоговой проверки, в первой инстанции решение в пользу налогоплательщика выносилось примерно в половине случаев. В 57% случаев действия налоговых органов признавались неправомерными в апелляционной инстанции. При этом около трети дел в апелляционном порядке не рассматривались. А вот кассационная инстанция становилась на сторону налогоплательщика и подтверждала легитимность решений нижестоящих судов только в 35% дел. По 12% дел было принято решение об их направлении для повторного рассмотрения.

Решения о неправомерности приостановления выездной налоговой проверки принимались Федеральными арбитражными судами Московского,

Центрального, Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского судебных округов. Однако известны случаи, когда те же самые судебные инстанции по аналогичным делам признавали правомерность действий должностных лиц налоговых органов. Судебная практика показывает, что практически бессмысленны попытки оспорить факт приостановления выездной налоговой проверки в Федеральных арбитражных судах Северо-Западного, Дальневосточного, Волго-Вятского, Уральского, Поволжского и Северо-Кавказского судебных округов⁸.

16 июля 2004 г. вопросы о порядке исчисления сроков выездной налоговой проверки стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Высшая судебная инстанция в постановлении №14-П⁹ подтвердила правоту налоговых органов и тем самым фактически легализовала процедуру приостановления налоговых проверок. Для этого Конституционный Суд не только признал положения ч. 2 ст. 89 НК РФ не противоречащими Конституции РФ, но и сформулировал собственное мнение об их истинном содержании.

Поводом к рассмотрению дела стали жалобы граждан А.Д. Егорова — учредителя и участника ООО «Анего» и индивидуального предпринимателя Н.В. Чуева на нарушение их конституционных прав положениями ч. 2 ст. 89 Налогового кодекса РФ.

Повторная выездная налоговая проверка, которая проводилась в ООО «Анего» в порядке контроля за деятельностью налогового органа, ранее проводившего в нем налоговую проверку, была приостановлена на один месяц в связи с необходимостью встречных налоговых проверок и получения ряда дополнительных документов. По той же причине была приостановлена и выездная налоговая проверка деятельности индивидуального предпринимателя Н.В. Чуева. Но в этом случае о предпринимателе налоговые органы «вспомнили» только через четыре месяца.

По результатам налоговых проверок, ООО «Анего» и индивидуальный предприниматель были привлечены к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах с взысканием недоимки по налогам, штрафов и пени.

Исковые заявления налогоплательщиков о признании недействительными решений налоговых органов о приостановлении выездных налоговых проверок арбитражные суды оставили без удовлетворения, сославшись на ч. 2 ст. 89 Налогового кодекса.

Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде послужила обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ законоположения, оспариваемые заявителями. В своих жалобах в Конституционный Суд налогоплательщики указали, что право налоговых органов приостанавливать проведение выездных налоговых проверок на неопределенный

срок необоснованно ограничивает свободу их предпринимательской деятельности, тем самым поставлены под угрозу стабильность их финансового положения, возможность планировать хозяйственную деятельность и затраты, а также ущемлено право на судебную защиту. В связи с этим налогоплательщики обратились в Конституционный Суд с просьбой признать не соответствующими ст.ст. 1 (ч. 1), 2, 15 (чч. 1 и 2), 17 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1), 34 (ч. 1), 45, 46 и 55 Конституции РФ положения ч. 2 ст. 89 Налогового кодекса.

Предметом рассмотрения Конституционного Суда стали следующие положения ч. 2 ст. 89 Налогового кодекса РФ:

— выездная налоговая проверка не может продолжаться более двух месяцев, если иное не установлено данной статьей;

— в исключительных случаях вышестоящий налоговый орган может увеличить продолжительность выездной налоговой проверки до трех месяцев;

— срок проведения проверки включает в себя время фактического нахождения проверяющих на территории проверяемого налогоплательщика.

Регламентируя продолжительность проведения выездных налоговых проверок, законодатель согласно разъяснению Конституционного Суда РФ исходил из принципа недопустимости избыточного или неограниченного по продолжительности применения мер налогового контроля. Соблюдение названных в ч. 2 ст. 89 Налогового кодекса РФ предельных сроков проведения выездных налоговых проверок обязательно для налоговых органов. При этом Конституционный Суд РФ указал, что налоговые органы наделены правом, как проводить такие проверки и определять их продолжительность в установленных данной нормой рамках, так и принимать в необходимых случаях решение об их приостановлении.

Действительный смысл рассматриваемых в настоящем деле положений ч. 2 ст. 89 НК РФ не может быть выявлен без учета их системной связи с другими положениями данного Кодекса, прежде всего, с содержащимися в нем общими требованиями ко всем налоговым проверкам. По смыслу чч. 1 и 7 ст. 89 НК РФ во взаимосвязи с п. 1 его ст. 91 датой начала выездной налоговой проверки является дата предъявления налогоплательщику (его представителю) решения руководителя (его заместителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки. Проверка завершается составлением справки, в которой фиксируются предмет проверки и сроки ее проведения.

Исходя из потребности в обеспечении при проведении выездной налоговой проверки, с одной стороны, учета экономических интересов налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента), связанных с самостоятельным и беспрепят-

ственным осуществлением предпринимательской деятельности, а с другой — эффективности мероприятий по проверке исполнения налогоплательщиками своей налоговой обязанности, законодатель установил в ч. 2 ст. 89 НК РФ в качестве общего правила ограничение срока проведения выездной налоговой проверки двумя месяцами и предусмотрел, что в исключительных случаях вышестоящий налоговый орган может увеличить ее продолжительность до трех месяцев. При проведении выездных проверок организаций, имеющих филиалы и представительства, срок проведения проверки увеличивается на один месяц для проведения проверки каждого филиала и представительства.

В указанные сроки не засчитываются лишь периоды между вручением налогоплательщику требования о представлении документов в соответствии со ст. 93 НК РФ и представлением им запрашиваемых при проведении проверки документов.

Это, по мнению Конституционного Суда РФ, означает, что в установленный ч. 2 ст. 89 НК РФ двухмесячный (в исключительных случаях — трехмесячный) срок включаются (чтобы не допустить излишнего обременения налогоплательщика в связи с необходимостью предоставления проверяющим условий для работы и т.п.) только те периоды, которые напрямую связаны с нахождением проверяющих на территории налогоплательщика: время проведения инвентаризации, осмотра (обследования) территорий и помещений, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, выемки документов и предметов, а также изучения проверяющими документов налогоплательщика непосредственно на его территории. Что касается встречных проверок и экспертиз, то время их проведения не должно засчитываться в срок проведения выездной налоговой проверки, если только проверяющие в этот же период не продолжают находиться на территории налогоплательщика. Не засчитывается в него и время, необходимое для оформления результатов проверки (ст. 100 НК РФ).

Следовательно, срок проведения выездной налоговой проверки складывается из суммы периодов, в течение которых проверяющие находятся на территории проверяемого налогоплательщика, порядок же календарного исчисления сроков, установленный ст. 6.1 НК РФ, в этих случаях не применяется.

Таким образом, по мнению Конституционного Суда РФ, Налоговый кодекс РФ закрепил одновременно унифицированный и дифференцированный подход к определению сроков, в течение которых в отношении налогоплательщика осуществляются контрольные мероприятия в форме выездной налоговой проверки.

Принятое постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно

но после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Следует учесть, что если налогоплательщик решит обжаловать результаты выездной налоговой проверки, то нарушение налоговым органом срока проведения проверки, как правило, не признается судами в качестве безусловного основания для признания актов налоговых органов незаконными¹⁰. По мнению судебных инстанций, закон не связывает возможность признания незаконным акта государственного органа с фактом нарушения срока проверки. Срок проведения выездной налоговой проверки, установленный ст. 89 НК РФ, не является пресекательным. В связи с этим нарушение должностным лицом налогового органа срока проведения выездной налоговой проверки не повлечет безусловного признания соответствующего решения налогового органа недействительным, а доказательства, добытые за сроками налоговой проверки, не будут признаны собранными вне рамок проверки. Сам факт нарушения сроков проведения проверки не может служить основанием к освобождению от ответственности проверяемого лица при условии подтверждения факта совершения правонарушения.

Казалось бы, законодатель в очередной раз пошел навстречу налогоплательщику, установив гарантии стабильности его экономической деятельности. Однако этих гарантий фактически не существует, так как срок проведения проверки включает в себя время фактического нахождения проверяющих на территории проверяемого налогоплательщика, т.е. законодатель ограничил не срок проведения проверки, а время нахождения проверяющих лиц на территории налогоплательщика. Такие ограничения легко обходят налоговые органы, ведь большинство налоговых проверок сводится к исследованию документов налогоплательщика в режиме камеральной проверки. К тому же процедура проведения налоговых проверок Налоговым кодексом детально не регламентирована, не определено, какие контрольные мероприятия должны проводиться на территории налогоплательщика, а какие налоговая инспекция может проводить камерально. Неопределенность нормы приводит к тому, что проверка может длиться сколь угодно долго.

По сути, этот вопрос рассматривают налоговые органы. Вместо того, чтобы ограничить пределы такого усмотрения, законодатель их неограниченно расширяет. Таким образом, нарушается баланс публичных и частных интересов.

Поэтому, как справедливо отмечает судья А.Л. Кононов, такая неопределенность правовой нормы, которая влечет возможность ее произвольного толкования и применения в ущерб конституционным правам и свободам и, как в данном слу-

чае, затрагивает свободу предпринимательской деятельности заявителей (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ противоречит ч. 1 ст. 19 Конституции РФ.

В постановлении № 16-П Конституционный Суд РФ отмечает, что Налоговый кодекс РФ исходит из недопустимости причинения неправомерного вреда при проведении налогового контроля. Если, осуществляя его, налоговые органы руководствуются целями и мотивами, противоречащими действующему законодательству, налоговый контроль в таких случаях может превратиться в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что в силу чч. 1 ст. 34, 1-3 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ недопустимо¹¹.

Подчеркивая, что защита нарушенных прав и интересов происходит в арбитражном суде, Конституционный Суд не указал, что арбитражный суд не вправе рассматривать вопросы о целях и мотивах, которыми руководствуются налоговые органы. Он может только проверить законность их действий. Налогоплательщик фактически в данной ситуации беззащитен.

Представляется, что анализ судебной практики доказал нам несовершенство норм НК РФ, регулирующих порядок осуществления норм налогового контроля. Как отмечает О.Р. Михайлова¹², несовершенство заключается не в технике их изложения, а в их абстрактности.

Вопрос об оптимальной степени обобщенности правовых норм неоднократно обсуждался теоретиками права. В странах с разными правовыми традициями он решается по-разному.

По мнению Р. Давида, «нормы права не должны быть слишком общими, так как в этом случае они перестают быть достаточно надежным руководством для практики; но в то же время нормы должны быть настолько обобщенными, чтобы регулировать определенный тип отношений, а не применяться подобно судебному решению лишь в конкретной ситуации. Добавим, что это равновесие вовсе не обязательно должно быть одинаковым во всех отраслях права: большая конкретизация желательна в таких отраслях, как уголовное или налоговое право, где стремятся максимально сократить произвол администрации»¹³.

Публичное право имеет цель оградить естественные права граждан от злоупотребления властью. Есть несколько путей ограничения усмотрения налоговых органов при осуществлении налогового контроля: судебный контроль, материальная ответственность за ущерб, причиненный неправомерными действиями, совершенствование норм, регулирующих процедуры налогового контроля.

Например, О.Р. Михайлова решение вопроса видит в принятии Налогово-процессуального ко-

декса, регламентирующего действия налоговых органов при проведении налогового контроля и поведение налогоплательщика при их обжаловании¹⁴.

Автору же видится наиболее эффективным по состоянию на сегодняшний день внесение изменений в ст. 89 НК РФ. Изменения должны касаться права налогового органа приостанавливать выездную проверку, оснований приостановления, порядка и сроков приостановления выездной налоговой проверки, обязанности налоговых органов составлять процессуальный документ о приостановлении и возобновлении выездной проверки.

На основании изложенного предлагается дополнить ст. 89 НК РФ следующими положениями: «На период вручения налогоплательщику (налоговому агенту) требования о представлении документов в соответствии со статьей 93 настоящего Кодекса и представлением им запрашиваемых при проведении проверки документов выездная налоговая проверка приостанавливается (возобновляется) на основании решения руководителя (его заместителя) налогового органа.

Приостановление выездной налоговой проверки не может продолжаться более одного месяца».

¹ См.: *Собрание законодательства*. 1998. № 31. Ст. 3824.

² См.: *Роднин А.Н.* О праве налогового органа на приостановление выездной налоговой проверки // *Налоги и экономика*. 2003. № 7. С. 8.

³ Текст письма официально опубликован не был.

⁴ Возможность приостановления выездной налоговой проверки на время организации встречной проверки прямо зафиксирована в отдельных актах региональных УФНС. См., напр.: *Письмо УМНС России по Республике Татарстан от 15 декабря 1999 г. № 14-01-07/13772 «О порядке формирования и реализации результатов выездных налоговых проверок».*

⁵ См., напр.: *Решение Арбитражного суда Приморского края от 12 мая 2003 г. № А 51-13759/028-338.*

⁶ См.: *Зрелов А.П.* Приостановление выездной налоговой проверки // *Право и экономика*. 2004. № 10.

⁷ По мнению ряда судебных инстанций, необходимость проведения встречных проверок является основанием для продления срока проверки до трех месяцев, а не для ее приостановления (см. постановление Арбитражного суда Нижегородской области от 21 февраля 2002 г. № А43-7227/01-32-206).

⁸ См.: *Зрелов А.П.* Указ. соч.

⁹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3214.

¹⁰ См.: *Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 18 января 2002 г. № КА-А40/8113-01; Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 5 января 2004 г. № Ф08-5107/2003-1975А; от 28 апреля 2003 г. № Ф08-1154/2003-485 А; и др.*

¹¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3214.

¹² См.: *Михайлова О.Р.* Методы ограничения усмотрения налоговых органов при осуществлении налогового контроля // *Гос-во и право*. 2005. № 7.

¹³ *Давид Р., Жозеффе-Спинози К.* Основные правовые системы современности / Пер. с франц. В.А. Туманова. М., 2003. С. 70-71.

¹⁴ Более подробно см.: *Михайлова О.Р.* Указ. соч.

ПОНЯТИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

И.Ю. Гольяпина

В Законе Российской Федерации «О безопасности»¹ устанавливается, что безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Под *жизненно важными интересами* указанный Закон понимает «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства».

Статья 1 Закона устанавливает перечень основных объектов безопасности: права и свободы личности, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства.

Возникает вопрос: если «безопасность — состояние защищенности... интересов...», «...интересы — совокупность потребностей...», то как связаны между собой интересы и объекты безопасности. Не вызывает сомнений, что основная цель рассматриваемой системы — обеспечение безопасности ее объектов, но неясно, какую роль в этой системе играют «жизненно важные интересы».

Категория «жизненно важных интересов», используемая в дефиниции понятия безопасности, довольно неопределенна, что делает таковой и саму дефиницию. В целом категория «интерес» правовой не является, это термин психологии.

Обращаясь к различным нормативным актам, мы не найдем определения интереса, хотя указанный термин часто используется. Так, он употребляется в Конституции РФ три раза — в ст.ст. 30, 36, 55. При этом дважды используется словосочетание «законные интересы», что, несомненно, является более конкретным и относится к числу правовых категорий. С учетом вышесказанного дадим определение законным интересам.

Законные интересы — есть потребность субъекта в осуществлении его прав и свобод.

Полагаем, что понятие безопасности должно опираться именно на законные интересы. В этом случае *безопасностью будет состояние защищенности законных интересов субъектов от внутренних и внешних угроз.*

Обратим внимание на перечень субъектов, чьи законные интересы подлежат защите. Так, в Законе «О безопасности» к ним отнесены личность, общество и государство; в Законе «Об участии в международном информационном обмене»² — граждане, организации, государство. Правильным будет использование следующего перечня: личность, организации, Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования. Личность включена в перечень, потому что Конституция РФ гарантирует каждому защиту прав и свобод, а не только гражданам. Организации также должны быть в перечне, так как многие их интересы нуждаются в защите (например, защита конфиденциальной информации). Не подвергается сомнению и наличие таких субъектов, как Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования. Что касается общества (либо народа), то в строгом смысле оно не может быть субъектом, имеющим свои законные интересы, или субъектом каких-либо правоотношений, тем более ему не могут принадлежать материальные ценности, которые Закон «О безопасности» относит к числу объектов. Употребление таких формулировок допустимо лишь в преамбуле нормативного акта либо в Конституции РФ, которая является отчасти документом политическим.

Очевиден тот факт, что дефиниции составляющих безопасности (информационной, экологической, военной и т.д.) должны строиться в соответствии с общим определением. При этом каждая из составляющих распространяется на ту или иную сферу — информационную, экологическую и др. Соответственно, при построении дефиниций необходимо точно установить, что входит в каждую из сфер.

Рассмотрим определения информационной безопасности, данные в законодательстве.

Согласно Закону «Об участии в международном информационном обмене» информационная безопасность — есть состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование и развитие в интересах граждан, организаций, государства.

Заметим, что термин «интересы», как и в Законе «О безопасности», употребляется без раскрытия содержания.

Что касается информационной сферы общества (термины «сфера» и «среда» Закон отождествляет), то можно сказать следующее. В названном Законе «Об участии...» под ней понимается сфера деятельности субъектов, связанная с созданием, преобразованием и потреблением информации. Полагаем, что за пределами определения остаются многие информационные процессы — сбор, накопление, хранение информации. Более точным и полным будет следующее определение:

Информационная сфера общества — сфера деятельности субъектов, связанная с осуществлением информационных процессов.

Отметим, что к информационным процессам Законом «Об участии...» отнесены создание, сбор, обработка, накопление, хранение, поиск, распространение и потребление информации.

С учетом вышесказанного сформулируем дефиницию информационной безопасности.

Информационная безопасность — это состояние защищенности законных интересов субъектов в информационной сфере от внутренних и внешних угроз.

Федеральный Закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ³, именуемый «базовым» при регулировании информационных отношений, не дает определения ни информационной безопасности, ни информационной сферы. Что касается обеспечения безопасности, то в рассматриваемом Законе эти отношения регулируются лишь главой 5 «Защита информации и прав субъектов в области информационных процессов и информатизации», в которой устанавливается, что «защите подлежит любая документированная информация, неправомерное обращение с которой может нанести ущерб ее собственнику, владельцу, пользователю или иному лицу».

Очевидно, что защита только документированной информации не позволит обеспечить информационную безопасность в целом, предотвратить угрозы, защитить многие конституционные права граждан. Защита документированной информации — лишь одно из направлений деятельности системы обеспечения информационной безопасности.

Обратимся к рассмотрению подзаконных актов. Указом и. о. Президента РФ 10.01.2000 г. вводится в действие Концепция национальной безопасности⁴, устанавливающая, что «национальная безопасность — есть безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

Возникает вопрос, почему в Концепции не упомянуты субъекты, о которых шла речь выше, говорится только о народе. Ведь в преамбуле Концепции подразумевается создать «систему взглядов на обеспечение безопасности личности, общества, государства от внешних и внутренних угроз», и далее упоминается о безопасности в сфере экономики, информации, экологии и т.д.

Использование термина «национальная безопасность» при таких обстоятельствах некорректно. В сущности, национальная безопасность — только составляющая общего понятия безопасности. И если строго следовать этому термину, то система обеспечения национальной безопасности выполняет функции по обеспечению защиты законных интересов субъектов от таких угроз, как национализм, политический и религиозный экстремизм, этносепаратизм, защиты права на определение и указание национальной принадлежности, пользование родным языком и т.д.

К тому же структура определения в Концепции («безопасность — это безопасность народа...») отличается от вышеприведенных, в которых понятие безопасности дается через интересы.

В Концепции упоминается также о национальных интересах России как совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Но, используя термин «сбалансированные интересы», не разъясняется, что это такое, кто устанавливает этот баланс. Если выражаться точнее, то законные интересы в национальной сфере есть потребность субъекта в осуществлении его права, например, на защиту от экстремизма.

В целом напрашивается вывод, что Концепция — документ больше политический, в котором преобладают декларативные положения, зачастую противоречивые, не содержащий в себе конкретных объектов безопасности, перечня угроз, методов борьбы с ними.

Обратимся к Доктрине информационной безопасности⁵, согласно которой под информационной безопасностью понимается состояние защищенности национальных интересов России в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества, государства.

Заметим, что в Доктрине, как и в Концепции, используется термин «национальные интересы», «сбалансированные интересы».

Таким образом, понятия информационной безопасности, даваемые рассмотренными подзаконными актами, не соответствуют определениям из законов и вызывают много вопросов.

Давая определение безопасности и ее составляющих посредством законных интересов, важно

понимать, что это чрезвычайно обширная категория, и попытки разработать конкретную программу обеспечения безопасности неконкретизированных законных интересов субъектов будут безуспешными, как это и произошло в Доктрине и Концепции. Вначале необходимо классифицировать интересы по сферам общественной жизнедеятельности (экономическая, военная и т.д.), а затем — по субъектам в каждой сфере (интересы личности, организаций...). Лишь после этого отразить конкретизацию интересов, в результате которой будут получены объекты безопасности.

Только на основании последовательно построенной системы объектов можно установить угрозы, выработать программы действий, режимы правового регулирования.

Как уже упоминалось, Закон «О безопасности» к объектам относит права и свободы личности, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность государства.

Законы «Об информации...» и «Об участии...» совсем не обращаются к этой важной категории. Что касается подзаконных актов, то в Концепции речь об объектах также не идет, в ней интересы классифицируются сначала по субъекту (интересы личности, общества, государства), затем по сфере общественной жизнедеятельности. При этом классификации построены независимо друг от друга, что не несет в себе никакой практической ценности и не способствует конкретизации.

В качестве примера можно привести следующий: «Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод... в повышении качества и уровня жизни...». Очевидно, что построить конкретную программу для «повышения качества жизни» в рамках выполнения функции системы обеспечения информационной безопасности практически невозможно, это положение декларативно.

В Доктрине об объектах речь идет только в разделе «Методы обеспечения информационной безопасности РФ», да и то многие таковыми не являются, поскольку охватывают чрезвычайно обширные области (например, кредитно-финансовая система), и потому также невозможно установить эффективные правовые режимы.

Рассмотрим еще один термин, используемый в определении безопасности — «угрозы». Закон «О безопасности» рассматривает их как «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства». Сформулируем это определение в соответствии с рассуждениями, приведенными выше:

угрозы безопасности — совокупность условий и факторов, создающих опасность законным интересам субъектов.

Отметим, что в других законах и подзаконных актах не дается определения угроз. Как в Концепции, так и в Доктрине сформулирован только их перечень. Это представляется правильным, поскольку быстрое развитие информационных технологий обуславливает появление новых, ранее неизвестных угроз, и своевременно отреагировать на их появление может только исполнительная власть.

Перечень угроз должен быть сформулирован в зависимости от объектов безопасности, если же пытаться строить его независимо от них, то это с неизбежностью приведет к потере многих угроз, возникающих в реальной жизни. Как следствие, «не обнаруженные угрозы» не учитываются при разработке конкретных программ по обеспечению информационной безопасности. Подобная ситуация сложилась в Доктрине, где перечислены угрозы только для такого объекта, как информационное обеспечение государственной политики, а об угрозах конституционному строю не упоминается.

Современное развитие информационных технологий актуализирует понятие информационной

безопасности для всех субъектов общественных отношений. И тем более важной, неотложной для государства становится задача ее обеспечения. Характер проблемы обуславливает и постановку задачи, для решения которой необходимо внимательно подходить сначала к определению понятия безопасности, к составлению перечня субъектов и их законных интересов, затем последовательно установить объекты безопасности и, в зависимости от этого, конкретные угрозы и методы борьбы с ними. Только при таких условиях становится возможным построить эффективно действующую систему обеспечения информационной безопасности.

¹ См.: *Ведомости* Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

² См.: *Собрание законодательства* РФ. 1996. № 28. Ст. 3347.

³ Там же. 1995. № 8. Ст. 609.

⁴ Там же. 2000. № 2. Ст. 170.

⁵ См.: *Российская газета*. 2000. 28 сент.

О НЕКОРРЕКТНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ НЕКОТОРЫХ ПОНЯТИЙ В ТАМОЖЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

О.А. Андреев

Таможенный кодекс Российской Федерации, как и любой закон, не свободен от недостатков самого различного характера, несмотря на его прогрессивность по сравнению с предыдущим аналогичным нормативным актом. Не углубляясь в недостатки, связанные с толкованием каких-либо норм Таможенного кодекса РФ по применению конкретных таможенных процедур, считаем необходимым остановиться на недостатках таможенно-правового наполнения понятия «товар», которое является ключевым в указанном правовом акте и употребляется в нем чаще других. На наш взгляд, то, что Таможенный кодекс РФ использует понятие «товар» не в его традиционном понимании и тем самым нарушает принцип однозначности десигната термина, неизбежно приводит к правореализационным проблемам.

Понятие товара — одно из наиболее часто употребляемых в современном таможенном праве. Активное использование его в рассматриваемой отрасли права началось в начале 90-х гг. XX в. До этого в источниках таможенного права, как прави-

ло, употреблялись термины «груз» или «имущество», термин «товар» встречался значительно реже. Более чем десятилетнее активное оперирование указанным понятием в таможенно-правовой нормативной базе не только не решило, но даже не поставило вопроса о том, что понятие «товар» используется, во-первых, не в общеупотребимом значении, а во-вторых, в разных областях таможенного права по-разному. Появившееся в одной из работ А.Н. Козырина замечание о том, что, с точки зрения экономической теории, употребление термина «товар» в том значении, которое вкладывает в него ст. 18 Таможенного кодекса РФ, «не всегда оправдано»¹, осталось практически незамеченным другими учеными.

Таможенный кодекс РФ 1993 г.², оперируя термином «товар», дает ему следующее определение: «Товары — любое движимое имущество, в том числе валюта, валютные ценности, электрическая, тепловая, иные виды энергии и транспортные средства, за исключением транспортных средств, указанных в пункте 4 настоящей статьи». В пункте 4

указано, что транспортными считаются любые средства, используемые для международных перевозок пассажиров и товаров, включая контейнеры и другое транспортное оборудование.

Таможенный кодекс РФ 2003 г.³ (далее — ТК РФ) в подп. 1 п. 1 ст. 11 определяет товары как «любое перемещаемое через таможенную границу движимое имущество, а также перемещаемые через таможенную границу отнесенные к недвижимым вещам транспортные средства», однако транспортные средства, указанные в подп. 5 п. 1 ст. 11 ТК РФ, к товарам не относятся.

Сходной дефиницией оперирует закон, являвшийся почти 10 лет одним из основных в системе источников правового регулирования перемещения товаров через границу, — Федеральный закон от 13 октября 1995 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»⁴. В статье 2 указано: «Товар — любое движимое имущество (включая все виды энергии) и отнесенные к недвижимому имуществу воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты, являющиеся предметом внешнеторговой деятельности». Заменивший его с 16 июля 2004 г. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»⁵ дает в п. 26 ст. 2 практически такое же определение: «Товар — являющиеся предметом внешнеторговой деятельности движимое имущество, отнесенные к недвижимому имуществу воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания и смешанного (река — море) плавания и космические объекты, а также электрическая энергия и другие виды энергии. Транспортные средства, используемые по договору о международных перевозках, не рассматриваются в качестве товара».

Два внешне аналогичных определения принципиально отличаются тем, что в ТК товаром считается имущество, фактически перемещаемое через таможенную границу, а в законе — только то, которое служит предметом внешнеторговой деятельности. Ряд грузов, перемещаемых через границу не в рамках внешней торговли, по определению, данному кодексом, будут являться товаром, а по определению, данному законом, — нет.

Считаем, что такая трактовка товара неправоверна. Товар по определению, данному еще английскими политэкономами, подтвержденному К. Марксом и в настоящее время никем не оспариваемому, является продуктом, произведенным для продажи, т. е. для коммерции. К. Маркс и Ф. Энгельс, излагая свое понимание товара, указывают, что, создавая предмет непосредственно для личного потребления, человек создает не товар, а продукт. С появлением частной собственности и возникновением излишков в общине продукты становятся объектами обмена. Иными словами, това-

ром становится только тот продукт, который вступает в обмен⁶. Данный тезис был подтвержден и развит советскими учеными⁷. Итогом научных изысканий стало появление в Большой Советской Энциклопедии следующей дефиниции: «Товар — продукт труда, произведенный для продажи». Постсоветские энциклопедии не ставили такое определение под сомнение, повторяя его⁸ либо давая аналогичное (например: «Товар — любой продукт производственно-экономической деятельности в материально-вещевой форме, объект купли-продажи, рыночных отношений между продавцами и покупателями»⁹). Не только специалисты по экономической теории, но и ученые-филологи считают товаром объект купли-продажи. С.И. Ожегов указывает: «Товар — продукт труда, изготовленный для обмена, продажи»¹⁰. Еще раньше В.И. Даль писал о товаре: «Запасы торговые, вещи, назначенные у купца в продажу, все, чем торгует, промышленяет кто»¹¹.

Таким же образом понимают товар зарубежные ученые. Ж. Шапира, например, считает, что «понятие товара охватывает прежде всего куплю-продажу движимого имущества»¹². Торговый кодекс Германии (ст. 271) определяет товары как «движимые вещи или ценные бумаги, предназначенные для торгового оборота». К. Менгер пишет: «Выражения *«goods»*, *«marchandises»*, *«merci»* и т.д. употребляются почти всюду в обыденном смысле *«предметов торговли»*, *«объектов купли»*»¹³. Французский Академический словарь считает товарами «все, что продается, предлагается в лавках, магазинах, на ярмарках, базарах»¹⁴. Э.Б. де Кондильяк еще в XVIII в. писал о товарах: «Это вещи, предназначенные для обмена»¹⁵. В XIX в. эту же мысль повторил Г. Шторх¹⁶ во время лекций Николаю I. Товар — это «все то, что может быть отдано в обмен на что-либо другое» (Хуфеланд), «все запасы благ, предназначенные для обмена» (Шторх), «имеющие значение в торговле» (Баумстарн), «блага, лежащее наготове для обмена или продажи» (Ридель), «всякое экономическое благо, предназначенное для обмена» (Ромер), «блага, оставшиеся для оборота» (Мангольдт и Книс), «меновые ценности и блага, предназначенные для обмена» (Ренч), «всякий продукт, поступающий в торговлю» (Гразер) и т.д.¹⁷

Российское право также связывает существование товара именно с торговыми отношениями. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹⁸ (ст. 4) под товаром понимает продукт деятельности, предназначенный для продажи или обмена. О том, что это определение противоречит тому, которое дано в тексте Федерального закона от 13 октября 1995 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», заметила Л.Ф. Апп¹⁹.

Пункт 2 положения по бухгалтерскому учету «Учет материально-производственных запасов» ПБУ 5/01, утвержденного приказом Минфина РФ от 9 июня 2001 г. № 44н²⁰, определяет, что «товары являются частью материально-производственных запасов, приобретенных или полученных от других юридических либо физических лиц и предназначенных для продажи».

Госкомитет РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур в своем приказе от 15 августа 1994 г. № 90²¹ разъяснял некоторые вопросы применения Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» и указывал, что «... По смыслу закона под товарами понимаются готовые изделия, которые реализуются гражданину-потребителю продавцом по договору купли-продажи...».

Таким образом, не только в законодательных актах и трудах ученых отражена мысль о том, что товаром можно именовать *только объект купли-продажи*.

Решение такой важнейшей задачи, как получение обществом официально принятых или установленных понятий, осуществляется не только путем разработки, принятия и опубликования законов, но и с помощью нормативного информационного обеспечения, процедура формирования которого отработана и закреплена в государственных стандартах Государственной системы стандартизации²². Одним из основных принципов стандартизации, отраженным в ГОСТ Р 1.0-92, является принцип соответствия требований стандартов нормам законодательства. Приняв это во внимание, можно смело обратиться к ГОСТам, чтобы выяснить, какое определение понятия «товар» официально считается основным, стандартным. Согласно ГОСТ Р 51303-99 товаром является любая вещь, не ограниченная в обороте, свободно отчуждаемая и переходящая от одного лица к другому по договору купли-продажи.

Источники по истории таможенного дела показывают, что советское таможенное право уже в самом начале своего развития именovalo товаром только то имущество, которое перемещается через границу в коммерческих целях, для объектов неторгового оборота понятие «товар» не использовалось. Например, параграф 2 приказа НКВТ СССР от 28 июля 1925 г. № 149 разрешал в отношении командированных лиц беспопышное оформление «их домашнего имущества и находящихся в их пользовании вещей, *не имеющих вида и характера товаров* (курсив наш. — А. О.)»²³.

Согласны с тем, что товарами являются только те предметы, которые предназначены для купли-продажи, и современные ученые. Например, М.А. Николаева пишет: «Товар — материальная продукция, предназначенная для купли-продажи.

Таким образом, товар выступает как один из основных объектов коммерческой деятельности»²⁴.

Итак, мы вправе констатировать, что все указанные источники, кроме ТК РФ, считают товаром продукцию, произведенную для продажи. Часть же перемещаемого через границу имущества в таком общепотребимом смысле товаром не является. Грузы перемещаются через границу не только и не столько в связи с договором купли-продажи. Значительная часть их ввозится (вывозится) и помещается под таможенные режимы переработки, временного ввоза, уничтожения, отказа в пользу государства, перемещения припасов без какой-либо купли-продажи (обмена) и зачастую без цели извлечения какого-либо дохода, т. е. не в коммерческих, а значит, не в товарных, целях. В настоящее же время термином «товар» (в данном ст. 11 ТК РФ значении) охватываются даже перемещаемые через таможенную границу трупы, что является нонсенсом и с логической, и с этической точек зрения. Могут возразить, что трупы не являются имуществом. Однако к имуществу в соответствии со статьей 128 Гражданского кодекса РФ относятся вещи, а вещи — это «предметы материального внешнего мира, находящиеся в твердом, жидком, газообразном или ином физическом состоянии»²⁵. Таким образом, как ни парадоксально, в соответствии с ТК РФ трупы считаются товаром, хотя ст. 1 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. «О трансплантации органов и (или) тканей человека»²⁶ запрещает под угрозой уголовной ответственности куплю-продажу человеческих органов и тканей.

Законодательно следовало бы более внимательно отнестись к семантике употребляемых терминов: словосочетание «перемещение товаров для некоммерческих целей» несет в себе противоречие (именуемое в формальной логике «контрадикцию ин объекто»). Использование термина «товар» в данном случае не корректно, а значит — не точно. Точность же языка правового акта определяется как надлежащее употребление языковых средств в строгом соответствии с правилами, установленными в конкретном современном литературном языке²⁷. Рассматриваемый случай с использованием понятия «товар» противоречит этому универсальному требованию, и более предпочтительным было бы употребление термина «груз», под которым понимаются товары, предметы, принимаемые для перевозки и направляемые получателям²⁸.

Понятие «груз» давно используется законодательством. Федеральный закон от 10 января 2003 г. «Устав железнодорожного транспорта»²⁹ дает определение груза: это «объект (в том числе изделия, предметы, полезные ископаемые, материалы, сырье, отходы производства и потребления), принятый в установленном порядке для перевозки в грузовых вагонах, контейнерах». Ряд законов также

оперирует понятием «груз», ни разу не упоминая понятия «товар». Например, статья 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения»³⁰ определяет дорожное движение через процесс перемещения людей и *грузов*; статья 2 Кодекса торгового мореплавания³¹ под торговым мореплаванием понимает использование судов для перевозок *грузов*, пассажиров и багажа; статья 3 Кодекса внутреннего водного транспорта³² дает понятие судоходства как деятельности, связанной с перевозкой *грузов*, пассажиров, их багажа и почтовых отправлений. Итак, многие законы, в том числе кодифицированные, легко обходятся понятием «груз», не прибегая к понятию «товар». Учитывая специфику указанных нормативно-правовых актов (все они являются источниками транспортного права), можно сделать вывод о том, что грузом следует считать товар, перемещаемый каким-либо видом транспорта. Этот вывод подтверждают и авторы «Большого юридического словаря»: «Груз — товар, находящийся в перевозке»³³. Таким образом, мы считаем, что любое имущество (читай — любой товар), за исключением транспортных средств, фигурирующее в транспортных правоотношениях, является грузом. Таможенные правоотношения довольно близко связаны с транспортными, так как неотъемлемой таможенно-правовой составляющей статуса предъявляемого к таможенному оформлению товара является его фактическое перемещение в пространстве через таможенную границу. В подавляющем большинстве случаев такое перемещение происходит с помощью того или иного вида транспорта — железнодорожного, водного, воздушного, стационарного (например, трубопроводного) и т.п. Те редкие случаи, когда какие-либо предметы перемещаются через таможенную границу без помощи транспорта, лично физическим лицом (например, при пешеходном туризме), тем не менее, можно считать транспортировкой (просто субъектом перемещения предмета из одной пространственной координаты в другую служит не механизм, а человек) и, следовательно, именовать такие предметы грузом.

Полагаем, что следует использовать и традиции, имеющиеся в таможенном праве. Основной документ, используемый при таможенном оформлении, второй десяток лет называется «*грузовая*» (курсив наш. — А.О.) таможенная декларация». Как видим, слово «товар» в названии документа не фигурирует.

В связи с вышеизложенным мы считаем целесообразным внести изменения в понятийный аппарат действующей редакции ТК РФ, исключив из п. 1 ст. 11 определение товара, поместив вместо него следующие слова: «Грузы — любое перемещаемое через таможенную границу имущество, кроме указанного в подпункте 5 настоящего пункта», а также заменив во всем тексте Кодекса слово «товар» на «груз».

¹ См.: Козырин А.Н. Таможенное право России: (Общая часть). М., 1995. С. 25.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066, № 52 (Ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2711; № 34. Ст. 3533.

⁴ Там же. 1995. № 42. Ст. 3923.

⁵ Там же. 2003. № 50. Ст. 4850.

⁶ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 16. С. 124; Т. 20. С. 165-166; Т. 13. С. 498.

⁷ См., напр.: Валовой Д.В., Лапина Г.Е. Социализм и товарные отношения. М., 1972; Островитянов К.В. К вопросу о товарном производстве при социализме. М., 1971; Правоторов Г.Б. Стоимостные категории и способ производства. М., 1974; и др.

⁸ См.: Иллюстрированный энциклопедический словарь. М., 1995. С. 692.

⁹ Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратковский А.А. Универсальный бизнес-словарь. М., 1997. С. 67; Российский энциклопедический словарь. Кн. 2. М., 2001. С. 1580.

¹⁰ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1994. С. 788.

¹¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1995. Т. 4. С. 408-409.

¹² Шапира Ж. Международное право предпринимательской деятельности. М., 1993. С. 130.

¹³ Менгер К. Основания политической экономии. М., 1998. С. 62-63.

¹⁴ Dictionnaire de L'Academie francaise. Paris, 1993. P. 539.

¹⁵ Кондильяк Э.Б. Трактат о системах. М., 1938. С. 4.

¹⁶ См.: Шторх Г. Cours d'economie politique. Cours I. Berlin, 1815. P. 82.

¹⁷ Цит. по: Менгер К. Основания политической экономии. С. 60-64, 67.

¹⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

¹⁹ См.: Ант Л.Ф. Правовые дефиниции в законодательстве // Проблемы юридической техники. Н.Новгород, 2000. С. 306.

²⁰ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 31.

²¹ См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1995. № 1.

²² См.: Урванцев Б.А. Порядок и нормы. М., 1991. С. 9; Семериков В.Н. Стандарты и нормативное информационное обеспечение государства // Гос-во и право. 1996. № 7. С. 132.

²³ Практика таможенного дела / Под ред. А.П.Винокура. М., 1927. С. 8.

²⁴ Николаева М.А. Товароведение потребительских товаров: Теоретические основы. М., 1997. С. 1-2.

²⁵ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. М., 1997. С. 62.

²⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 62.

²⁷ См.: Любимов Н.А. Конституционное право России: лингвистический анализ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

²⁸ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1996. С. 143.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 170.

³⁰ Там же. 1995. № 50. Ст. 4873.

³¹ См.: Российская газета. 1999. 5 мая.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

³³ Большой юридический словарь. М., 1997. С. 138.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЫЯВЛЕНИЯ НЕЗАКОННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

Д.Ю. Сеченов,
Е.Г. Горшков

На определенном этапе становления государственности законодатель приходит к пониманию необходимости обеспечения процесса развития рыночных отношений правовыми механизмами, оказывающими поддержку наименее защищенным сферам экономики. Исторически сложилось, что любое государство ограничивает возможность осуществления отдельных видов деятельности. В первую очередь данное обстоятельство затрагивает сегменты, находящиеся под юрисдикцией государства, отвечающие интересам обороноспособности и суверенитета страны, подверженные риску нанесения ущерба здоровью, имуществу граждан или угрожающие жизни людей. При этом законодатель устанавливает наряду с прямым запретом и косвенные ограничения, применяя механизм лицензирования.

Не является исключением и Россия, в законодательных актах которой очерчены правовые рамки и условия предпринимательства. Логическим продолжением процесса ограничения государством осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности послужило включение в 1997 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации ст. 171 «Незаконное предпринимательство».

В настоящее время указанная статья изложена в следующей редакции:

«1. Осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением лицензионных требований и условий, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере.

2. То же деяние:

- а) совершенное организованной группой;*
- б) сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере».*

В соответствии с примечанием к ст. 169 УК России, крупным размером признается стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превы-

шающей двести пятьдесят тысяч рублей, особо крупным — один миллион рублей.

Из смысла диспозиции ст. 171 УК России следует, что уголовному преследованию подлежит лицо, осуществляющее незаконную предпринимательскую деятельность.

Предпринимательская деятельность является незаконной при следующих условиях.

Во-первых, это именно предпринимательская деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая осуществляется самостоятельно на свой риск.

Во-вторых, данная деятельность незаконна в силу отсутствия у хозяйствующего субъекта специального решения (лицензии) на ее осуществление, либо лицензия получена в установленном законом порядке, однако организацией или физическим лицом не выполняются лицензионные требования и условия, обязательные при осуществлении лицензируемого вида деятельности, либо предпринимательская деятельность осуществляется без регистрации.

Доход от безлицензионной деятельности может быть получен:

— непосредственно от безлицензионной деятельности.

Доход получен от безлицензионной деятельности в случае, если хозяйствующий субъект не располагает установленной нормативными актами лицензией на данный вид деятельности;

— от деятельности, для осуществления которой хозяйствующий субъект получил в установленном законом порядке разрешение (лицензию), однако им не выполняются лицензионные требования и условия, обязательные при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Лицензия на осуществление какого-либо вида деятельности получена, однако хозяйствующий субъект не выполняет требования по обеспечению мер безопасности, охраны, иных требований и условий, обязательных при осуществлении данного вида деятельности;

— от деятельности, для осуществления которой специальное разрешение не требуется, однако она невозможна без выполнения подлежащего лицензированию иного вида деятельности.

Деятельность по производству и реализации мебели не подлежит лицензированию. Однако производство мебели осуществляется на оборудовании и в специализированных помещениях. Данные объекты в установленном законом порядке относятся к пожароопасным. Деятельность по эксплуатации пожароопасных производственных объектов подлежит обязательному лицензированию. Хозяйствующий субъект не располагает лицензией на эксплуатацию пожароопасных объектов. Используя не лицензируемые виды деятельности, он не смог бы произвести необходимый товар, реализовать его и, соответственно, получить доход.

Конечным результатом, на который направлены действия хозяйствующего субъекта по осуществлению безлицензионного вида деятельности (в данном случае по эксплуатации пожароопасных производственных объектов), является получение прибыли (извлечение дохода).

Таким образом, полученный доход — это прямое следствие осуществления безлицензионной деятельности. Все действия хозяйствующего субъекта направлены на его получение. Соответственно и доход необходимо рассматривать как полученный от безлицензионной деятельности.

В соответствии со ст. 17 Закона РФ от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с учетом изменений и дополнений) к лицензируемым видам деятельности, в частности, относятся эксплуатация взрывоопасных, пожароопасных и химически опасных производственных объектов.

В перечисленных выше видах деятельности лицензированию подвергнута деятельность по эксплуатации опасных производственных объектов.

Таким образом, при отсутствии лицензии на эксплуатацию взрыво-, пожаро-, химически опасных производственных объектов в действиях должностных лиц организаций и индивидуальных предпринимателей могут усматриваться признаки состава преступления, предусмотренного ст. 171 УК России, без учета того, подлежит ли лицензированию основная деятельность. При этом необходимо подтвердить тот факт, что доход от деятельности, для осуществления которой специальное разрешение не требуется, не может быть получен иным способом, как на основании эксплуатации данных сооружений.

Следует отметить, что если используются несколько отдельных не взаимосвязанных объектов, то лицензированию подлежит эксплуатация каждого из них, независимо от того, относятся они к одному или к различным видам деятельности. Для определения дохода от незаконной предпринимательской деятельности в этом случае следует ис-

числить выручку, полученную в результате эксплуатации каждого объекта.

С учетом вышеизложенного при проведении проверок организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по эксплуатации взрыво-, пожаро-, химически опасных производственных объектов, но не имеющих лицензии на их эксплуатацию, в целях выявления признаков состава преступления, предусмотренного ст. 171 УК, сотрудникам правоохранительных органов необходимо устанавливать следующие обстоятельства:

- дату, с которой возникает обязанность получения организацией или индивидуальным предпринимателем лицензии на эксплуатацию объекта;
- период, в течение которого осуществлялась деятельность по эксплуатации объекта без специального разрешения (лицензии);

- деятельность по эксплуатации объекта осуществлялась хозяйствующим субъектом систематически, самостоятельно на свой риск и была направлена на получение прибыли (дохода) от использования данного объекта. При этом требуется наличие документального подтверждения, что получение дохода в результате предпринимательской деятельности было невозможно без эксплуатации опасного производственного объекта;

- доход, полученный в результате эксплуатации опасного производственного объекта. Согласно п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» доходом является: «...Выручка от реализации товаров (работ, услуг) за период осуществления незаконной предпринимательской деятельности без вычета произведенных лицом расходов, связанных с осуществлением незаконной предпринимательской деятельности»;

- доход от незаконной предпринимательской деятельности, полученный хозяйствующим субъектом в крупном либо особо крупном размере.

В ходе проверки подлежит определению субъект данного правонарушения. Им может быть следующее лицо, достигшее 16 лет:

- имеющее статус индивидуального предпринимателя;

- осуществляющее предпринимательскую деятельность без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;

- на которое в силу его служебного положения постоянно, временно или по специальному полномочию были непосредственно возложены обязанности по руководству организацией (например, руководитель исполнительного органа юридического лица либо иное лицо, имеющее право

без доверенности действовать от имени этого юридического лица);

— фактически выполняющее обязанности или функции руководителя организации.

Кроме того, согласно ст.ст. 150 и 151 УПК РФ предварительное следствие обязательно только по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 171 УК. По ч. 1 ст. 171 УК предварительное расследование производится в форме дознания.

Сложившаяся ранее практика рассмотрения и принятия решения по материалам проверок, в которых выявлены признаки состава преступления, предусмотренного ст. 171 УК России, базировалась на определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 17 декабря 1998 г. (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 7. С. 9-10), однако не была подкреплена ни практическим опытом следственной работы правоохранительных органов, ни научными исследованиями. Данным решением устанавливалась необходимость уменьшения полученных доходов от безлицензионной деятельности на величину понесенных расходов, а также сумм уплаченных хозяйствующим субъектом налогов и сборов. Фактически доход от безлицензионной деятельности сводился к определению чистой прибыли предприятия, и негласно юристами повсеместно было принято правило исключения затрат проверяемых лиц из суммы полученных доходов в результате безлицензионной деятельности.

Применение указанной методики ограничивало возможности борьбы с незаконным предпри-

нимательством и в ряде случаев позволяло избегать правонарушителям уголовной и административной ответственности. Так, при отсутствии документов, подтверждающих расходы, определить чистую прибыль можно было только расчетным путем, что не всегда рассматривалось в суде в качестве доказательства.

Пленум Верховного Суда РФ своим постановлением от 18.11.2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» разъяснил и обосновал неправомерность ранее действовавшей методики. В настоящее время в качестве дохода от незаконной предпринимательской деятельности признается выручка от реализации товаров, работ, услуг за период осуществления незаконной предпринимательской деятельности без вычета произведенных лицом расходов, связанных с осуществлением незаконной предпринимательской деятельности.

Таким образом, даже отсутствие первичных бухгалтерских документов, подтверждающих поступление денежных средств в качестве выручки в кассу или на расчетный счет хозяйствующего субъекта, не является непреодолимым препятствием для эксперта в определении дохода от незаконной предпринимательской деятельности. Опираясь на экспертные методики, возможно установление дохода от эксплуатации взрыво-, пожаро- и химически опасных производственных объектов расчетным путем, на основании движения товарно-материальных ценностей, средних цен реализации товаров, работ, услуг и иных показателей.

О СУЩНОСТИ И НОРМАТИВНОЙ ОБОСНОВАННОСТИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ БОЛЬНЫХ ИНФЕКЦИОННЫМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ ПО САНИТАРНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.А. Стефанивская

В Российской Федерации направлением правового регулирования является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия насе-

ния как одного из условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Однако санитарно-

эпидемиологическое благополучие население может быть подорвано возникновением очагов, заносом и распространением на территории Российской Федерации инфекционных заболеваний. Данные заболевания опасны для общества, поскольку нарушают функционирование среды обитания человека, определяемую Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ как совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, создающей условия жизнедеятельности человека. Поэтому в Российской Федерации государственные санитарные врачи и их заместители наделены полномочиями применения мер административно-правового характера в отношении больных инфекционными заболеваниями.

Правовой основой применения данных мер в отношении инфекционных больных служит ст. 33 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», где указано, что больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями, а также лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней², подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению и в случае, если они представляют опасность для окружающих, обязательной госпитализации или изоляции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Государственные санитарные врачи и их заместители при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, полномочны выносить мотивированные постановления о госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания; проведение обязательного медицинского осмотра, госпитализации или об изоляции граждан, находившихся в контакте с больными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

В юридической литературе вопрос об административно-правовой природе мер подобного рода не является однозначным. В целом можно выделить две точки зрения. Согласно первой меры, применяемые в отношении инфекционных больных, относятся к мерам административного пресечения, используемым в связи с правонарушением, основная цель которых — прекращение противоправного поведения³. В данном случае они характеризуются как принуждение лица к исполнению правовой обязанности или законного требования компетентного органа, игнорирование которого и составляет правонарушение. Особенность этой меры пре-

сечения в том, что она применяется не только в интересах общественной безопасности, но и в интересах самого больного⁴. Как верно подмечено В.И. Тимофеевым, данные меры выступают мерами административного пресечения противоправного состояния⁵.

По другой точке зрения, эти меры относятся к административно-предупредительным, применяемым в целях предупреждения возможных правонарушений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, которые могут создать санитарно-эпидемическую опасность, привести к нарушениям указанного благополучия, другим вредным для населения последствиям. Но главное в том, что административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение, предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случае совершения административного правонарушения⁶.

На наш взгляд, данные меры административно-правового принуждения отнесены к административно-предупредительным. На это прямо указывает Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», наделяя государственных санитарных врачей и их заместителей соответствующими полномочиями в отношении инфекционных больных в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих. В административно-правовой литературе еще советского периода было подмечено, что данные меры принудительного характера могут быть применены к любым гражданам, в том числе, возможно, и к правонарушителям. Однако вина или ее отсутствие не имеет правового значения, а важны другие условия, оговоренные в законе⁷. Здесь государство предусматривает возможность применения принудительных мер к тем или иным субъектам только при определенных, исключительных обстоятельствах: наличие у этих лиц конкретных заболеваний в разном периоде. Такое заболевание того или иного лица создает потенциально опасную среду для других лиц, что и вынуждает государство допускать в этих случаях принуждение⁸ именно ввиду создания потенциально опасной среды обитания для других. Так, в соответствии с Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» любое лицо может быть подвергнуто госпитализации для обследования или изоляции при условии заболевания или подозрения в инфекционном заболевании, представляющем опасность для окружающих. В санитарном законодательстве данные меры направлены на реализацию санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, имеют ярко выраженный профилактический, предупредительный характер. Причем пре-

дупреждение осуществляется непосредственно в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий государственных санитарных врачей и их заместителей. Административно-правовая природа этих мер характеризуется установлением ограничений и запретов в реализации прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, прав на свободу, личную неприкосновенность, посредством чего и достигается цель обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Применяемые в отношении инфекционных больных меры препятствуют заражению других лиц, поскольку больные госпитализируются или изолируются. Как отметил И.И. Веремеенко, здесь очевидна предупредительная цель: принуждение применяется не за правонарушение, а для предупреждения определенных общественно опасных последствий⁹. Позиция предупредительного применения принуждения, в том числе и в рассматриваемой сфере, активно поддерживается современными учеными — административистами, в особенности, полицейского толка. Сущность такого принуждения сводится к методу воздействия в связи с государственной необходимостью путем возложения на субъектов права индивидуальным правовым актом управления дополнительной юридической обязанности либо лишения (ограничения) уже имеющихся у них прав не в связи с их вредноносным поведением¹⁰, а в связи с определенными ситуациями, содержащими потенциальную угрозу обществу или отдельным гражданам¹¹. С этой точки зрения, принудительный характер будет носить всякое требование, которое влечет для субъекта права определенное правоограничение вне зависимости от вредноносности их поведения.

Обоснование возможности профилактического применения принуждения без правонарушения рядом ученых-административистов критиковалось¹². Причина этого кроется, по мнению М.С. Студеникиной, в неправильном отождествлении принудительности с обязательностью¹³. Исполнение обязанности инфекционного больного подвергнуться обязательной госпитализации для обследования или изоляции помимо своей воли еще ни в коей мере не означает принуждения. Отождествлять эти понятия, утверждает М.С. Студеникина, значит чрезмерно расширять сферу принуждения, ибо обязательность — понятие более объемное, поскольку включает в себя и добровольность и, наряду с ней, принудительность в случае нарушения обязанности, т. е. совершения конкретного правонарушения. Обозначенные диспозициями норм объективного права временные запреты или ограничения на реализацию субъектами права принадлежащих им субъективных прав, установление для этих лиц обязанностей, связанных с соблюдением указанных запретов и ограничений при отсутствии

в их поведении признаков противоправности, отнесены в современной административно-правовой литературе к мерам административного ограничения¹⁴, что, по нашему мнению, отражает сущность мер, применяемых к больным инфекционными заболеваниями, опасными для общества.

Автор настоящей статьи придерживается мнения Д.Н. Бахраха, М.С. Студеникиной и ряда других ученых-административистов, что меры принуждения имеют место только тогда, когда нарушена диспозиция нормы объективного права, т. е. совершено правонарушение. Применительно к обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в рассматриваемой сфере диспозиция нормы объективного права установлена п. 1 ст. 33, подп. 6 п. 1 ст. 51 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Больные инфекционными заболеваниями, если они представляют опасность для окружающих, подлежат обязательной госпитализации или изоляции, для чего государственные санитарные врачи и их заместители компетентны выносить соответствующие постановления, добровольное неисполнение которых и будет рассматриваться как нарушение санитарных норм, связанных с предотвращением распространения инфекционных заболеваний, опасных для окружающих, влекущее возможность применения административно-правового принуждения в форме оказания непосредственного властного воздействия с целью понуждения к соблюдению установленных ранее запретов, ограничений и обязанностей, которые не соблюдаются добровольно¹⁵.

Таким образом, можно прийти к выводу, что меры, принимаемые в отношении инфекционных больных, хотя и имеют административно-предупредительную направленность, сами по себе не являются административно-принудительными, поскольку могут быть выполнены добровольно.

Они представляют собой установленные нормами санитарного законодательства необходимые санитарно-противоэпидемические (профилактические) запреты и ограничения в целях предотвращения угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний, опасных для общества. Данные меры отражают полномочия государственных санитарных врачей и их заместителей, закрепленные в Законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», и могут быть применены при оговоренных названным Законом условиях — наличие инфекционного заболевания, опасного для окружающих (контакт с таким больным) — и порядка их реализации. При этом противоправность, вредноносность, вина больных инфекционными заболеваниями, опасных для окружающих, правового значения не имеют. Административно-правовое принуждение в виде административного пресечения противоправного поведения

ния и привлечения к административной ответственности возможно только в отношении тех инфекционных больных, которые отказываются подчиниться указанным мерам добровольно, нарушая тем самым требования норм Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и основанных на нем постановлений государственных санитарных врачей и их заместителей.

В подтверждение выше описанного можно привести следующие аргументы. В литературе нередко при характеристике данных мер фигурирует понятие принудительного лечения¹⁶. Представляется, предпосылкой для такого вывода служит тот же п. 1 ст. 33 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», где указано, что больные инфекционными заболеваниями подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению. И если они представляют опасность для окружающих — госпитализации или изоляции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. При буквальном прочтении как п. 1 ст. 33, так и подп. 6 п. 1 ст. 51 названного Закона можно обнаружить отсутствие такой меры предупредительного (ограничительного) характера, как принудительное лечение, а в числе полномочий государственных санитарных врачей и их заместителей — принятие мотивированного постановления о принудительном лечении. Государственные санитарные врачи и их заместители, таким образом, вправе принять мотивированное постановление об обязательной госпитализации для обследования, медицинского осмотра или изоляции, но не принудительного лечения.

В соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»¹⁷ обязательное (принудительное) лечение допускается в отношении больных заразной (активной) формой туберкулеза, неоднократно нарушающих санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющихся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения, госпитализированным на основании решения суда в специализированные медицинские противотуберкулезные организации для *обязательных обследования и лечения*. Изложенное позволяет сделать вывод, что на законодательном уровне в отношении больных инфекционными заболеваниями, опасных для общества, за исключением больных заразной формой туберкулеза, в целях предупреждения их распространения предусмотрено в ограничительном порядке только выявление факта инфекционного заболевания, опасного для общества, посредством изоляции и медицинского обследования. Последующее лечение базируется на принципе его добровольности, осознания больными опасной для других угрозы распространения ими возбудителей

инфекционных заболеваний и связано с исполнением больными нормы п. 1 ст. 33 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающей, как общее правило, лабораторное обследование, медицинское наблюдение и лечение больных инфекционными заболеваниями, представляющих опасность для окружающих. Санитарное законодательство, прежде всего, о санитарной охране территории, рассматривает обязательную госпитализацию или изоляцию больных инфекционными заболеваниями и как лечение. Согласно п. 5.8. Санитарно-эпидемиологических правил (СП 3.4.1328-03 «Санитарная охрана территории»), утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача от 30.05.2003 г. № 108, по прибытии на территорию Российской Федерации транспортного средства, считающегося зараженным, проводят временную изоляцию больного (подозрительного) в медицинском изоляторе или в специально приспособленном помещении с последующей госпитализацией в лечебно-профилактическую организацию на срок, необходимый для исключения диагноза болезни, а при его подтверждении — до полного излечения. В свою очередь, лечебно-профилактические организации осуществляют *госпитализацию, клинко-эпидемиологическое и лабораторное обследование и лечение каждого больного инфекционной болезнью* (п. 6.2. Правил).

Отсутствие четкого определения термина обязательной госпитализации, предполагающей не только обследование, но и лечение, отличия госпитализации от изоляции, критериев применения той или другой создает, на наш взгляд, неопределенность в реализации государственными санитарными врачами полномочий, предусмотренных подп. 6 п. 1 ст. 51 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», и является в отношении опасных для общества инфекционных заболеваний недоработкой. С одной стороны, необходимо предотвратить распространение инфекционных заболеваний, опасных для окружающих, а с другой — максимально гарантировать затрагиваемые госпитализацией или изоляцией права на свободу, личную неприкосновенность, другие права больных инфекционными заболеваниями. С нашей точки зрения, цель предотвращения распространения инфекционных заболеваний, опасных для общества, должна достигаться не только изоляцией и выявлением факта заболевания, но и его лечением, поскольку лишь в редких случаях больной теряет способность распространять возбудителя болезни, продолжая быть его носителем¹⁸.

Применение мер в отношении инфекционных больных, как отмечено в литературе, должно быть нормативно обоснованным, т. е. нормы административного права должны обязательно раскрывать

содержание, основания, порядок и (желательно) цели применения каждой такой меры¹⁹.

Рассмотрим основания и порядок применения мер в отношении инфекционных больных.

Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» основанием обязательной госпитализации для обследования или изоляции выделяет инфекционные заболевания, опасные для окружающих, определяемые как инфекционные заболевания человека, характеризующиеся тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения (эпидемия). Причем возникновение и распространение подобных заболеваний обусловлено воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от заболевшего человека, животного к человеку (ст. 2 Закона). Законодательное установление только общих критериев отнесения заболеваний к инфекционным, представляющим опасность для общества, по нашему мнению, создает такую же неопределенность в реализации полномочий государственных санитарных врачей и их заместителей в применении обязательной госпитализации или изоляции.

В российском законодательстве инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих, определены, во-первых, Санитарно-эпидемическими правилами «Санитарная охрана территории РФ», в которых, в частности, дан перечень заболеваний, опасных для общества, требующих проведения санитарно-эпидемиологических (профилактических) мероприятий по санитарной охране территории Российской Федерации по предотвращению заноса инфекционных заболеваний (холера, чума, желтая лихорадка, геморрагические лихорадки Хуни и Мачупо, лихорадка Ласса, болезнь, вызванная вирусом Марбург и Эбола, некоторые разновидности малярии), а, во-вторых, постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (перечень, указанный выше, дополняет болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ), гельминтозы, гепатит В и С, дифтерия, инфекции, передающиеся преимущественно половым путем, лепра, педикулез, аккариоз, другие инфекации, сип и мелиоидоз, сибирская язва, туберкулез, вирусные лихорадки, передаваемые членистоногими, и вирусные геморрагические лихорадки). В последнем случае перечень разработан во исполнение ст. 42 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан²⁰, в целях определения порядка оказания медико-социальной помощи этим больным, а не для реализации властных полномочий санитарных врачей по предотвращению

распространения данных заболеваний, так как связи управления между названными Основами законодательства и Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отсутствуют²¹.

Полагаем необходимым закрепить на уровне Закона РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» видов инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, с целью применения административно-предупредительных (ограничительных) мер. Как, например, это закреплено в отношении чумы, оспы, желтой лихорадки и холеры в Международных медико-санитарных правилах²², принятых в целях обеспечения защиты от инфекции путем предотвращения ее вывоза из страны, где она существует, и недопущения ее распространения, если она ввезена в страну. Это необходимо, поскольку, во-первых, не все заболевания, отраженные в указанном выше постановлении Правительства РФ, отвечают признакам инфекционного заболевания, опасного для общества, закрепленным Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (например, не будет характеризоваться высоким уровнем смертности), во-вторых, не все заболевания из перечня требуют применения ограничительных мер.

Так, в тех же Международных правилах (ст. 24) отражено, что в случаях заболевания другими болезнями, помимо четырех, на которые они распространяются, правила и закрепленные в них ограничительные меры не применяются, кроме случаев чрезвычайного положения, связанного с опасностью для общественного здравоохранения, которому Комитетом по международному эпидемиологическому надзору за инфекционными болезнями всегда давалось ограничительное толкование²³.

В соответствии с подпунктом 6 п. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» основанием госпитализации или изоляции для обследования и наблюдения служит наличие инфекционного заболевания, представляющего опасность для окружающих, контакт с таким больным. Отсюда можно сделать вывод о необходимости обязательной госпитализации или изоляции в случае выявления или подозрения на инфекционное заболевание, представляющее опасность для окружающих. Полагаем, что это целесообразно, и Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должны быть определены границы вмешательства без согласия больного со стороны санитарных врачей, так как уважение к личности человека и его телесной неприкосновенности требует четкого законодательного установления пределов обязательной госпитализации или иной изоляции инфекционных больных.

В литературе выделяют социальные и медицинские критерии принудительного лечения. Так,

В.И. Тимофеев к пределам принудительного лечения относит виды такового. При установлении видов принудительного лечения предлагается исходить из: а) степени опасности распространения того или иного заболевания; б) тяжести возможных последствий; в) невозможности предотвратить заболевание и его последствия иными средствами. Пределы же принудительного лечения, с точки зрения медицинского аспекта, есть средства лечения, которые должны избираться таким образом, чтобы личность претерпевала минимум лишений²⁴.

Пределы обязательной госпитализации или изоляции должны определяться наличием инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, перечень которых надлежит отразить в базовом для санитарно-эпидемиологического благополучия населения законе с учетом степени опасности распространения этих заболеваний, что зависит от характерных особенностей передачи (распространения) болезней и невозможности иными средствами предотвратить последнюю и ее последствия.

В настоящее время, по нашему мнению, в случае болезни инфекционным заболеванием, представляющим опасность для окружающих, за исключением туберкулеза, решение вопроса о пределах обязательной госпитализации по-прежнему остается на усмотрении санитарных врачей.

В этой связи небезынтересна практика Европейского суда по правам человека. В постановлении от 25.01.2005 г. в деле Энхорн против Швеции²⁵ суд установил два требования принудительной госпитализации: необходимо убедиться, во-первых, несло ли в себе распространение инфекционного заболевания угрозу для здоровья населения и общественной безопасности; во-вторых, было ли заключение заявителя под стражу последним средством, к которому могли прибегнуть власти для предотвращения распространения заболевания, поскольку менее строгие меры оказались недостаточными²⁶.

Таким образом, принятие решения об обязательной госпитализации или изоляции, как минимум, должно зависеть от следующих обстоятельств: во-первых, степени опасности распространения того или иного инфекционного заболевания (несет ли в себе распространение данной инфекции угрозу для здоровья окружающих и общественной безопасности); во-вторых, является ли обязательная госпитализация или изоляция единственным средством для предотвращения распространения инфекции, опасной для общества.

С учетом принципа пропорциональности²⁷ инфекционное заболевание, представляющее опасность для окружающих, должно быть такого рода и такой степени, которые оправдывали бы ограничение. Обязательная госпитализация или изоляция инфекционного больного допустима, если эта мера

является единственным способом обеспечения соблюдения и недопущения нарушения таких прав других лиц, как право на жизнь, здоровье, благоприятную среду обитания, которые больной нарушает или угрожает таким нарушением в результате выделения в окружающую среду опасных возбудителей инфекционных заболеваний. Обязательная госпитализация (изоляция) может иметь место, если опасность невозможно устранить путем применения к больному более легких мер за пределами лечебного учреждения. Она не может зависеть только от обнаружения инфекционного заболевания, представляющего опасность для окружающих, а также от обнаружения необходимости лечения. Такое решение также зависит от выявления нарушения либо угрозы нарушения прав окружающих лиц и, кроме того, оценки, является ли такое нарушение либо угроза нарушения настолько серьезными, чтобы ограничение прав больного на личную свободу и на добровольное лечение было справедливым.

Дискуссионным является и вопрос о порядке обязательной госпитализации или изоляции. Положения ст. 33 Закона при решении вопроса об обязательной госпитализации или изоляции отсылают к порядку, установленному законодательством Российской Федерации. В свою очередь подп. 6 п. 1 ст. 51 Закона говорит о мотивированном постановлении государственных санитарных врачей и их заместителей. Какой-либо иной регламентации порядка обязательной госпитализации больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, ни Законом, ни Основами законодательства об охране здоровья населения не предусмотрено. Напротив, Основы (ст. 34) напрямую отсылают регламентацию порядка оказания медицинской помощи без согласия граждан, связанную с проведением противоэпидемических мероприятий, к санитарному законодательству.

Исключением здесь служит указанный Закон «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», в ст. 10 которого предусмотрено, что больные заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от его лечения, на основании решений суда госпитализируются в специализированные медицинские противотуберкулезные организации для обязательного обследования и лечения. В данном случае решение о госпитализации принимается судом по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится на диспансерном наблюдении. Заявление о госпитализации подается в суд руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой

больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением. Участие прокурора, представителя медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной находится под диспансерным наблюдением, больного туберкулезом, в отношении которого решается вопрос об обязательных обследовании и лечении, или его законного представителя в рассмотрении заявления о госпитализации обязательно, т. е. решение об обязательной госпитализации для обследования и лечения этой категории больных активной формой туберкулеза носит судебный характер, осуществляется под контролем и по решению суда.

Как известно, существуют две формы судебного контроля — предварительный и последующий. При предварительном судебном контроле непосредственным основанием для недобровольного помещения гражданина в стационар будет судебное решение. Причем до вынесения такого решения лицо не может быть изолировано и помещено в медицинское учреждение без его согласия. Суть последующего контроля состоит в выдаче судебной санкции на уже совершившийся факт изоляции и принудительного помещения человека в стационар. Этот вид судебного контроля означает проверку судом правомерности задержания, изоляции и дальнейшего содержания лиц в стационаре²⁸. Изложенное позволяет сделать вывод, что при рассмотрении дел об обязательной госпитализации для обследования и лечения обозначенной категории больных заразной формой туберкулеза суд осуществляет предварительный судебный контроль.

Что же касается обязательной госпитализации для обследования или изоляции больных иными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, то, как указывалось выше, Законом не предусмотрен порядок их обязательной госпитализации или изоляции, кроме вынесения мотивированных постановлений государственных санитарных врачей и их заместителей. В литературе есть мнение, что в таких случаях можно применять механизм, предусмотренный Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»²⁹, так как основания для ограничения права гражданина на добровольность медицинского вмешательства аналогичны: человек представляет опасность для окружающих и самого себя. Оставление его без медицинской помощи чревато тяжелыми последствиями для него самого и его окружающих³⁰.

Статья 22 Конституции РФ подтверждает право каждого на свободу и личную неприкосновенность и устанавливает правило, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Одновременно в подп. «е» ст. 5 Европейской конвенции об основных правах и свободах человека изоляция инфекционного боль-

ного рассматривается как ограничение права на личную свободу. В этой связи нормы ст. 51 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не соответствуют требованиям как ст. 5 Европейской конвенции, где записано, что никто не должен быть лишен свободы иначе как по таким основаниям и согласно таким процедурам, которые установлены законом, так и п. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку не предусматривают судебного контроля за действиями государственных санитарных врачей и их заместителей, принявшими постановление об обязательной госпитализации или изоляции.

Представляется, что с целью исполнения норм ст. 5 Европейской конвенции, предотвращения распространения инфекционных заболеваний, опасных для общества, с учетом особенностей способа передачи (распространения) этих заболеваний необходимо установить последующий судебный контроль за постановлениями государственных санитарных врачей и их заместителей об обязательной госпитализации или изоляции в порядке, определенном Законом «О профилактике распространения туберкулеза в РФ», так как только судебный контроль в наибольшей мере обеспечит гарантии неприкосновенности личности, большую полноту и объективность доказательств и выводов о необходимости применения данной меры. Такой вывод, по нашему мнению, важен, поскольку Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не содержит сроков изоляции, которые, как правило, превышают два дня³¹.

В случае принятия решения об обязательной госпитализации или изоляции больной, скорее всего, выразит согласие на госпитализацию для обследования и наблюдения или изоляции, используя право на добровольное лечение ввиду проявления клинко-эпидемиологических симптомов и тяжести протекания заболевания, а также общее правило, закрепленное п. 1 ст. 33 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», где указано, что такие категории граждан подлежат лабораторному обследованию, медицинскому наблюдению и лечению. Если они представляют опасность для окружающих, эти лица подлежат обязательной госпитализации или изоляции. Но не исключены случаи, когда больной выразит несогласие на обязательную госпитализацию или изоляцию, например, выразит желание лечиться в амбулаторном режиме, откажется от госпитализации (изоляции), в том числе окажет сопротивление, в то время как даже непродолжительный промежуток времени может стать угрозой для заражения неограниченного круга лиц из-за специфического способа распространения инфекции. В подобных ситуациях перед санитарными врачами как раз и встает вопрос о необходимости вторжения в сфе-

ру личных прав инфекционного больного путем административного пресечения уже противоправного поведения. Обнаружив неисполнение больным опасным для общества инфекционным заболеванием обязательного для него ограничения или запрета, государственный санитарный врач или его заместитель вправе выдать обязательное для исполнения предписание — в установленные сроки устранить выявленное нарушение.

Между тем согласно Закону Российской Федерации от 18.04.1991 г. № 1026-1 «О милиции»³² правом применения физической силы и специальных средств наделены только органы милиции. Государственные санитарные врачи и их заместители правом применения физической силы и специальных средств непосредственно Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не наделены и не имеют в своем составе военизированных подразделений. В то время как положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации допускают возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях охраны здоровья населения только федеральным законом.

В этой связи можно прийти к выводу о том, что государственные санитарные врачи и их заместители не наделены правом непосредственной реализации своих мотивированных постановлений о принудительной госпитализации или изоляции в случае отказа или оказания больным сопротивления.

Полагаем, что для достижения предотвращения распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, среди неограниченного круга лиц необходимо внести законодательные изменения в части практической реализации постановлений государственных санитарных врачей и их заместителей об обязательной госпитализации или изоляции. Наделение органов и должностных лиц государственной санитарно-эпидемиологической службы полномочием применения физической силы и специальных средств в случае отказа и оказания сопротивления больным инфекционным заболеванием, опасным для окружающих, вряд ли целесообразно, так как противоречит природе надзорных функций, осуществляемых государственной санитарно-эпидемиологической службой. Более приемлемо наделение мотивированного постановления государственно-санитарного врача и его заместителя статусом исполнительного документа для его принудительного исполнения судебными приставами в порядке Федерального закона от 21.07.1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»³³. Можно включить в число обязанностей органов милиции осуществление по мотивированному постановлению государственного санитарного врача или его заместителя привода в учреждение здравоохранения лица, зараженного инфекционным заболева-

нием, представляющего непосредственную опасность для окружающих, как это имеет место в отношении мотивированных постановлений психиатрических учреждений (ст. 11 Закона «О милиции»).

На наш взгляд, только законодательное определение содержания, оснований и порядка обязательной госпитализации или изоляции и практическая реализация соответствующих постановлений в случае отказа от их добровольного исполнения будут соответствовать пропорциональности ограничения прав больного инфекционным заболеванием, представляющим опасность для окружающих, по мотивам охраны здоровья населения.

В современных условиях для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и избежания массового заражения инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, выход видится в следующем. Государственный санитарный врач или его заместитель после принятия мотивированного постановления об обязательной госпитализации или изоляции в случае отказа больного приводит в исполнение постановление во взаимодействии с органами милиции. Законодательным подтверждением тому служат Законы «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и «О милиции». Его суть сводится к взаимодействию этих двух структур: органы милиции обязаны предотвращать и пресекать административные правонарушения, а заведомое заражение населения инфекционным заболеванием, безусловно, относится к таковым. Поэтому помощь должностному лицу органов санитарно-эпидемиологической службы является одной из форм выполнения милицией своих обязанностей.

¹ См.: *Российская газета*. 1999. 6 апр.

² Далее для юридической техничности и краткости изложения в отношении больных инфекционными заболеваниями, лиц с подозрением на такие заболевания, лиц, контактировавших с больными инфекционными заболеваниями, лиц, являющихся носителями возбудителей инфекционных заболеваний, будет использоваться единый термин «инфекционные больные».

³ См.: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. Пермь, 1966. С. 66.

⁴ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 476.

⁵ См.: *Тимофеев В.И.* Административно-правовые вопросы принудительного лечения в СССР: Дис... канд. юрид. наук. Пермь, 1976. С. 62.

⁶ См.: *Росинский Б.В.* Административное право: Учебник для вузов / Под ред. Д.Н. Бахраха, Б.В. Росинского, Ю.Н. Старилова. М., 2004. С. 467.

⁷ См.: *Голиченков А.Л.* Государственный санитарный надзор по защите окружающей природной среды: Дис... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 146.

⁸ См.: *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 106.

- ⁹ Там же. С. 108.
- ¹⁰ См.: Мельников В.А. Основные черты административного принуждения как «пограничного» института полицейского права // *Полицейское право*. 2005. № 2. С. 15.
- ¹¹ См.: Сеильханов М. Особенности административно-предупредительных мер. Проблемы совершенствования деятельности милиции и следственного аппарата. М., 1986. С. 24.
- ¹² Данный вопрос рассматривается в контексте полемики о классификации мер административного принуждения и отнесении к таковым административно-предупредительных мер
- ¹³ См.: Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // *Сов. гос-во и право*. 1968. № 10. С. 22.
- ¹⁴ См.: Машаров И.И., Кононов П.И. К вопросу о методах административного принуждения // *Полицейское право*. 2005. № 1. С. 24.
- ¹⁵ Современные классификации мер административного принуждения, наряду с традиционными мерами административного пресечения, административного обеспечения и административной ответственности, выделяют меры обеспечения исполнения субъектами права возложенных на них в установленном порядке субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним со стороны административных органов властных требований, не выполненных ими добровольно. См.: Машаров И.И., Кононов П.И. Указ. соч. С. 28.
- ¹⁶ См.: Россинский Б.В. Указ. соч. С. 476.
- ¹⁷ См.: *Российская газета*. 2001. 23 июня.
- ¹⁸ См.: *Большая медицинская энциклопедия*. М., 1977. Т. 6. С. 377.
- ¹⁹ См.: Мельников В.А. Указ. соч. С. 15.
- ²⁰ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1993. № 33. Ст. 1318.
- ²¹ См.: Сергеев Ю.Д., Милушин М.И. Становление и теоретические проблемы российского законодательства о здравоохранении // *Медицинское право*. 2005. № 3; СПС Гарант.
- ²² См.: *Международные медико-санитарные правила*. М., 1985. С. 5.
- ²³ См.: Делон П.Ж. *Международные медико-санитарные правила*: Практическое руководство. М., 1977. С. 13-14.
- ²⁴ См.: Тимофеев В.И. Указ. соч. С. 45.
- ²⁵ См.: *Бюллетень Европейского суда по правам человека*. 2005. № 6.
- Дело касалось обжалования распоряжений медицинской службы о принудительном помещении ВИЧ-инфицированного в больничный изолятор ввиду неисполнения предписаний медицинской службы периодически являться на прием к врачу местной медицинской службы по борьбе с инфекционными заболеваниями. Дело рассмотрено второй секцией Европейского суда по правам человека 25.01.2005 г. На момент написания статьи не вступило в законную силу. См.: СПС Гарант
- ²⁶ Подпунктом «е» ст. 5 Европейской конвенции об основных правах и свободах человека и гражданина одним из случаев возможного ограничения права на личную свободу и неприкосновенность указано лишение свободы, применяемое к больным инфекционным заболеваниями.
- ²⁷ Его сущность применительно к защите прав человека состоит в том, что любое ограничение какого-либо из основных прав человека допустимо лишь в объеме, необходимом для достижения той цели, в связи с которой ограничивается данное право. При этом следует учитывать, что основные права и свободы человека ограничиваются имеющими ту же силу правами и свободами других людей, что осуществление прав не должно нарушать права других лиц. В этом и состоит смысл применения такой меры, как принудительная или обязательная госпитализация.
- ²⁸ См.: Осокина Г.Л. Проблемы судебной защиты прав и свобод граждан по делам о принудительной госпитализации в стационарные учреждения здравоохранения // *Вестник САГП*. 1999. № 1 (16). С. 14.
- ²⁹ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1992. № 33. Ст. 913.
- ³⁰ См.: Федорова М.Ю. *Медицинское право*. М., 2004. С. 71-72.
- ³¹ Более подробно о сроках изоляции см.: *Большая медицинская энциклопедия*. Т. 6. С. 45-48.
- ³² См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 16. Ст. 503.
- ³³ См.: *Российская газета*. 1997. 5 авг.

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

А.И. Казанник

Система правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах обусловлена формой территориально-политического устройства государства, степенью централизации и децентрализации в осуществлении функции правотворчества. В федеративных государствах сложились три уровня правового регулирования местного самоуправления: федеральный, региональный и

муниципальный. В унитарных государствах правовое регулирование местного самоуправления осуществляется соответственно на государственном и муниципальном уровнях.

Формами правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах служат конституции, законы, подзаконные нормативно-правовые акты государственных органов исполнитель-

ной власти, судебные прецеденты, хартии (уставы) муниципальных образований, административные договоры, обычаи и традиции.

В федеративных государствах используются различные способы конституционного регулирования местного самоуправления. В Конституции США 1787 г. закреплён лишь перечень предметов ведения, относящихся к исключительной компетенции Конгресса США (раздел 8 ст. I). По остальным предметам ведения могут законодательствовать легислатуры штатов, о чем прямо говорится в X поправке к Конституции США: «Полномочия не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

Таким образом, согласно Конституции США вопросы правового регулирования местного самоуправления относятся к исключительной компетенции субъектов федерации. Конгресс США не вправе принимать законы по вопросам местного самоуправления. Это нашло свое подтверждение и в содержании правовой позиции Верховного суда штата Айова, в соответствии с которой «муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от легислатур штатов» (правило Диллона, 1868 г.).

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г. закрепляет лишь юридические гарантии местного самоуправления. В ст. 50 Конституции предусмотрено, что общинная автономия гарантируется в соответствии с кантональным правом. Конфедерация учитывает возможное воздействие кантонов на общины. При этом она принимает во внимание особое положение городов и агломераций, а также горных областей.

Аналогичный способ правового регулирования местного самоуправления был воспринят Конституцией Индии 1950 г. Первоначально в ней лишь декларировалось, что «государство примет меры к организации сельских панчайотов и к наделению их такими полномочиями и властью, которые могут оказаться необходимыми для того, чтобы они функционировали в качестве самоуправляющихся единиц» (ст. 40).

Однако в 1992 г. были приняты поправки к Конституции Индии, которые существенно расширили объем правового регулирования местного самоуправления в стране. В качестве самоуправляющихся единиц были выделены не только панчайаты, но и муниципалитеты. В их границах предусмотрено формирование органов местного самоуправления, наделенных широкими полномочиями по решению вопросов местной жизни (поправки 73-74)¹.

Тем не менее, правовое регулирование местного самоуправления в Индии и теперь относится к предметам ведения субъектов федераций.

В Основном законе ФРГ 1949 г. закреплены конституционные принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления. В их составе выделяются такие принципы, как обязательность местного самоуправления в округах и общинах Германии, выборность органов местного самоуправления, их самостоятельность в решении вопросов местного значения, ответственность в финансовой сфере и гарантированность самоуправления (ст. 28).

Однако в некоторых современных федерациях были приняты конституции, нормы которых более подробно регламентируют местное самоуправление. Так, в ст. 116 Федерального конституционного закона Австрии определены территориальные основы местного самоуправления, закреплены полномочия общин в области экономики и финансов, установлены гарантии осуществления местного самоуправления.

В Конституции Бельгии 1994 г. правовые нормы о местном самоуправлении содержатся в разных разделах. Ст. 41 помещена в третьей части Конституции, посвященной формам разделения публичной власти на государственную и муниципальную. В ней установлено, что исключительные интересы местного населения регулируются коммунальными или провинциальными советами в соответствии с принципами, закрепленными в настоящей Конституции. В коммунах с населением более 100000 жителей могут формироваться, кроме существующих коммунальных советов, внутрикоммунальные органы местного самоуправления, наделенные правом решать вопросы, представляющие коммунальный интерес. Жителям коммун и провинций предоставляется возможность участвовать в обсуждении вопросов местного значения.

Вместе с тем в Конституции Бельгии имеется и специальная глава о провинциальных и коммунальных учреждениях (VIII). Отправным началом для правового регулирования местного самоуправления в Бельгии служит бланкетная норма ст. 162 Конституции, согласно которой порядок формирования и деятельности провинциальных и коммунальных советов регулируется специальным законом. Такой закон призван обеспечить реализацию следующих конституционных принципов: выборность провинциальных и коммунальных советов непосредственно населением; отнесение к исключительной компетенции советов всех вопросов местного значения; децентрализация властных полномочий в пользу провинциальных и коммунальных советов; прозрачность местных бюджетов и отчетов об их исполнении; федеральное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления в целях недопущения нарушения закона или нанесения ущерба общегосударственным интересам.

На конституционном уровне установлен порядок реализации полномочий органами местного самоуправления в регионах Бельгии, создания агломераций и федераций коммун, изменения или уточнения их границ, формирования координирующих органов (ст.ст. 163, 165-166). Непосредственно федеральной Конституцией Бельгии органы местного самоуправления коммун наделяются государственными полномочиями по регистрации актов гражданского состояния и ведению регистров (ст. 164).

Еще более подробно правовое регулирование местного самоуправления осуществляется конституционными нормами федеративных государств Латинской Америки.

В Конституции Бразилии 1988г. признается автономия муниципалитетов, устанавливаются обязательные для соблюдения принципы устройства публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (ст.ст. 1, 18-19). Автономия обеспечивается конституционными гарантиями самостоятельности муниципалитетов в решении вопросов местного значения, установлении местных налогов и сборов, управлении муниципальной собственностью (ст. 30).

Конституция Бразилии закрепляет правовые основы межбюджетных отношений, детально регулирует компетенцию муниципалитетов в области градостроительства и сельского хозяйства (ст.ст. 158, 182-184). В случае грубых нарушений финансовых интересов государства или неисполнения федеральных законов или решений федеральных судов муниципальными органами самоуправления может быть использован в целях восстановления нарушенного правопорядка институт федерального вмешательства (ст. 35).

В федеральной Конституции Мексики 1917 г. определены территориальные основы местного самоуправления, закреплена система органов муниципальной власти, установлен порядок их формирования, утвержден примерный перечень общественных служб муниципального образования (муниципии). Конституция закрепляет компетенцию органов местного самоуправления, правовые формы ее реализации, структуру доходов местных бюджетов. Она предусматривает возможность вмешательства субъектов федерации в деятельность органов местного самоуправления Мексики. В определенных процессуальных формах законодательные органы штатов могут приостанавливать деятельность муниципальных органов самоуправления, объявлять об их ликвидации и приостанавливать либо аннулировать мандат любого депутата или выборного должностного лица (ст. 115).

Анализ норм Конституции Мексики показывает, что по объему правового регулирования местного самоуправления она больше напоминает федеральные законы об общих принципах орга-

низации местного самоуправления, принятые в ряде стран.

В конституциях субъектов зарубежных федераций не только дублируются основные принципы местного самоуправления, закреплённые в федеральных конституциях, но и вводятся в систему правового регулирования новые нормы. Особенно это характерно для конституций субъектов федерации таких стран, как Германия, Австрия и Швейцария. В Конституции земли Баден-Вюртемберг ФРГ, к примеру сказать, имеется целый раздел, посвященный правовому статусу общин. Он состоит из пяти частей и включает 147 параграфов, в которых закреплены конституционные нормы, детально регулирующие порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Несколько иная закономерность наблюдается в правовом регулировании местного самоуправления на уровне субъектов федерации в США. В конституциях штатов, принятых в XVIII-XIX вв., имеются лишь отдельные нормы, регламентирующие местное самоуправление. Новые конституции, напротив, содержат развернутые статьи об административно-территориальном делении штатов, о порядке формирования органов местного самоуправления, их структуре, материально-финансовой базе муниципальных образований, о муниципальных должностях, замещаемых на основе выборов, о праве отзыва чиновников с муниципальной службы (конституции штатов Мичиган 1962 г., Иллинойс 1970 г., Джорджия 1976 г.).

В конституциях унитарных государств правовые нормы о местном самоуправлении сгруппированы в самостоятельных главах или разделах. Так, в Конституции Болгарии 1991 г. в отдельную главу выделены юридические нормы, регулирующие широкий круг однородных общественных отношений по осуществлению муниципальной власти (ст.ст. 135-146).

Согласно Конституции основной административно-территориальной единицей Болгарии, в которой осуществляется местное самоуправление, является община. Ее границы устанавливаются с учетом результатов опроса населения. Граждане участвуют в управлении общиной как через избранные ими органы муниципальной власти, так и непосредственно через референдум и общее собрание населения.

Община является юридическим лицом, имеет свою собственность, которая используется для решения вопросов местного значения. Каждая община имеет свой бюджет, постоянные финансовые источники, состав которых определяется законом. В случае необходимости государство оказывает финансовую помощь общинам, перечисляя средства из госбюджета.

Представительным органам местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается в установленном законом порядке населением муниципального образования сроком на четыре года. Исполнительную власть в общине осуществляет кмет (староста). В соответствии с законом он избирается населением или общинным советом сроком на четыре года.

Государство в лице своих органов и его представители на местах осуществляют в установленных пределах контроль за соответствием правовых актов органов местного самоуправления закону. Вместе с тем общинные советы могут оспорить в суде правовые акты и действия органов государственной власти, если они нарушают права муниципальных образований.

В Конституции Чехии 1992 г. местное самоуправление понимается как демократический принцип государственного устройства, как важная составная часть вертикального разделения власти и как незыблемый принцип организации и деятельности демократического и правового государства, политической системы гражданского общества².

Конституция Чехии признает в качестве самоуправляющихся единиц общины, земли или области. Все они являются публично-правовыми корпорациями, которые могут иметь собственное имущество и хозяйствовать на основе собственного бюджета. Самоуправление осуществляется через представительства, депутаты которых избираются тайным голосованием на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права сроком на четыре года. Представительства наделены собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, но в случаях, предусмотренных законом, им может быть поручено осуществление функций государственной администрации. В пределах компетенции они могут принимать общеобязательные постановления (ст.ст. 99-105).

С исключительной полнотой и необходимой дифференциацией урегулировано самоуправление Конституцией Хорватии 1990 г. (в ред. 2000 г.). Она гарантирует право граждан на локальное и территориальное (региональное) самоуправление, которое осуществляется через представительные органы, общие собрания населения, референдум и другие формы непосредственной демократии (ст. 128).

Конституция закрепляет территориальные основы местного самоуправления Хорватии, систему представительных и исполнительных органов муниципальной власти, порядок их формирования, устанавливает пределы осуществления государственного контроля, специально уполномоченными органами. Общины и города реализуют функций локального значения в сфере благоустройства и планирования городской застройки, коммунальной деятельности, заботы о детях, социальной по-

мощи, первичного медицинского обслуживания, физической культуры и спорта, защиты прав потребителей, охраны и улучшения окружающей природной среды, противопожарной защиты и гражданской обороны (ст.ст. 129-131).

Аналогичные главы или разделы о местном самоуправлении имеются практически во всех конституциях унитарных государств, где гражданам предоставлено право на осуществление местного самоуправления. Исключения представляют лишь конституции Франции и Грузии. В Конституции Франции 1958 г., с чрезмерной лаконичностью записано, что «местными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории», которые «свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусматриваемыми законом» (ст. 72). Французская Конституция только обозначает существующие административно-территориальные единицы и подчеркивает принцип выборности органов местного самоуправления.

В Конституции Грузии 1995 г. установлено, что вопросы местного значения граждане решают посредством местного самоуправления без ущерба для суверенитета государства. Порядок создания органов местного самоуправления, полномочия и взаимоотношения с государственными органами определяются органическим законом (ст. 2).

В конституциях Испании и Греции вместо термина «местное самоуправление» употребляется категория «местная администрация». Однако анализ содержания конституционных норм показывает, что под местной администрацией по существу понимается местное самоуправление, поскольку речь идет о выборных органах муниципальной власти. Так, в ч. 8 гл. 2 Конституции Испании записано, что муниципалитеты наделяются правами юридического лица и обладают в пределах своей компетенции автономией. Управление муниципалитетами осуществляют соответствующие Советы, включающие алькальдов и советников. Советники избираются непосредственно населением муниципалитета на основе всеобщего, равного, свободного и тайного голосования на условиях, установленных законом. Алькальды избираются советниками или населением.

Конституционные нормы о местном самоуправлении конкретизируются и детализируются текущим законодательством. На основании бланкетных норм конституций принимаются законы о местном самоуправлении. В них обычно раскрывается понятие местного самоуправления, закрепляются его территориальные основы, система органов местного самоуправления и их компетенция, предусматриваются способы контроля за их деятельностью и источники финансирования, устанавливаются гарантии и механизмы конституционных

прав населения на осуществление местного самоуправления. К числу таких законов относятся, например: Закон о местном самоуправлении Японии 1947 г., Закон о местном управлении Дании 1968 г., Закон о местном управлении Нидерландов 1970 г., Закон о местном управлении Англии и Уэльса 1972 г. (в ред. 1985 г.), Закон о местном управлении Новой Зеландии 1974 г., Закон о коммунальном управлении Финляндии 1976 г., Закон о местном управлении Португалии 1977 г., Закон о местном самоуправлении Швеции 1991 г., Закон о коммунах и фюлекскоммунах Норвегии 1992 г., Закон о местном самоуправлении и управлении Хорватии 1992 г., Закон об общине вольной земли Саксонии ФРГ 1993 г. и др.

Вместе с тем порядок формирования, отдельные полномочия и стороны деятельности органов местного самоуправления регулируются отраслевыми законами. В их состав входят законы о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, бюджетно-финансовые законы, законы об охране окружающей среды, законы о жилищно-коммунальном хозяйстве, законы об образовании и здравоохранении и т.п. На основе этих законов формируются органы местного самоуправления, осуществляется управление муниципальной собственностью и местными финансами, проводятся планировка и застройка населенных пунктов, обеспечиваются охрана окружающей среды и утилизация отходов, содержание дорог и водоснабжение производственных и жилищно-коммунальных объектов, создаются благоприятные условия для работы учреждений образования и здравоохранения. В качестве иллюстраций можно привести примеры таких законов, как Закон Франции о выборах в региональный совет 1992 г., Закон Новой Зеландии о местных выборах 1989 г., Закон ФРГ об основных принципах построения федерального и местных бюджетов 1969 г., Закон Швеции о коммунальных налогах 1965 г., Жилищный закон Великобритании 1985 г., Федеральный закон США об образовании на начальной и второй школьных ступенях 1965 г., Основной закон Японии о борьбе с загрязнением окружающей среды 1994 г., Закон ФРГ об охране природы и ландшафтном планировании 1976 г.

Во всех зарубежных странах отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления регулируются подзаконными нормативными правовыми актами: постановлениями правительств, инструкциями и распоряжениями министерств и ведомств. Правительства принимают постановления в порядке делегированного законодательства, когда парламенты специально уполномочивают их издавать нормативные правовые акты по вопросам местного самоуправления, имеющие силу закона. Ведомственные акты содержат в ос-

новном технические нормы, регламентирующие порядок ведения кассовой и бухгалтерской отчетности, участия органов местного самоуправления в тушении лесных пожаров, ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, ремонта автомобильных дорог и т.п.

Важнейшим источником правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах являются судебные прецеденты. Так, в Великобритании судебная защита конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления обеспечивается на основании судебного прецедента, согласно которому «наличие субъективного права предполагает наличие средств его защиты» (1703 г.). Органы местного самоуправления Великобритании при установлении муниципальных налогов и сборов должны учитывать норму судебного прецедента: «Нет права взимать налоги без разрешения Парламента Его Величества» (1922 г.). При разрешении судами споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления Великобритании применяется процессуальная норма прецедента, устанавливающая, что «стороны в процессе имеют равное право быть выслушанными» (1964 г.).

Распространенной формой правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах являются уставы муниципальных образований (муниципальные хартии). Право муниципальных советов применять и изменять свои уставы (хартии) может устанавливаться как конституцией, так и законами. В них закрепляются правовые нормы, которые носят обязательный характер для всех юридических и физических лиц муниципального образования. Они не должны противоречить конституции, законам и иным нормативным правовым актам органов государственной власти. До вступления в силу уставы (хартии) должны быть утверждены или зарегистрированы соответствующими органами государственной власти.

В практике правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах все большее распространение получает административный договор. Он представляет собой соглашение органов муниципальной власти с другими юридическими лицами, выражающее волю сторон к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридически значимых действий. Они заключаются в целях учреждения ассоциаций муниципальных образований, делегирования отдельных полномочий органов государственной власти муниципальным образованиям и наоборот, осуществления координации усилий сопредельных муниципальных образований при решении комплексных межтерриториальных проблем. Такие до-

говоры содержат правовые нормы, регулирующие отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления. Тем самым повышается эффективность административно-правового воздействия органов местного самоуправления на экономические и социальные процессы муниципальных образований, на обеспечение жизнедеятельности местного населения.

В странах Африки, Океании, Северной и Южной Америки, где сохранилось общинное самоуправление коренных народов, до сих пор используется в качестве источников социального регулирования отношений по управлению местными делами обычаи и традиции. При рассмотрении споров между органами общинного самоуправления и

государством суды обязаны учитывать местные обычаи и традиции. Это является важной гарантией конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления в доступных и понятных для населения формах.

¹ Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 38.

² Новикова С.С. Вводная статья к Конституции Чешской Республики 1992 г. // Конституции государств Европы. Т. 3. М., 2001. С. 497.

Гражданское право

ПРОБЛЕМА КИБЕРСКВОТТИНГА

А.А. Пальянов

Прорыв, произошедший в области компьютерных технологий за последнее десятилетие, привел к значительным социальным изменениям. Появился новый вид общественных ресурсов — информационные, которые существенно отличаются от ранее известных. Создание глобальной сети Интернет сделало информацию более доступной. Кроме того, всемирная сеть стала не только огромным хранилищем информации и способом межличностного общения, но и областью новых экономических отношений.

В настоящее время каждый пользователь ресурса сети Интернет может создать собственную страницу или сайт, которые должны иметь адрес или домен. Роль домена сопоставима со значением имени для человека или товарного знака для продукта. Хорошо разрекламированное доменное имя из виртуального пространства способно приносить реальный доход своему владельцу. А то, что приносит доход, нередко становится объектом захвата — будь то привычный товарный знак или домен из виртуального пространства.

Обычно, в качестве наименования домена, используется какое-либо краткое словесное обозначение, отождествляемое пользователем с владельцем домена. Чаще всего, это фрагмент наименования или товарного знака для юридических лиц и фамилия или псевдоним для физических лиц. Помимо этого, можно регистрировать более общие наименования доменов, например *car.ru*, *turizm.ru*, номера своих телефонов *913111111.ru* и иные обозначения. Пользователи, регистрирующие домены для собственных нужд, именуются добросовестными.

Однако есть пользователи, которых называют международным термином — «киберсквоттеры». На сегодняшний день российским законодательством не определено понятие «киберсквоттинг». По сути, киберсквоттеры — это лица, как физические, так и юридические, пытающиеся извлечь выгоду из регистрации доменного имени. Такие лица регистрируют домены, к которым не имеют пря-

мого отношения, с целью их дальнейшей перепродажи. Разумеется, киберсквоттеры тщательно выбирают домены, на которых можно заработать, и регистрируют в первую очередь имена, созвучные с известными товарными знаками или просто общеупотребимые слова, т. е. домены, легкие для запоминания.

Некоторые доменные имена продавались за миллионы долларов — например, в конце 1999 г. *business.com* был куплен за \$7,5 млн., а *loans.com* — за \$3 млн. в конце 2000 г. После длительных попыток получить домен *Tourismaustralia.com*, австралийское правительство переложило бремя расходов по приобретению этого значимого для развития туротрасли Австралии доменного имени на налогоплательщиков, потратив в общей сложности 201 000 долларов на этот домен.

Те компании, которые не хотят выплачивать киберсквоттерам деньги за домены, пытаются решить вопрос в судебном порядке. Компания *Nokia*, известный производитель мобильных телефонов, выиграла свое первое судебное разбирательство в отношении спорного доменного имени *nokia.me.uk*. Домен в британской зоне для персональных веб-сайтов принадлежал жителю Лондона, которому было отправлено требование передать имя финской компании.

Британец отказался передать домен, заявив, что «*Nokia*» — это его псевдоним, под которым он известен среди интернет-общественности. Вместе с отказом пользователь по имени «*Nokia*» предложил компании *Nokia* купить домен за некоторую сумму. После такого заявления производитель мобильных телефонов решил обратиться к регистратору *Nominet* (оператор зоны *uk*) с просьбой о принудительной передаче домена.

Арбитражная комиссия, рассматривавшая дело «*Nokia* против *Nokia*», решила, что жителю Великобритании должны быть известны имена крупных компаний, так что регистрация доменного имени «по ошибке» невозможна. Решающим

доказательством в пользу передачи домена финской компании стал тот факт, что британец под псевдонимом Nokia владеет несколькими доменными именами, схожими по написанию с названиями других известных корпораций.

В решении комиссии по делу о домене *nokia.me.uk* утверждается следующее: «Регистрация одного домена с именем известной компании может показаться случайностью. Регистрация двух доменных имен, включающих зарегистрированные торговые марки, — непродуманностью действий. Но регистрация четырех доменов, включающих торговые марки двух автопроизводителей, одной электрической корпорации и финского производителя мобильных телефонов, кажется комиссии киберсквоттерством».

В отличие от компании Nokia, компания Ford Motor отозвала свое исковое заявление, прекратив тем самым, разбирательство с хакерским журналом «2600» в отношении домена *FuckGeneralMotors.com*. Второе поражение автопроизводителя поставило точку в этом деле, которое началось еще два года назад. В декабре американский суд решил, что Ford Motor не имеет прав на домен *FuckGeneralMotors.com*, а следовательно, доменное имя остается у нынешнего владельца.

Адвокаты Ford настаивали на том, что доменное имя нарушает права компании на торговую марку General Motors. Претензия Ford могла быть удовлетворена, если бы сайт использовался владельцем (журналом «2600») в целях распространения порочных сведений об автопроизводителе. Задачу Ford Motor осложняло то, что на сайте *FuckGeneralMotors.com* был установлен редирект на официальный сайт компании.

После решения суда в пользу «2600» Ford Motor оспорила его в апелляционном суде. Пройдя через несколько месяцев судебной волокиты, Ford Motor прекратила разбирательство, подтвердив тем самым право владельца *FuckGeneralMotors.com* на доменное имя и право на перенаправление посетителей сайта куда угодно, в том числе и на официальную страницу Ford Motor.

Как же обстоят дела с киберсквоттингом в России? Как и в большинстве открытых доменов, в зоне RU действует заявительный порядок регистрации имен. Регистратор не уполномочен производить предварительную проверку заявляемых к регистрации доменных имен на соответствие их каким-либо объектам, в том числе объектам исключительных прав. Выбор имени домена и его использование осуществляет заявитель. Соответственно, риск возможных неблагоприятных последствий, связанных с выбором имени домена и его использованием, несет владелец доменного имени.

В России проблема разрешения споров о доменных именах дошла до этапа судебных разбира-

тельств сравнительно недавно — только в 1999 г. К этому времени при Всемирной Организации Интеллектуальной Собственности (WIPO) было создано несколько арбитражных центров, призванных рассматривать доменные конфликты в зонах общего пользования (на тот момент COM, NET, ORG).

В мировой практике проблема доменных споров решена доскональным описанием всех возможных вариантов регистрации одноименных с товарным знаком доменов. Передача домена правообладателю товарного знака осуществляется только при соблюдении трех основополагающих моментов: доменное имя идентично или сходно до степени смешения с товарным знаком или знаком обслуживания; у ответчика нет прав или законных интересов в отношении доменного имени; доменное имя было зарегистрировано и используется в недобросовестных целях.

Основываясь на отсутствии доказательств последнего пункта, WIPO зачастую принимает решения в пользу владельца домена, а не владельца товарного знака.

Первые отечественные иски подавались с требованиями о запрете использовать (регистрировать) имена доменов, содержащие фирменное наименование истцов. Первоначальные попытки предъявлять иск к РосНИИРОСу, администратору домена RU, заканчивались провалами, что полностью соответствует мировой практике, согласно которой организации, осуществляющие регистрацию доменов, либо не участвуют в спорах о доменных именах, либо привлекаются в качестве третьих лиц. Администраторы национальных доменов не несут в силу своего правового положения ответственности за действия киберсквоттеров. В случае необходимости по ходатайству заинтересованной стороны регистрирующая организация может предоставить суду достоверную информацию о регистрации доменного имени.

Дальнейшие иски заявлялись правообладателями непосредственно к киберсквоттерам. РосНИИРОС фигурировал в них преимущественно как третье лицо. Обобщая решения по первым судебным делам, основанным на конфликте «домен — товарный знак», можно сказать, что владельцам товарных знаков, как минимум, удавалось запретить использование доменов, сходных с товарными знаками, а в некоторых случаях истцы не только добились прекращения использования домена, но и получили право на администрирование домена.

Наметившаяся положительная тенденция — вынесение судами решений о запрете ответчикам (киберсквоттерам) использовать доменное имя правообладателя имеет существенный недостаток. Законодательство о товарных знаках, а именно оно было и остается основным подспорьем правообладателей в борьбе за свои домены, предусматри-

вает только возможность запрета использования товарного знака, в том числе в доменном имени. После вынесения судом решения о запрете одному киберсквоттеру использовать в наименовании домена спорный товарный знак, ничто не препятствует другому зарегистрировать этот домен на себя еще до того, как это успеет сделать правообладатель, и снова предложить последнему выкупить домен.

Учитывая законодательную неурегулированность этой проблемы, РосНИИРОС взял инициативу на себя и 10 апреля 2002 г. внес изменения в «Регламент и тарифы на услуги по регистрации доменов второго уровня в зоне RU», предоставив правообладателям на основе вынесенного судебного решения возможность в приоритетном порядке зарегистрировать домен на себя.

Изменения в Регламенте коснулись оснований аннулирования регистрации доменных имен. Эти изменения упростили процедуру исполнения судебных решений для тех лиц, чьи права были признаны в судебном порядке нарушенными в результате использования администратором доменного имени объекта, правами на который обладает истец.

В новой редакции Регламента регистрация доменного имени аннулируется до истечения срока действия регистрации по вступившему в законную силу решению суда, признающему администрирование домена его Администратором нарушением прав истца и/или запрещающему использование в доменном имени обозначения, правами на которое обладает истец. При этом преимущественным правом на регистрацию аннулированного домена обладает лицо, чьи права суд признал нарушенными. Для реализации преимущественного права указанное лицо обязано направить в РосНИИРОС письменное заявление о регистрации доменного имени в течение 30 (тридцати) календарных дней со дня аннулирования регистрации. Другое существенное изменение, затрагивающее рассматриваемую проблему, — внесенные в конце декабря 2002 г. поправки в Закон «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров».

В новой редакции закона пункт, посвященный нарушениям прав правообладателя товарным знаком выглядит так: «Нарушением исключительного права правообладателя (незаконным использованием товарного знака) признается использование без его разрешения в гражданском обороте на территории Российской Федерации товарного знака или сходного с ним до степени смешения обозначения в отношении товаров, для индивидуализации которых товарный знак зарегистрирован, или однородных товаров, в том числе размещение то-

варного знака или сходного с ним до степени смешения обозначения... в сети Интернет, в частности в доменном имени и при других способах адресации».

По данным пресс-службы Ru-Center¹, ведущего российского регистратора доменных имен, начиная с момента внесения поправок в закон о товарных знаках, в российских судах было вынесено решение более чем по тридцати делам, связанным с доменными спорами, еще более двадцати дел находятся в стадии рассмотрения. Абсолютным лидером по числу рассматриваемых доменных дел является Арбитражный суд Москвы. Российские граждане и организации в 2005 г. не обращались в Центр в качестве истца, однако 19 раз выступали в качестве ответчика. За прошедший год Центром было рассмотрено 52 доменных спора вокруг мультиязычных доменов.

К сожалению, новая редакция закона, на который судьи опираются при вынесении вердикта, сохранила отдельные недостатки прежнего текста. Подобная редакция не учитывает иные средства индивидуализации физических и юридических лиц. Почему, например, ЗАО «Иванов», с одноименным товарным знаком, имеет больше оснований владеть доменом *ivanov.ru*, чем человек с той же фамилией? По словам юристов РосНИИРОС², в России не существует судебной практики разрешения споров об использовании фамилий в доменных именах. Фамилия и имя товарным знаком не являются, по крайней мере, до тех пор, пока они не зарегистрированы в таком качестве. Владелец фамилии может предъявить претензии владельцу соответствующего домена только в том случае, если на сайте появляется информация, нарушающая права того или иного лица. Эта проблема характерна для всего интернет-сообщества. Так, только регистрация имени в качестве товарного знака позволила известной актрисе Джулии Робертс отсудить «свое» доменное имя.

Чтобы избежать проблем с киберсквоттерами, в последние два-три года фирмы при регистрации новой торговой марки сразу проверяют наличие под нее свободного доменного имени в ее национальной зоне и зоне .com. При заказе стили и логотипа заказываются приобретение доменного имени и создание сайта.

Интернет — это новая, очень серьезная экономика, в которую никогда не придут деньги, если не будет четко прописанного законодательства, которого сейчас нет нигде в мире. Есть только прецеденты. И пока все они сводятся к тому, что богатый и сильный побеждает слабого. А иски частных лиц и мелких проектов не рассматриваются вообще.

¹ www.info.nic.ru

² www.ripn.net

Уголовное и уголовно- процессуальное право

СООТНОШЕНИЕ ДОСУДЕБНОГО И СУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

О.А. Волторнист

Сразу после Октябрьской революции 1917 г. Советское правительство приступило к созданию новых органов государственной власти. Как указывает М.В. Кожевников, еще до издания Декрета о суде № 1 в ряде городов и губерний создавались суды под различными наименованиями: революционные народные суды, следственные комиссии (с функциями суда), суды общественной совести и др.¹ На образованные Декретом о суде № 1 местные суды было возложено рассмотрение как уголовных, так и гражданских дел. Согласно ст. 3 Декрета «впредь до преобразования всего порядка судопроизводства предварительное следствие возлагается на местных судей единолично». Вместе с тем в соответствии со ст. 8 Декрета при Советах были образованы Особые следственные комиссии для производства коллегиального предварительного следствия по делам о контрреволюционных преступлениях, подлежащих ведению рабоче-крестьянских революционных трибуналов². Однако в названном акте не содержалось норм, регулирующих организацию и порядок деятельности данных новообразований. В.С. Ломов указывает: «Процесс реализации первого декрета о суде имел две основные составляющие: ликвидацию института судебных следователей и следственных комиссий, созданных до принятия этого закона, и строительство следственных комиссий Советов, расследующих преступления, подсудные военному трибуналу»³.

Для рассмотрения наиболее важных дел, в первую очередь о контрреволюционных преступлениях, Декретом о суде № 1 были учреждены революционные трибуналы. Декретом ВЦИК от 29 мая 1918 г. был учрежден Революционный трибунал при Всероссийском Центральном Исполнительном

Комитете (ВЦИК), к компетенции которого были отнесены дела, изъятые из подсудности местных революционных трибуналов. Расследование по делам, передававшимся этому трибуналу, проводилось Следственной комиссией, состоявшей из трех человек, избравшихся ВЦИК. При Революционном трибунале ВЦИК учреждалась также Центральная коллегия обвинителей в составе трех человек, которые также избирались ВЦИК. Таким образом, органы и должностные лица, осуществляющие функции расследования, обвинения и принятия решения по существу, учреждались при едином органе — ВЦИК, что, несомненно, означало их полную зависимость от исполнительной власти, и обвинительный уклон в осуществлении своей непосредственной деятельности. Члены Коллегии обвинителей участвовали в заседаниях Следственной комиссии при рассмотрении вопросов о предании суду Ревтрибунала при ВЦИК лиц, в отношении которых возбуждалось обвинение в этом трибунале; давали заключения Следственной комиссии по вопросу подсудности и полноте произведенного следствия; вносили предложения Следственной комиссии о возбуждении дел; формулировали обвинение по каждому делу в Следственной комиссии при назначении дела к слушанию в Ревтрибунале ВЦИК и поддерживали публичное обвинение по всем делам в судебных заседаниях⁴.

Показательным относительно соотношения досудебного и судебного производства является процессуальный порядок рассмотрения уголовных дел Ревтрибуналом при ВЦИК. Поступавшие в трибунал дела рассматривались оперативно — не позднее семи дней со дня их поступления. При назначении дела к слушанию одновременно утвер-

ждалось и заключение следователя по делу, решались вопросы о вызове в судебное заседание свидетелей и экспертов, о допуске защиты и обвинения и другие вопросы. В распорядительном заседании дело могло быть прекращено, если во вменявшемся в вину деянии отсутствовали признаки состава преступления, либо направлено на дополнительное расследование, которое должно было закончиться в течение месяца. Возвращение дела на доследование возможно было в случае признания трибуналом такой неполноты произведенного следствия, которая не может быть восполнена на заседании трибунала. Утвержденное трибуналом обвинительное заключение следователя и решение распорядительного заседания сообщалось обвиняемому, а по истечении не более семи суток дело рассматривалось в судебном заседании.

Заседания Верховного трибунала проводились публично. Могли оглашаться показания свидетелей, не явившихся в судебное заседание, а также показания свидетелей *без вызова их в судебное заседание*. Примечательно, что стороны могли ссылаться на все без исключения документы и показания, приобщенные к уголовному делу, *независимо от их оглашения в судебном заседании*. Трибунал был правомочен, если признавалось, что обстоятельства дела в достаточной степени выяснены в ходе судебного следствия, не заслушав прения сторон, удалиться в совещательную комнату для постановления приговора. Таким образом, при рассмотрении уголовного дела в судебном заседании Верховного революционного трибунала зачастую происходило существенное ограничение принципа непосредственности. Н.Г. Смирнов объясняет такое ограничение, в первую очередь, условиями гражданской войны⁵.

Положением о народном суде РСФСР, утвержденным Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 г., производство предварительного следствия по уголовным делам, рассматриваемым народным судом с участием шести народных заседателей, возлагалось на уездные городские следственные комиссии. По остальным уголовным делам от народного суда зависело, ограничиться произведенным милицией дознанием или передать дело для производства предварительного следствия в следственную комиссию. В случаях, не терпящих отлагательств, производство предварительного следствия поручалось постоянному народному судье⁶.

Наряду со следственными комиссиями, состоящими при судах и трибуналах, расследованием общеуголовных преступлений занимались также ВЧК и органы милиции.

21 октября 1920 г. ВЦИК Положением о народном суде ввел должности народных следователей, избираемых губернскими исполкомами Советов и состоящих при Советах народных судей, а также

следователей по важнейшим делам при губернских отделах и наркомате юстиции. Для выполнения возложенных на следователя задач он наделялся соответствующими полномочиями, предварительное следствие проводилось народным следователем при содействии органов милиции и уголовного розыска, которые действовали в этих случаях по указанию и под руководством следователя⁷. Однако были и оговорки, на которые в свое время указывал Н.В. Жогин: «...следователь должен был расследовать преступления, ранее расследуемые следственными комиссиями. Но по остальным делам за судом было оставлено право либо ограничиться дознанием, проведенным милицией, либо передать дело народному следователю, либо поручить расследование народному судье, если случай был безотлагательным»⁸.

Важно подчеркнуть, что Декрет о суде № 1, «еще не определяя процессуального порядка деятельности советского суда, допускал в известных пределах сохранение старых дореволюционных процессуальных форм»⁹. Декрет о суде № 2 от 22 февраля 1918 г., изданный в развитие и дополнение Декрета № 1, уже содержал развернутое изложение принципов уголовного процесса и ряд процессуальных процедур. Декрет устанавливал состязательность судопроизводства, вводя участие обвинения и защиты на судебном следствии и «... в известной мере проводя принцип состязательности и на предварительном следствии (допущение защиты)»¹⁰. Кроме того, указанным декретом были закреплены такие принципы, как устность судопроизводства, право обвиняемого на защиту, обжалование и пересмотр приговоров по мотивам их несправедливости.

Законодательным актом, детально определявшим порядок и принципы судебного разбирательства в народных судах, стало «Положение о народном суде» от 30 ноября 1918 г. Согласно Положению в судебном рассмотрении дела допускается широкое участие обвинения и защиты. Защитники допускаются и на предварительном следствии, хотя их участие по постановлению следственной комиссии может быть ограничено, если этого требуют интересы раскрытия истины. На смену указанному законодательному акту пришло новое «Положение о народном суде», принятое 21 октября 1920 г., которое возложило производство предварительного следствия на единолично действующих народных следователей (вместо коллегиальных следственных комиссий). Кроме того, новое Положение устранило возможность участия защитника на предварительном следствии.

Следующим важнейшим шагом в направлении формирования законодательной базы уголовного процесса нового государства явилась разработка и принятие в 1922 г. Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, который менее чем через год был

пересмотрен и принят в новой редакции (УПК РСФСР 1923 г.). Данный кодифицированный акт прямо не определял, на каких принципах должно строиться советское уголовное судопроизводство. М.С. Строгович в учебнике уголовного процесса, основанном на УПК РСФСР 1923 г., в качестве принципов называл такие общие положения, как *гласность, устность, непосредственность и состязательность*¹¹.

Судебное рассмотрение уголовного дела проводилось в публичном порядке, в присутствии посторонних лиц. Допускались и исключения из принципа: в случае необходимости охраны государственной тайны; по делам о половых преступлениях. М.С. Строгович подчеркивает, что элементы гласности проникают также и в стадию предварительного расследования¹².

П.И. Люблинский, напротив, прямо указывает, что общим условием предварительного следствия является его *негласность* (курсив наш. — О.В.)¹³. УПК РСФСР 1923 г. считал возможным публичное оглашение данных, добытых предварительным следствием, лишь в том объеме, в каком следователь признает это необходимым (ст. 115).

Следует особо отметить, что УПК РСФСР в редакции 1922 г. допускал возможность присутствия сторон (обвиняемого, потерпевшего) при производстве следственных действий, «поскольку следователь не находил такое присутствие вредным для дела»¹⁴. Согласно ст. 117 УПК РСФСР 1922 г. обвиняемый и потерпевший могут присутствовать при осмотре, допросах и других следственных действиях и задавать вопросы свидетелям и экспертам. Следователь вправе отказать им в осуществлении означенных прав, если признает, что присутствие и участие их при производстве следственных действий может препятствовать раскрытию истины или сохранению в тайне тех сведений, преждевременное оглашение которых может помешать ходу предварительного следствия. В новой редакции УПК РСФСР 1923 г. указанная норма уже отсутствует, и вопрос о праве участия сторон при производстве следственных действий остается открытым. Но, как справедливо отмечал в свое время П.И. Люблинский, редакция УПК РСФСР 1923 г. прямо не запрещала следователю допускать стороны к присутствию и участию в следственных действиях. Так, ст. 78, говоря о протоколах следственных действий, упоминает о возможности присутствия сторон и обязывает следователя фиксировать их заявления и ходатайства.

Отсутствие гласности на предварительном следствии подтверждается еще и тем, что УПК РСФСР нигде не упоминал о праве обвиняемого и потерпевшего знакомиться с постановлениями и протоколами, составляемыми следователем. Обвиняемый, согласно ст. 228, знакомился с содержанием обвинения лишь в момент его предъявления, при-

чем кодекс не указывал, в чем оно должно состоять. Существовавшее в редакции 1922 г. право обвиняемого ходатайствовать о предъявлении ему всех материалов производства по делу при окончании следствия (ст. 211) в издании 1923 г. не упомянуто, хотя за обвиняемым сохранилось право ходатайствовать о дополнении следствия (ст. 207).

Несколько спорным является и утверждение М.С. Строговича о том, что одним из принципов советского уголовного процесса являлась состязательность. М.С. Строгович, характеризуя действие указанного принципа, дает подробное описание его реализации в судебном производстве. Вместе с тем, раскрывая механизм реализации состязательности на предварительном следствии, автор иллюстрирует его достаточно скудными примерами, совокупность которых не может служить основанием для того, чтобы рассматривать данное общее положение в качестве принципа уголовного процесса, пронизывающим все стадии судопроизводства. Так, М.С. Строгович указывает на наличие у обвиняемого процессуальных прав, используя которые он может защищаться от предъявленного ему обвинения. Других аргументов в защиту состязательного характера досудебного производства автор не приводит. Более того, М.С. Строгович сам отмечает относительно сущности состязательности: «Будучи основным принципом, определяющим характер важнейшей стадии процесса — судебного рассмотрения, судебного заседания... состязательное начало пронизывает все стадии и институты процесса»¹⁵.

Кроме того, согласно нормам УПК РСФСР 1923 г. обвиняемый не предупреждался о праве отказаться от дачи показаний, не предусматривалось и участие защитника на предварительном следствии.

Таким образом, используя современную терминологию, состязательность в период действия УПК РСФСР 1923 г., скорее, можно отнести к общим условиям судебного разбирательства, нежели к принципам уголовного процесса.

Принятые в середине 50-х гг. меры по устранению произвола и беззакония не затронули сложившуюся на протяжении предшествующих десятилетий систему взаимоотношений между досудебным и судебным производством, при которой контроль суда за предварительным следствием был крайне слабым и осуществлялся лишь при разбирательстве уголовного дела. Именно в пятидесятые годы, как отмечает С.А. Шейфер, сложилась и существовала много лет практика «штамповки» судом обвинительных заключений¹⁶.

¹¹ См.: Кожеевников М.В. История советского суда. М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. С. 19.

¹² См.: История отечественного государства и права: Сборник документов. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. Ч. 2. С. 63.

³ Ломов В.С. Создание органов предварительного следствия Советского государства. Волгоград, 1978. С. 7.

⁴ См.: Смирнов Н.Г. Высшие суды революции (Центральные революционные трибуналы. 1918-1922 гг.). М.: Знание, 1990. С. 18-19.

⁵ См.: Смирнов Н.Г. Указ. соч. С. 21.

⁶ См.: Вахитов Ш.К. Место следственного аппарата в системе государственных органов // Сов. гос-во и право. 1988. № 2. С. 71.

⁷ См.: Николук В.В., Деришев Ю.В. Оптимизация досудебного производства в уголовном процессе России: Монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 75.

⁸ Жогин Н.В. История развития и совершенствования предварительного следствия в СССР // Соц. законность. 1967. № 1. С. 10-11.

⁹ Строгович М.С. Учебник уголовного процесса. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. С. 64.

¹⁰ Там же. С. 64.

¹¹ Там же.

¹² Там же. С. 58.

¹³ См.: Люблинский П.И. Предварительное следствие: (Общие условия производства предварительного следствия – Глава IX Уг.-Проц. Кодекса). М.: Право и жизнь, 1923. С. 5.

¹⁴ Там же. С. 8.

¹⁵ Строгович М.С. Указ. соч. С. 60.

¹⁶ См.: Шейфер С.А. Проблемы соотношения предварительного и судебного следствия по УПК РФ // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2003. № 4. С. 5.

ОБ ОТНЕСЕНИИ УВЕДОМЛЕНИЯ К ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ ДОКУМЕНТАМ

Ю.Е. Кайгародова

К величайшим открытиям человечества нельзя не отнести открытия в области языка. Умение общаться с помощью жестов, звуков, знаков для слов (которое формировалось на протяжении сотен тысяч лет) стало предпосылкой тому, что около 5000 лет назад шумеры изобрели письмо¹. Письменность, проникнув во все сферы человеческой жизни, не могла не затронуть и юриспруденцию, в том числе уголовное судопроизводство как одну из ее важных составляющих. Влияние письменности здесь развивалось в двух направлениях. Во-первых, она использовалась в законотворчестве, во-вторых — в правоприменении².

В настоящее время в УПК РФ, наряду с принципами состязательности (ст. 15), непосредственности и устности судебного разбирательства (ст. 240), гласности (ст. 241) и другими положениями, предусматривающими открытость, доступность уголовного процесса, имеет место и письменность, выполняющая общесоциальную функцию, являющаяся орудием общения, обмена мыслями и взаимного понимания участников уголовного судопроизводства³.

Анализ норм УПК РФ показывает, что осуществление уведомления допускается как в письменной, так и в устной форме. Из 121 случая извещения участников уголовного процесса, предусмотренного в УПК РФ, в 52 ситуациях письменная форма предполагается (например, обязанность направления копий процессуальных документов) либо прямо указывается. Примером может служить ч. 3 ст. 92 УПК РФ, в которой сказано, что о

произведенном задержании орган дознания, дознаватель или следователь обязан сообщить прокурору в письменном виде. В остальных предписаниях закона форма уведомления прямо не предусмотрена, т.е. решение вопроса о форме уведомления законодатель оставил на усмотрение правоприменителя. Не исключая применения устного способа уведомления, по нашему мнению, с точки зрения соблюдения принципов уголовного судопроизводства, а также прав и свобод участников процесса, предпочтение должно быть отдано письменному оформлению.

В теории уголовного процесса нет единого подхода к пониманию уведомления как процессуального документа, что позволяет вычленировать несколько воззрений. Первым обозначим традиционный подход, в рамках которого уведомление признается процессуальным документом и причисляется к числу прочих. Например, В.Т. Томин, Р.Х. Якупов и В.А. Дунин, выделяя протоколы, документы, фиксирующие решения полномочных участников уголовного судопроизводства, называют и прочие процессуальные акты, которые связаны с общением между различными участниками процесса⁴. К последней группе перечисленных документов, по смыслу определения, можно отнести уведомление, хотя авторы прямо на него не указывают. С.В. Бородин, обозначая письменную форму уведомления, относит его к факультативным процессуальным документам, которые в отличие от основных не получили столь полной регламентации

в уголовно-процессуальном законе⁵. Аналогичная точка зрения встречается в другой работе, где в числе процессуальных документов факультативного характера называются: представления, подписки, обязательства, письменные поручения, письменные уведомления и т.д.⁶ Такого же взгляда придерживается Р.Х. Якупов⁷. В рамках этого подхода следует заметить, что Уголовно-процессуальный закон (ст. 476) все бланки документов, в том числе уведомлений и сообщений, именует процессуальными. Изучение актов досудебной и судебной подготовки материалов в уголовном судопроизводстве, которые разрабатывались разными авторами в период действия УПК РСФСР, показало, что в числе других предлагались образцы извещений, уведомлений, сообщений, также именуемые процессуальными документами⁸.

Вторым можно назвать нетрадиционный подход. Так, П.Г. Марфицин и Н.М. Николаева относят уведомление к организационным документам, которые выполняют упорядочивающую, вспомогательную, статистическую и коммуникативную функции⁹.

Не оспаривая все приведенные выше точки зрения, выскажем свой взгляд по данному вопросу.

В теории уголовного судопроизводства под процессуальными понимаются документы, составленные участниками уголовного судопроизводства в связи с производством по конкретному уголовному делу и в его рамках, направленные непосредственно или в будущем на достижение цели уголовного процесса¹⁰.

Термин «процессуальные документы» может быть понят в двух значениях: узком и широком. В узком смысле он охватывает те составляемые в ходе расследования, рассмотрения и разрешения уголовного дела и в его рамках документы, которым по прямому указанию закона должна быть придана процессуальная форма¹¹. Исходя из этого, заметим, что в перечне бланков процессуальных документов, предусмотренном ст. 476 УПК РФ, из 232 имеющихся приложений лишь 7 бланков содержат процессуальную форму уведомления. Как указывалось ранее, письменная форма уведомления оговаривается в 52 случаях из 121, предусматривающего требование обязательного извещения участников уголовного судопроизводства. Таким образом, вряд ли можно считать, что уведомлению в целом как процессуальному документу придана соответствующая форма, что ставит под сомнение вопрос о причислении этих актов к числу процессуальных.

В широком смысле данным термином охватываются все акты, составляемые в связи с производством по уголовному делу¹². В этом аспекте, по мнению В.Т. Томина, Р.Х. Якупова и В.А. Дунина, процессуальные документы включают в себя всевозможные деловые и препроводительные письма, уведомления и т.п., имеющие значение для дос-

тижения цели уголовного процесса, но сами по себе не влекущие процессуальных последствий¹³. В настоящее время уведомление в сфере уголовно-процессуальных отношений приобрело существенное значение и может не только служить способом возникновения или прекращения правоотношений, но и приводить к наступлению процессуальных последствий. Например, в случае неявки к дознавателю, следователю, прокурору или в суд лица, надлежащим образом извещенного об этом, может быть применен привод.

Таким образом, проведенный нами сравнительный анализ воззрений о термине «процессуальные документы» не позволил однозначно отнести уведомление ни к первой, ни ко второй группе.

Считаем, что уведомление-документ необходимо относить к процессуальным документам в узком понимании его значения. В обоснование своей точки зрения приведем следующие аргументы.

Во-первых, требования к процессуальной форме следует искать не только в приложениях ст. 476 УПК РФ, но и в иных частях уголовно-процессуального закона. А.Н. Громов отмечает, что форма и содержание процессуальных документов во многих случаях определены нормами УПК¹⁴. Справедливо, по нашему мнению, замечено, что в процессуальной форме закрепляется исторически накопленный опыт производства предварительного следствия и судебного рассмотрения уголовных дел, в ней отражаются потребности и политическое содержание деятельности правоохранительных органов. Точное соблюдение процессуальной формы способствует успешному выполнению своих функций следователем и органом дознания, наиболее полному обеспечению прав и интересов всех участников уголовно-процессуальной деятельности¹⁵. Кроме того, процессуальная форма обуславливает письменный характер уголовного судопроизводства¹⁶. Так, в части 2 ст. 172 УПК РФ сформулировано требование к содержанию уведомления: следователь извещает обвиняемого о дне предъявления обвинения и одновременно разъясняет ему право самостоятельно пригласить защитника либо ходатайствовать об обеспечении участия защитника следователем в порядке, установленном ст. 50 УПК РФ. Аналогичным образом сформулированы ч. 4 ст. 104, ч. 1 ст. 124, ч. 3 ст. 124, ч. 1 ст. 134, ч. 2 ст. 145 УПК РФ и др. Конечно, существующая процессуальная форма уведомления нуждается в совершенствовании, но это будет предметом наших дальнейших рассуждений.

Во-вторых, уведомление как акт правоприменения порождает определенные процессуальные права и обязанности, весьма значимые для участников уголовного судопроизводства. Говоря о процессуальном документе, В.П. Сальников, на наш взгляд, справедливо отмечает, что к таковому отно-

сится процессуальный акт, облеченный в установленную законом уголовно-процессуальную форму. При этом автор выделяет три группы документов в уголовном процессе: протоколы, решения и иные процессуальные документы, понимая под последними акты, выражаемые в виде односторонних юридически значимых волеизъявлений (действий)¹⁷. Например, следователь обязан уведомлять о принятых решениях участников уголовного судопроизводства, а те в свою очередь имеют право обжаловать процессуальные действия и решения, о которых были извещены. Однако уведомление всегда осуществляется в одностороннем порядке, хотя может служить средством реализации прав и выполнения обязанностей участниками уголовного судопроизводства, порождая многосторонние правоотношения. В связи с этим акт уведомления нельзя рассматривать как лежащий за рамками правовых отношений.

В-третьих, правовая сущность уведомления заключается в том, что, отражая порядок выполнения процессуальных действий и существо принимаемых решений, оно показывает законность деятельности правоприменительных органов, с одной стороны, и соблюдение прав и законных интересов каждого гражданина, каждой организации, всякого иного субъекта, вовлекаемого в сферу уголовного судопроизводства, — с другой. В этой части следует согласиться с тем, что к процессуальным документам относятся акты, которые напрямую связаны с установлением обстоятельств дела или обеспечением прав личности¹⁸. Иными словами, основанная на законе деятельность по составлению уведомления-документа имеет значение существенных правовых гарантий прав и законных интересов личности, общества и государства. Несоблюдение предписанных в уголовно-процессуальном законе требований при составлении уведомлений-документов обычно влечет наступление негативных последствий.

В-четвертых, основа правового регулирования заложена в УПК РФ, и хотя нормативная регламентация уведомления иногда имеет место в иных нормативных актах, базовым остается уголовно-процессуальный закон.

Таким образом, **уведомление-документ — это процессуальный акт, предусмотренный уголовно-процессуальным законом, иными нормативными актами, а в ряде случаев не имеющий правового регулирования (выработанный практикой), содержащий сообщение лицу, вовлеченному в сферу уголовного судопроизводства, о**

процессуально значимых фактах, порождающих и (или) завершающий уголовно-процессуальные правоотношения, являющийся гарантией прав участников и соблюдения принципов уголовного процесса, а также выполнения назначения уголовного судопроизводства.

¹ См.: Фолсом Ф. Книга о языке: Пер. с англ. М., 1974. С. 65.

² См.: Марфицин П.Г., Николаева Н.М. Письменность предварительного расследования: Монография. Красноярск, 2004. С. 6.

³ Там же. С. 17.

⁴ См.: Томин В.Т., Якупов Р.Х., Дунин В.А. Процессуальные документы, сроки и судебные издержки в уголовном судопроизводстве. Омск, 1973. С. 3.

⁵ См.: Процессуальные акты предварительного расследования. Примерные образцы. М., 1991. С. 11.

⁶ См.: Процессуальные документы органов предварительного расследования. Образцы: Практическое пособие. М., 1996. С. 7.

⁷ См.: Якупов Р.Х. Уголовный процесс: Учебник для вузов. 2-е изд., исправл. и доп. / Под ред. В.Н. Галузо. М., 1999. С. 138.

⁸ См., напр.: Процессуальные акты предварительного расследования (примерные образцы) / Под ред. С.В. Бородин. М., 1972; Образцы процессуальных документов. М., 1996. С. 208; Процессуальные документы органов предварительного расследования. Образцы: Практическое пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1991. С. 351; Данилова Р.В., Новоселов С.А., Соловьев Н.Г. Уголовное дело: Досудебное производство. Материалы дела. Комментарии и рекомендации. Нормативные акты. Судебная практика / Под ред. В.Б. Рушайло. М., 2001. С. 464; Усманов У.А. Справочник следователя. М., 1999. С. 256; и др.

⁹ См.: Марфицин П.Г., Николаева Н.М. Юридическая техника составления документов предварительного расследования: Учебно-практическое пособие. Омск, 2003. С. 45.

¹⁰ См.: Томин В.Т., Якупов Р.Х., Дунин В.А. Указ. соч. С. 3.

¹¹ См.: Строгович М.С. Курс уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 200; Процессуальные акты предварительного следствия. Волгоград, 1972. С. 11-12.

¹² См.: Томин В.Т., Якупов Р.Х., Дунин В.А. Указ. соч. С. 3.

¹³ Там же. С. 3.

¹⁴ См.: Громов Н.А. Уголовный процесс России: Учебное пособие. М., 1998. С. 207.

¹⁵ См.: Мельников И.И., Качалов В.И., Качалова О.В., Карпов Е.А. Процессуальные и служебные документы следователя: Учебно-практическое пособие. М., 2001. С. 4.

¹⁶ См.: Данилова С.И. Уголовное дело № 95. История одного преступления в документах: Учебно-практическое пособие. М., 1998. С. 3.

¹⁷ См.: Гельдибаев М.Х., Григонис Э.П., Казаков В.И. и др. Уголовный процесс: (Общая часть): Альбом схем / Под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2001. С. 39.

¹⁸ См.: Марфицин П.Г., Николаева Н.М. Письменность предварительного расследования. С. 63.

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

О. Н. Расщупкина

В настоящее время все большее внимание специалисты уделяют изучению зарубежного законодательства, представляющего интерес для исследования и сравнительного анализа. Несмотря на различия в менталитетах, правовых системах, уровнях экономического развития, изучение уголовного законодательства зарубежных стран имеет определенное значение. Одним из эффективных способов борьбы с преступностью является международный обмен опытом в противостоянии последней. Особое значение это имеет для преступлений в области общественной безопасности. Ведь большинство из преступлений, перечисленных в главе 24 УК России (терроризм, захват заложника, угон воздушного судна), относится к преступлениям международного характера.

Сравнительный анализ помогает определить, что соответствующие главы, расположенные в Особенных частях уголовных кодексов разных стран, существенно различаются по объему и составу. Конечно, основные ценности человечества были и остаются теми же повсюду, но в зависимости от социального уклада страны приоритеты выделяются по-своему. Составы преступлений против общественной безопасности в УК разных стран, по сути, повторяются, но расположены в кодексах различно.

Сопоставим уголовное законодательство зарубежных стран на примере двух систем: континентальной и англосаксонской.

«Преступления против общей безопасности» — глава XX УК Польши, принятого в 1997 г., представляет интерес с точки зрения сравнения с главой 24 УК России. Отметим неординарные подходы и принципы формулирования норм УК Польши, в которые за последнее время были внесены коренные изменения и дополнения¹. Так, террористические действия, выраженные в различных формах, достаточно обстоятельно описаны в статьях главы XX УК Польши. Данная глава содержит поощрительные нормы, которые стимулируют деятельное раскаяние виновного, предусматривая либо освобождение его от наказания (лицо, добровольно удалившее с водного или воздушного судна установленное им устройство, угрожающее безопасности людей, не подлежит наказанию по ст. 167), либо чрезвычайное смягчение наказания (такая мера в силу ст. 169.3 может быть применена, например, в

отношении лица, взявшего под свой контроль водное или воздушное судно, но затем передавшего его под контроль уполномоченному лицу).

Польский законодатель, не выделяя в УК хулиганство в качестве самостоятельного преступления в числе преступлений против жизни и здоровья, предусмотрел уголовную ответственность за участие в драке или нанесение побоев, которыми создаются непосредственная опасность для жизни человека или наступление тяжелого вреда его здоровью (ст. 158.1).

УК Республики Болгарии, действующий с 1 мая 1968 г., в главе 10 «Преступления против порядка и общественного спокойствия» предусматривает уголовную ответственность в виде лишения свободы от одного года до пяти лет за организацию или руководство группой, образованной с целью совершения преступлений, участник такой группы наказывается лишением свободы до трех лет (ст. 321). Пункт 4 указанной статьи содержит положения о том, что участник группы не наказывается, если он добровольно до совершения им или группой преступления сдастся органам власти и сообщит все, что ему известно о группе. Не употребляя термин «хулиганство», законодатель Болгарии говорит о непристойных действиях, грубо нарушающих общественный порядок и выражающих явное неуважение к обществу².

УК Швеции, вступивший в силу с 1 января 1965 г., в главе 13 «О преступлениях, представляющих общественную опасность» предусматривает возможность менее строгого наказания, чем то, которое назначается за такие деяния, как захват судна и др. лицу, добровольно предотвратившему опасность или последствия, указанные до возникновения существенных неудобств или беспокойства (ст. 11).

Уголовный кодекс ФРГ по состоянию на 17 августа 1999 г. в разделе «Преступные деяния против общественного порядка» предусматривает уголовную ответственность за создание вооруженных групп и преступных сообществ, за вербовку в преступное сообщество и поддержку его деятельности.

При соблюдении определенных условий (сообщение о фактах, знание о которых может предотвратить совершение преступления, содействие раскрытию преступного деяния, задержание исполнителя или подстрекателя либо пособника) уголовное преследование в отношении такого лица

может быть прекращено. Установлена уголовная ответственность за создание террористического сообщества с определенными целями, указанными в ст. 129а УК ФРГ, а также за вербовку в него новых участников и за поддержку его деятельности. Для соучастников, вина которых малозначительна, суд может по своему усмотрению смягчить наказание (ст. 129а (4) УК ФРГ). Несколько разновидностей поджогов (поджог, тяжкий поджог, особо тяжкий поджог, поджог, повлекший смерть человека, поджог, совершенный по неосторожности), опасное посягательство на деятельность железнодорожного или воздушного транспорта включены в раздел 28 УК ФРГ под названием «Общепасные преступные деяния». Здесь также предусмотрены статьи деятельного раскаяния: если исполнитель добровольно отказывается от дальнейшего совершения преступного деяния или иначе предотвращает грозящую опасность, суд может смягчить наказание (ст. 306е, 314а, 320 УК ФРГ). Статья о захвате заложника (239б) содержится в разделе 18 УК ФРГ «Преступные деяния против личной свободы», причем в диспозиции статьи указан определенный срок (более одной недели) лишения свободы жертвы с целью вынудить третье лицо к совершению действия, допущению действия или бездействию³.

Соответствующие нормы о преступлениях против общественной безопасности в Уголовном кодексе Швейцарии от 21 декабря 1937 г. содержатся в разных разделах. Например, ст. 185 «Захват заложников» помещена в разделе четвертом «Преступления и проступки против свободы». В особо тяжких случаях, если преступное деяние касается многих людей, лицо может быть наказано пожизненной каторжной тюрьмой.

В седьмом разделе УК Швейцарии «Общепасные преступления и проступки» законодатель говорит о действиях, умышленных или неосторожных, вызвавших взрыв. Уголовная ответственность за участие в деятельности организации, которая сохраняет в тайне свое построение и личный состав и преследует цели совершения насильственных преступлений или обогащения преступными средствами, предусмотрена в двенадцатом разделе УК Швейцарии «Преступления и проступки против общественного спокойствия». Причем уголовная ответственность существует и за поддержку такой организации в ее преступной деятельности. В этом же разделе предусмотрена ответственность за угрозу общественной безопасности, связанную с применением оружия⁴.

Уголовный кодекс Испании в разделе XXII «Преступления против общественного порядка» содержит отдельные главы о преступлениях против общественной безопасности⁵. Так, глава 3 «О публичных беспорядках» включает несколько статей о посягательствах против общественного спо-

койствия и порядка. В главе 5 указанного раздела «О владении, торговле и хранении оружия, боеприпасов или взрывчатых веществ и о терроризме» (ст.ст. 571, 572, 574) законодателем установлена уголовная ответственность за сотрудничество и содействие вооруженным бандам, формированиям или террористическим группам. Наказание за такие преступные действия — тюремное заключение на срок от двадцати до тридцати лет, если преступление повлечет смерть человека.

Уголовное законодательство Испании предусматривает ответственность за создание незаконных объединений, имеющих цель совершения преступлений. Такие объединения представлены в виде вооруженных банд, формирований или террористических групп (ст. 515 УК).

Уголовная ответственность по испанскому законодательству предусмотрена к тем лицам, которые осуществляют или облегчают совершение акта сотрудничества вооруженной банде, формированию либо террористической группе. Актами сотрудничества являются: информирование или наблюдение за людьми, собственностью либо оборудованием; строительство, подготовка, уступка или использование жилых помещений и хранилищ; укрывательство либо перемещение людей, связанных с вооруженными бандами, формированиями или террористическими группами; организация практических тренировок либо участие в них и другие формы экономического и любого другого содействия вооруженным бандам, формированиям или террористическим группам.

Уголовный кодекс Голландии, вступивший в силу в 1886 г. (с последними изменениями и дополнениями в 1997 г.) в разделе VII «Преступления, ставящие под угрозу общую безопасность людей или собственность» предусматривает уголовную ответственность за различные действия, вызвавшие пожар, взрыв или наводнение; за разрушение либо повреждение электростанций; приведение в негодность компьютерного устройства и т.п. (ст.ст. 157-176 УК). Следует отметить, что голландское уголовное право включает вторую категорию преступлений, так называемые проступки. Для преступлений этой категории психический элемент обычно не требуется. Так, в 1-м разделе книги 3 УК голландский законодатель говорит о проступках, связанных с общей безопасностью людей и собственности. Наказание за такое преступление, как захват заложника, приведший к смерти последнего (ст. 282а УК), увеличивается, иногда даже до уровня наказания за тяжкое или простое убийство. Преступник в результате такого действия подлежит пожизненному тюремному заключению или тюремному заключению на срок до двадцати лет (ст. 282а УК)⁶.

В УК Италии в 1982 г. была введена ст. 416, которая гласит: «Всякий, кто участвует в объединении

мафиозного типа, состоящем из трех или более лиц, наказывается лишением свободы на срок от 3 до 6 лет. Все те, кто создают, руководят или организуют объединение, наказываются лишением свободы на срок от 4 до 9 лет».

Новый Уголовный кодекс Франции террористические акты рассматривает как конкретные формы проявления терроризма, предусмотренного в кодексе в качестве родового понятия. Раздел кодекса называется «О терроризме», а глава, содержащая составы преступлений, — «О террористических актах», и в самих составах (ст.ст. 421-1, 421-2) даются признаки террористических актов.

Вышеприведенный обзор некоторых современных уголовных законов стран, относящихся к континентальной системе уголовного права, свидетельствует, что большинство из них содержат в том или ином виде, в разных главах или разделах уголовную ответственность за преступления против общественной безопасности.

Англосаксонская система имеет существенное различие с континентальной, что связано, прежде всего, с тем, что в странах Западной Европы отсутствует прецедентное право.

Типичным представителем англосаксонской системы является Великобритания, в которой отсутствует единый уголовный кодекс, а при решении уголовных дел применяются прецедент и отдельные законы. Уголовная ответственность за преступления в области общественной безопасности установлена в уголовных законах Англии. Так, в разделе «Беспорядки» говорится о незаконном сборище (*unlawful assembly*), имеющем место, когда три или более лица собираются вместе, чтобы совершить насильственное преступление либо осуществить другой замысел незаконным, нарушающим спокойствие образом. Речь здесь идет о таком объединении лиц, которое вследствие поставленной цели не только противоречит правопорядку, но и ставит под угрозу общественное спокойствие. Приотягчающих обстоятельствах сборище имеет место, когда при скоплении, по меньшей мере, 12 лиц был оглашен приказ разойтись. Лицо, которое по истечении часа после этого участвует в сборище, подвергается максимальному наказанию — пожизненному тюремному заключению⁷.

Уголовное право Англии выделяет также обширную группу преступлений, объединенных понятием «причинение общественного вреда». Как таковые рассматриваются, например: 1) причинение обществу беспокойства на проезжих дорогах (местах) действиями либо упущениями, которые делают проезд (проход) затруднительным или опасным; 2) производство опасных или оскорбляющих нравственность предметов либо торговля ими.

Уголовное право США представлено Примерным уголовным кодексом, сохраняющим систе-

му «неопределенных приговоров», неопределенных формулировок и доктрину абсолютного запрещения. В кодексе выделена группа преступлений под названием «Посагательства на публичный порядок и благопристойность», где названы такие преступления, как учинение беспорядков; поведение, нарушающее общественный порядок; фальшивая публичная тревога; вызывание раздражения; препятствование движению по дорогам и иным публичным проездам и др.⁸ Различные хулиганские проявления закреплены в нескольких статьях законодательства США. Так, статья 240.5 «Учинение беспорядков второй степени» раздела «Посагательства на публичный порядок» говорит о шумном и буйном поведении, вызывающем опасность общественной тревоги⁹.

Таким образом, в уголовном законодательстве США, как и в уголовном законодательстве Англии, в основном, содержатся нормы статей о преступлениях, посягающих на общественный порядок.

Существенным восполнением пробела уголовного законодательства США в сфере борьбы с преступлениями против общественной безопасности является значимый в области законодательных актов Закон 1970 г. «О контроле над организованной преступностью», известный под названием Закон RICO¹⁰. Одна из наиболее важных в Законе RICO — норма в п. «d» § 1962, которая гласит, что незаконным для всякого лица является вступление в сговор с целью нарушения любого из положений закона¹¹. Таким образом, преступлением стал признаваться факт участия в преступном сообществе, предполагающий сознание лицом своего членства в группе и готовность совершить в ее составе любое преступление. Данная норма открыла возможность привлечения к уголовной ответственности организаторов преступных сообществ, как правило, не принимающих непосредственного участия в конкретных преступлениях. В качестве меры наказания за нарушение закона предусмотрено тюремное заключение до 20 лет и штраф до 25 тыс. долларов. Закон RICO предусмотрел жесткие экономические санкции, включающие, помимо высоких штрафов, конфискацию всей полученной прибыли или любой другой собственности виновных лиц.

Вопросы борьбы с преступлениями в области общественной безопасности в США регулирует еще один закон 1968 г. о контроле над преступностью и безопасностью на улицах¹².

Отдельную группу представляет уголовное законодательство некоторых стран азиатского региона, например, Японии и Китая.

В настоящее время в Японии действует УК 1907 г. Теоретически японское уголовное законодательство не применяет в качестве источника судебный прецедент, однако фактически его влияние на судебные решения играет существенную роль.

Основными источниками японского уголовного законодательства служат Конституция страны и специальные законы как отклик на возникновение в криминологической ситуации новых видов преступлений. Такими законами в области борьбы с преступлениями против общественной безопасности являются: Закон 1974 г. о наказаниях за действия, создающие опасность для воздухоплавания; Закон 1978 г. о наказаниях за вымогательство с использованием заложников. Основу для борьбы с организованной преступностью составляет Закон 1991 г. о предотвращении неправомерных действий членов организованных преступных формирований¹³.

УК Китайской Народной Республики, вступивший в силу с 1 октября 1997 г., в главе 2 «Преступления против общественной безопасности» предусматривает уголовную ответственность за организацию, руководство или активное членство в террористической организации (ст. 120)¹⁴. В главе 6 УК КНР «Преступления против порядка общественного управления» раздела «Преступления против общественного порядка» содержится ряд статей, предусматривающих уголовную ответственность за подобные преступления.

Из анализа приведенного законодательства очевидно, что наиболее детально ответственность за преступления в области общественной безопасности отражены в УК стран континентальной системы права. Уголовное законодательство стран, представленных англосаксонской системой, консервативно и во многом уступает по эффективности законодательству России. Вместе с тем современное американское законодательство располагает определенным арсеналом правовых средств борьбы с некоторыми преступлениями в области общественной безопасности.

Таким образом, сравнительно-правовой анализ уголовного законодательства России и зарубежных стран континентальной системы позволяет сделать определенные выводы. Кодексы зарубежных стран содержат соответствующие нормы составов преступлений против общественной безопасности, которые зачастую расположены в разных главах. По сути, нормы повторяются, но диспозиции описаны более подробно, чем в УК России. Широко представлен институт деятельного раскаяния, главы содержат поощрительные нормы, которые стимулируют раскаяние виновного (УК Польши, Болгарии, Швеции, ФРГ). Отметим еще моменты, которые касаются конкретных норм.

1. В Германии, Франции, как и в России, предусмотрена уголовная ответственность за факт создания преступного сообщества и за участие в нем. Помимо этого, в Италии, Испании, Франции, Германии само существование преступного формирования признается общественно опасным. Высокая общественная опасность преступных форми-

рований признается независимо от тяжести преступлений, для совершения которых они создаются. «Руководство» в качестве признака объективной стороны предусмотрено только российским УК. Вызывают интерес положения УК Германии, закрепляющие признаки объективной стороны, как «вербовка» и «поддержка». Ни один из приведенных уголовных кодексов, кроме России, не содержит такого обязательного признака субъективной стороны преступного сообщества (преступной организации), как наличие цели создания — совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

2. Наиболее строгие санкции за создание преступного сообщества присущи УК России, из проанализированных законодательств зарубежных стран — УК Испании.

3. Уголовное законодательство ФРГ и Испании предусматривает уголовную ответственность за соучастие, содействие, поддержку вооруженным бандам, формированиям, террористическим группам. Изучение уголовного законодательства зарубежных стран позволяет сделать вывод, что общие положения института организации преступного сообщества (преступной организации) носят консервативный характер и не всегда отвечают современным требованиям решения проблем борьбы с преступлениями против общественной безопасности.

4. Существует ряд перспективных направлений в сфере использования положительного опыта по борьбе с преступлениями подобного характера, в частности, в применении уголовно-правовых средств по охране потерпевших, свидетелей и их близких, проходящих по делам данной категории (например, в США — Служба Маршала)¹⁵.

5. Следует отметить суровость санкций за преступления против общественной безопасности в некоторых странах. Так, в Голландии за захват заложника, повлекший его смерть, наказание преступнику предусмотрено в виде пожизненного тюремного заключения. По УК Швейцарии преступник за захват заложника, если преступное деяние касается многих людей, также может быть наказан пожизненной каторжной тюрьмой. Возможно, и в российском уголовном законодательстве следует ужесточить санкции.

Стремление добиться успеха в противостоянии организованным группам, совершающим преступления против общественной безопасности, предполагает особый подход к борьбе с данным явлением. Во всех европейских государствах, ориентированных на соблюдение норм права, ощутимые результаты наступали только после принятия комплексных законов по борьбе с организованной преступностью. В таких странах, как Италия, США, Германия, отмечается единая логика борьбы с организованной преступностью, а в России такая

борьба ведется на уровне отдельных решений. Президентом РФ издавались Указы, принимался ряд иных мер организационного и правового характера¹⁶. Федеральный закон «О борьбе с организованной преступностью» был принят Федеральным Собранием РФ в 1995 г., но Президент наложил вето.

¹ См.: Уголовный кодекс Республики Польша. СПб., 2001. С. 117-118.

² См.: Уголовный кодекс Болгарии. СПб., 2001. С. 76-78.

³ См.: Уголовный кодекс ФРГ. М., 2001. С. 56-58.

⁴ См.: Уголовный кодекс Швейцарии. СПб., 2000. С. 45.

⁵ См.: Уголовный кодекс Испании. СПб., 2000. С. 56-57.

⁶ См.: Уголовный кодекс Голландии. СПб., 2000. С. 34-36.

⁷ См.: Современное зарубежное уголовное право / Под ред. А.А. Пионтковского. М., 1961. Т.3. С. 288-289, 758.

⁸ См.: Примерный уголовный кодекс США / Под ред. Б.С. Никифорова. М., 1969. С. 184-187, 303.

⁹ См.: Уголовное право Соединенных Штатов Америки. М., 1986. С.154-155.

¹⁰ В литературе название этого закона встречается в дословном переводе как «Закон об организациях, подвергающихся рабству и коррупции». См., напр.: Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В.С. Овчинского. М., 1996. С. 69.

¹¹ См.: Уголовное право США: (Сборник нормативных актов) / Под ред. И.Д. Козочкина. М., 1985. С. 7-8.

¹² В юридической литературе он встречается под названием «Комплексный закон о борьбе с преступностью и безопасностью на улицах». См., напр.: Смирнов М.П. Оперативно-розыскная деятельность криминальной (уголовной) полиции зарубежных стран. М., 1995. С. 55.

¹³ См.: Уголовное законодательство зарубежных стран / Под ред. И.Д. Козочкина. М., 1999. С. 321.

¹⁴ См.: Уголовный кодекс КНР. СПб., 2001. С. 45.

¹⁵ См.: Сафир Г. Программа защиты свидетелей в США: Зарубежный опыт правового регулирования по вопросам защиты участников уголовного судопроизводства и практика его применения. М., 2000. С. 201.

¹⁶ См.: Организованная преступность — 4 / Под ред. А.И. Долговой. М., 1998. С. 6.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ВЫЯВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ¹

А.С. Поправко

В последние годы в структуре и динамике экономической преступности происходит ряд неблагоприятных изменений. В их числе следует назвать рост налоговых преступлений в сфере строительства. Примечательно, что примитивные способы уклонения от уплаты налогов уступают место крупномасштабным преступным акциям межрегионального и даже международного уровня. Вкладывая деньги в привлечение высококвалифицированных специалистов в различных областях знаний и отраслях экономики, используя новейшие достижения в сфере высоких технологий, преступные формирования нередко становятся технологически недостижимыми для правоохранительных органов, завоевывают все более сильные позиции на бурно развивающемся рынке недвижимости.

Проблема усугубляется тем, что за последние пять лет значительно увеличилось количество юридических лиц и частных предпринимателей, занимающихся строительным бизнесом. В настоящее время на территории Омской области зарегистрировано почти 4 тыс. хозяйствующих субъектов строительной отрасли, что составляет примерно 9%

от общего количества предприятий, зарегистрированных в области. Такая отрасль народного хозяйства, как строительство — в регионе четвертая по количеству хозяйствующих субъектов после промышленности, сельского хозяйства и торговли. Абсолютное большинство юридических лиц (около 90%) имеют частную форму собственности, и только 2,5% предприятий являются государственными или муниципальными. Налоговые платежи в этой отрасли составляют 8% от налоговых поступлений в области (примерно 1427 млн. руб.), недоимка по налогам и сборам составляет 13,6% от общего объема работ (432,8 млн. руб.).

Анализ оперативно-розыскной информации свидетельствует, что криминальные формирования, действующие в строительной сфере, стремятся приобретать либо иметь контрольный пакет акций высоколиквидных строительных предприятий и организаций, создавать собственные строительные производства, выходить на формирование преступных международных связей, проникать в макроэкономику и финансовую систему, влиять на органы власти. Однако современная организа-

ция оперативно-розыскного противодействия налоговым преступлениям в сфере строительства, по нашему мнению, по-прежнему осуществляется методами, имевшими эффективность в условиях централизованной экономики, когда экономическая преступность не только носила местный (локальный) характер, но и, безусловно, имела меньший криминальный профессионализм и организованность. Кроме того, административно-командная система, по существу, не знала налоговых преступлений и, соответственно, у правоохранительных органов не набирался опыт их выявления и раскрытия.

В последние два десятилетия ситуация существенно изменилась. По мнению 78% опрошенных нами сотрудников подразделений по борьбе с налоговыми преступлениями, от уплаты налогов уклоняются более 60% предприятий, занимающихся строительством. Причем 86% оперуполномоченных отмечают недостатки в методическом обеспечении деятельности по выявлению рассматриваемых преступлений.

Следует заметить, что отсутствие научно обоснованных рекомендаций по оценке объема и структуры уклонения от уплаты налогов на строительных объектах осознается и руководителями федерального уровня. При этом особое значение придается процессу автоматизации деятельности по выявлению налоговых преступлений. Так, в соответствии с Концепцией использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. предусмотрено сокращение размеров потерь бюджетов всех уровней, связанных с уклонением налогоплательщиков от выполнения ими налоговых обязанностей, улучшение обслуживания налогоплательщиков на основе создания комплексной системы учета налогоплательщиков и мониторинга их деятельности, системы информационно-аналитического обеспечения налоговых проверок².

По нашему мнению, недоработки в решении проблемы эффективного противодействия налоговым преступлениям в строительстве во многом обусловлены наличием узковедомственных подходов. Так, налоговая служба сводит проблему оценки ущерба, наносимого теневой экономикой, к констатации цифры недополученных бюджетами различных уровней налоговых платежей. Проблема же минимизации негативного влияния теневой экономики на налоговые поступления требует комплексного решения. Обеспечить его, на наш взгляд, позволяет подход с точки зрения экономической безопасности. С его помощью можно рассмотреть влияние теневой экономики на различные сферы, в частности, налоговую.

По-видимому, следует согласиться с мнением о том, что многие современные исследования экономической безопасности, теневой экономики,

противодействия налоговым преступлениям слишком общи, не затрагивают практическую область криминализации экономики и ее центральное звено — преступность. Сотрудники же правоохранительных органов работают, в основном, не с факторами, влияющими на преступность, а непосредственно с фактами преступной деятельности.

В настоящей статье предпринята попытка сделать обзор методов, используемых для определения объемов теневой экономики в сфере строительства. Не все они на сегодняшний день применяются на практике, однако такое описание полезно для получения наиболее полного представления об имеющихся способах и инструментах определения объемов теневой экономики³.

Балансовый метод, основанный на сопоставлении взаимосвязанных показателей, характеризующих исследуемое явление (доходы и расходы в строительных организациях, ресурсы и их использование и др.). Суть балансового метода заключается в сопоставлении величин, с разных сторон описывающих явление. Он позволяет провести количественный анализ теневой деятельности, влияющей на налоговые отчисления, однако причиной найденных расхождений могут быть иные факторы, нежели предусмотренные оперативно-розыскной версией.

Метод аналогий, т.е. использование подобных характеристик сходной системы для оценки известных и неизвестных (полученных в результате оперативно-розыскной деятельности) параметров финансово-хозяйственной характеристики строительной организации. Например, результаты проверки, проведенной на одном объекте строительства, можно с определенными оговорками использовать для расчетов аналогичных показателей на сходных по комплексу экономических, финансовых, природно-климатических и других условий строительных объектах. Недостаток данного метода заключается в чрезмерной, по нашему мнению, зависимости качества оценки от схожести строительных объектов.

Метод косвенных индикаторов, применяемый при наличии легко определяемой связи между неизвестным показателем и косвенной информацией. Сюда же включаются методы, основанные на использовании математических моделей, описывающих связь между косвенным индикатором и неизвестным показателем⁴.

Используя этот метод, подразделения по налоговым преступлениям должны учитывать, что он не позволяет провести количественный анализ теневой деятельности из-за большого числа косвенных индикаторов. Часто трудно установить связь между косвенным индикатором и теневой деятельностью. Примером применения данного метода может служить использование косвенного индикатора для определения объемов выполненных

строительных работ (а в дальнейшем — размера налогооблагаемой базы), количества потребленной электроэнергии, строительных материалов и т.п.

Метод экспертных оценок. Эффективность его может, по нашему мнению, нивелироваться высоким уровнем субъективизма. Однако он дает возможность получения абсолютных и относительных результатов, в т.ч. в областях, недоступных исследованию другими методами.

Вместе с тем невозможно предложить универсальный метод определения показателей неформальной экономики, прежде всего, из-за различий информационной базы, а также в силу большой специфики проявлений теневой экономики в различных сферах строительства и на различных стадиях производственного цикла.

Нельзя не отметить, что существует и иная классификация, позволяющая применять для оценки величины теневой экономики в сфере строительства методы разделить на три группы: прямой подход, косвенный подход и методы математического моделирования⁵. Эта классификация основывается на единственном признаке — источнике получения информации. В первом случае — это данные, полученные при прямом обследовании строительных объектов; во втором — применение косвенных индикаторов (или их набора), включая балансовые модели; в третьем — использование характеристик временных рядов с последующим анализом полученных зависимостей. Например, доначисление к объему выполненных строительных работ с учетом данных по налоговым проверкам. Точность метода зависит от оперативно-розыскной версии способа уклонения от налогов. Существует достаточно большое количество показателей, косвенно характеризующих проявления теневой активности в сфере строительства.

Метод специфических индикаторов. Связан с использованием фиксированного показателя, отражающего уровень теневой деятельности как на отдельном строительном объекте, так и в целом по строительной отрасли региона. Он может быть получен прямым или косвенным методом.

Прямые методы (микрометоды) предполагают применение информации, полученной в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий, от лиц, содействующих органам, осуществляющим оперативно розыскную деятельность, и т.д. Достоинство их состоит в надежности, недостатки — сложность сбора и нередко субъективный характер информации.

Косвенные методы основаны преимущественно на информации систем сводных экономических показателей официальной статистики, данных государственных контролирующих органов.

Оценка детерминантов. — метод мягкого моделирования, включающий выделение совокупности факторов, определяющих теневую экономи-

ку, и направленный на расчет ее относительных объемов.

Структурный метод. Основан на использовании информации о размерах теневой экономики в различных отраслях производства.

Смешанные методы предполагают применение комплекса методов при оценке различных сфер теневой экономики (методика MIMIC: Multiply Indicators Multiply Causes).

Проявления теневой экономики в сфере строительства значительно шире рамок самой экономики (включают в себя также социальные, психологические, культурологические, этнополитические и другие последствия), поэтому информацию о ней можно получать методами, которые свойственны смежным отраслям знаний:

— социологический метод в сочетании со статистическим помогает выявить сложившуюся систему экономических и социальных отношений в сфере строительства;

— анализ нормотворческой базы представляется чрезвычайно важным методом в современных условиях для выявления результатов действия правовых актов, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов в строительстве.

Используя совокупность методов, важно выделить не одну, а ряд оперативно-розыскных версий о способах совершения налоговых преступлений в строительных организациях. Причем версии должны, как нам представляется, опираться и на такие показатели, как:

— сведения из отчетности правоохранительных органов по выявлению преступлений в сфере строительства;

— результаты проверок различных государственных контролирующих органов;

— государственная статистическая отчетность строительных предприятий и организаций.

Таким образом, многообразие существующих методов говорит о широком спектре средств, способов и приемов оценки размеров теневой экономической деятельности в сфере строительства. Полагаем, что они должны быть проанализированы и применены в деятельности по борьбе с налоговыми преступлениями в строительстве.

⁵ Статья подготовлена на основе исследований, проведенных автором в Омской области.

² См.: Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.

³ См.: Методологические положения по расчету основных параметров скрытой (неформальной) экономики. Утв. постановлением Госкомстата России от 31 января 1998 г. № 7.

⁴ См.: Егорова Е.Н., Петров Ю.А. Оценка полной ставки налогообложения добавленной стоимости в России и зарубежных странах // Экономика и математические методы. 1996. Т. 32. Вып. 2. С. 38-48; Дрейнер Н., Смит Г. Прикладной регрессионный анализ: В 2 кн. 2-е изд. М., 1986.

⁵ Increasing shadow economies all over the world – fiction or reality? A Survey of the Global Evidence of their Size and of their Impact from 1970 to 1995 // Friedrich Schneider and Dominik Enste.

ОСОБЕННОСТИ ДЕТЕРМИНАЦИИ ИСТЯЗАНИЙ НА МИКРОУРОВНЕ

Ю.С. Пестерева

Особенности детерминации истязаний на микроуровне обусловлены, прежде всего, семейно-бытовой природой данного преступления. Анализ 250 уголовных дел показал, что более 90% всех истязаний совершались против членов семьи, родственников или ближайшего бытового окружения.

С точки зрения целей криминологического исследования, под бытом следует понимать относительно обособленную сферу повседневной человеческой жизни, включающую в себя удовлетворение как материальных, так и духовных потребностей, оказывающую огромное влияние на различные стороны жизни людей, на формирование личности¹.

Э.Ф. Побегайло считает, что бытовая сфера складывается на основе сложной системы связей внутри семьи, между личностью и малыми социальными группами, а также личностью и обществом. Сложная система межличностных отношений, взаимных воздействий предопределяет поведение людей в быту, в то время как пробелы в нравственном воспитании и сформировавшаяся на этой основе негативная личностная установка способствуют совершению «бытовых» преступлений².

Отношения в быту могут быть ограничены социально-психологическими связями, возникающими при постоянном общении (в квартире, доме, общежитии, дворе), и выполнять функции удовлетворения потребностей людей. Структуру бытовой сферы можно представить следующим образом:

- внутрисемейная сфера (супружеские (фактические и юридические), родительские, иные родственные отношения);
- личностно-бытовая сфера (отношения в бытовых микрогруппах вне семьи);
- общественно-бытовая сфера (общественный быт, бытовые услуги, общение в публичных местах)³.

Для изучения особенностей детерминации истязаний имеют значение первые два структурных элемента.

Анализ эмпирических данных подтверждает характеристику истязания как внутрисемейного преступления. Более 78% участников криминального конфликта находились в фактических или юридических брачных отношениях, около 10% — в родственных. Согласно изученным данным большинство преступников состояли в фактических брачных отношениях. При средней продолжительности брачных отношений — 5 лет у 80% пар конфликт развивался в течение одного-двух лет. Исследование показало, что в 93% случаев от общего числа исследованных уголовных дел истязания стали следствием развития конфликта. Интенсивность конфликта определяется сущностью семейных отношений, уровнем и образом жизни семьи, нравственно-психологическими особенностями участников конфликта.

Обратимся к анализу и оценке конфликтов в механизме детерминации истязаний.

Конфликт можно определить как наиболее острый способ разрешения значимых противоречий, возникающих в психике отдельного человека, в процессе межличностного взаимодействия, сопровождающийся сильными негативными эмоциями⁴.

Временные рамки конфликта определяются его началом и окончанием. Начало конфликта предполагает наличие двух условий: осуществление действий, направленных против другого человека, осознание последним того, что указанные акты причиняют ущерб его интересам, и, как следствие, ответные шаги с его стороны. Окончание конфликта — прекращение противостояния обеих сторон.

С точки зрения О.Н. Громовой, свойства любого конфликта (несмотря на их разнообразие) таковы: наличие противоречия; противоборство субъектов конфликта; стремление нанести ущерб; негативные эмоции и чувства по отношению друг к другу как фоновые характеристики конфликтного взаимодействия⁵.

Конфликты, приводящие к истязаниям, по способу разрешения являются насильственными, по

природе возникновения — социально-психологическими, по степени выраженности — открытыми, по количеству участников — внутри- или межличностными.

Природа любого конфликта двояка. С одной стороны, в его основе лежит неприятие иного человека (группы лиц), с другой — внутреннее осознание и оценка причин сложившейся негативной ситуации. Острота конфликта во многом зависит от того, связан ли он с объективными интересами или ложными. В последнем случае конфликт наиболее интенсивен, так как увязан с субъективными свойствами личности. Насилие как способ разрешения конфликтов в малых социальных группах может быть обусловлено: а) внутриличностными проблемами инициатора конфликта; б) межличностными противоречиями между членами данной группы; в) сочетанием первого и второго условий.

В первом случае истязатель решает свои собственные психологические проблемы или реализует определенные жизненные установки в ситуации, внешне не имеющей формы конфликта, т.е. в отсутствии столкновения интересов, конкурирующих целей и иных противоречий между субъектами малой социальной группы. Известно, что ребенок, вырастая, переносит опыт внутрисемейного общения во взрослую жизнь. «Социальное наследование» выражается в избираемой модели поведения по отношению к супругу, детям, своим основным семейным обязанностям. Следует согласиться с А.А. Исаковым, что склонность к агрессии и насилию формируется через социальное научение: наблюдение поведения окружающих, собственный удачный опыт применения агрессии и, таким образом, первостепенная роль в формировании агрессивных личностных диспозиций отводится социальному окружению, в первую очередь — семье⁶. Подросток, наблюдавший систематическое внутрисемейное насилие, плавно перенесет такой опыт социального «общения» во взрослую жизнь.

Исследования показывают, что в российских семьях при воспитании детей достаточно часто применяются разнообразные формы насилия. За 2004 г. в России более тысячи детей убиты своими родителями⁷. Согласно социологическим опросам 36% родителей считают, что физическое насилие — необходимый атрибут воспитания ребенка, 50% лиц признают «битьё» вынужденной мерой, и лишь 14% полагают, что это неприемлемый способ воспитания.⁸

Вторая группа причин конфликтов, разрешающихся насильственным способом, обуславливается межличностным неприятием и непониманием членов семьи (иной малой социальной группы).

Семья как важнейший социальный институт переживает в настоящее время серьезную транс-

формацию. Традиционные характеристики российской семьи (закрытость, обособленность, разделение семейных ролей) уходят в прошлое под воздействием изменяющегося социума. Внешнее влияние на семью со стороны общества и негативные тенденции внутри самого этого института порождают кризис семьи, который, в частности, обнаруживается в падении рождаемости и увеличении числа разводов.

Семейные конфликты во многом обусловлены противоположностью взглядов супругов на отдельные моменты супружеской жизни. С точки зрения Д.А. Шестакова, к таковым можно отнести: добрачную и внебрачную половую жизнь; борьбу за главенство в семье; употребление спиртных напитков; жилищный вопрос⁹. С.Б. Соболева относит к наиболее типичным противоречиям внутри семьи следующие: 1) трудности адаптации одного из супругов к условиям совместной жизни, в которых должна развиваться новая семья; 2) нежелание допустить во вновь созданную семью родственников одного из супругов; конфликт интересов, потребностей, ценностных ориентаций супругов; 3) главенство одного из супругов, навязываемое другим членам семьи; 4) потеря интереса одного из супругов к другому; 5) взаимная потеря интереса супругов друг к другу; 6) низкий моральный уровень супругов; 7) пьянство и аморальные поступки¹⁰.

В результате проведенного нами анализа уголовных дел были выявлены наиболее типичные внешние факторы, провоцирующие конфликты, приводящие к истязаниям. Супружеская неверность как причина конфликта называлась в 15% изученных дел об истязаниях; материальные трудности — 11; жилищные проблемы — 8; неисполнение ребенком правил, устанавливаемых родителями, — 3, пьянство — 80, бытовые разногласия — 35, прочие (резкое несовпадение интересов и ценностных ориентаций, борьба за лидерство) — в 22% случаях¹¹.

Абсолютное большинство истязаний совершается в квартирах и частных домах — около 98%, во дворе и различных нежилых строениях — 2%. Необходимо отметить, что в зарождении конфликта, приводящего к истязанию, важным отрицательным фактором выступает жилищная проблема, заключающаяся в невозможности бывших супругов иметь отдельное жилье. В результате указанные лица и после развода продолжают совместное проживание. Негативное отношение друг к другу при вынужденном постоянном общении только усиливается, и в конечном итоге приводит к преступлению.

Согласно эмпирическим данным в утреннее время (6 – 12 часов) совершается 4,4% истязаний, в дневное (13 – 17 часов) — 35,6, в вечернее (18 – 23 часов) — 57,7, в ночное (24 – 6 часов) — 2,3%. В будние дни — 67,4% истязаний, в выходные и праздничные — 32,6%. Интересно, что полученные данные существенно отличаются от результатов ана-

логичного исследования, проведенного в 1975 г. Н.М. Ильдемирным. По его сведениям, 82,4% (против нынешних 60%) истязаний совершались в вечерние и ночные часы, 17,6% (против 40%) — в утренние и дневные¹². На наш взгляд, увеличение доли утренних и дневных истязаний непосредственным образом связано с изменением структуры занятости населения. Безработица в СССР официально отсутствовала, а за «ведение паразитического образа жизни» предусматривалась уголовная ответственность. Естественно, что подавляющее число истязаний приходилось на нерабочее время. Современная социальная обстановка кардинально отличается от той, которая существовала в нашей стране 20 или 30 лет назад. В настоящее время 58% всех преступлений совершают лица, не имеющие постоянного места работы, 40,2% жертв истязаний и 51% истязателей являются безработными, что, по нашему мнению, и детерминирует рост числа истязаний в утреннее и дневное время.

По содержанию ситуации конфликты, в результате которых совершались истязания, можно разделить на три вида: конфликт, инициатором которого выступает преступник; конфликт, вызванный аморальным образом жизни потерпевшего и преступника; конфликт, инициированный потерпевшим. Следует отметить, что любой межличностный конфликт возможен только при наличии, как минимум, двух индивидов, отсюда изучение механизма детерминации истязания невозможно без анализа поведения его жертвы.

При анализе механизма совершения конкретного преступления основное внимание исследователей, как правило, фокусируется на личности преступника, его социально-демографических, нравственно-психологических и уголовно-правовых свойствах. Поведение жертвы и ее специфические характеристики рассматриваются, в основном, через призму конкретной жизненной ситуации и ситуации совершения преступления, которые выступают в качестве внешних условий, детерминирующих противоправное поведение индивида. Признавая жертву в качестве необходимого элемента криминологической ситуации, невозможно отрицать ее важную, а иногда и решающую роль в генезисе преступного поведения. Один из основоположников виктимологии Г. Гентинг отмечал, что в некотором смысле жертва создает преступника¹³.

Истязание относится к группе насильственных преступлений против личности, и ему свойственны общие (родовые) криминологические характеристики данного вида преступности. Вместе с тем криминологическая картина изучаемого деяния весьма своеобразна. Специфика определяется, как мы указали выше, внутрисемейной, реже — бытовой природой истязания (продолжительным характером социальных связей субъектов криминально-

го конфликта, протяженностью во времени негативных процессов в отношениях между ними, наличием тех или иных психологических установок в отношении друг друга). Таким образом, истязанию имманентно присущ взаимообуславливающий характер поведения преступника и его жертвы.

Анализ эмпирических данных позволяет сделать следующие выводы. Подавляющее большинство жертв истязаний составляют женщины (99,1%), максимальная степень виктимности выявлена у лиц в возрасте от 30 до 49 лет, наиболее часто насилью подвергаются жены или сожительницы, более половины потерпевших имеют полное среднее или среднее профессиональное образование (что значительно выше уровня образованности истязателя), постоянным источником дохода располагают всего 30,8% жертв. Семейные отношения (зачастую продолжительные), наличие общих детей, материальная зависимость во многом определяют нежелание потерпевших обращаться в правоохранительные органы, что в итоге дает высокий уровень латентности истязаний.

Исследования показывают, что большинство жертв (около 70 %) в момент нанесения побоев или иных насильственных действий находились в ситуации острого конфликта с преступником, в качестве его причин выступали: ревность, бытовая ссора, личные неприязненные отношения и др. Примерно 18% жертв находились в состоянии алкогольного опьянения, 5,6% совершали различные аморальные действия. Известно, что состояние алкогольного опьянения влияет на способность к сопротивлению и пониманию ситуации, а также в целом на поведение. Значительная часть потерпевших употребляли спиртные напитки совместно с преступником, т. е. поведение жертвы так или иначе способствовало опьянению преступника, создавая тем самым обстановку, провоцирующую совершение преступления.

Интересной, на наш взгляд, представляется попытка виктимологической классификации потерпевших от истязания. Исходя из характера поведения жертвы, которое предшествовало совершению преступления, в виктимологии выделяют: агрессивные, активные, инициативные, пассивные, некри-
тичные и нейтральные виды жертв¹⁴. Анализ материалов уголовных дел позволяет сделать вывод о том, что для истязания не характерны активные, инициативные и нейтральные жертвы. Более 80 % всех потерпевших — это лица, относящиеся к пассивному типу. Его отличительной особенностью является отсутствие сопротивления и противодействия преступнику, что может быть вызвано различными причинами: страх (за свою жизнь и жизнь родственников), возраст, физическая слабость, беспомощное состояние, превратное понимание мотивов действий преступника (бьет — значит лю-

бит). В рамках пассивного типа выделяются два подвида: потерпевший, объективно не способный и объективно способный к сопротивлению. Подавляющее большинство жертв истязания относятся ко второй группе. Агрессивные жертвы составляют явное меньшинство (около 3%). Указанный тип потерпевшего сам создает конфликтную ситуацию, ее характеристикой служит провоцирующее поведение жертвы по отношению к преступнику (оскорбления, скандалы, аморальные действия, действия, нарушающие нормы общежития). Для неkritичного типа потерпевшего свойственны неосмотрительность, неумение правильно оценить жизненную ситуацию, низкий уровень образования. К указанному типу можно отнести малолетних, несовершеннолетних, лиц преклонного возраста, психически больных.

Характеризуя виктимологический аспект истязания, необходимо обратиться к исследованию виктимологической ситуации, под которой понимается совокупность обстоятельств, в которых непосредственно реализуется индивидуальная виктимность. Существуют различные классификации виктимологических ситуаций. В зависимости от их протяженности во времени выделяются ситуации разового характера и ситуации-системы. Учитывая уголовно-правовую специфику конструкции состава истязания, а также тот факт, что наиболее распространенный способ истязаний — побои (около 78%), виктимологическая ситуация данного преступления представляет собой ситуацию-систему, т. е. совокупность взаимосвязанных эпизодов. С точки зрения поведения потерпевшего, большинство виктимологических ситуаций при истязании относятся к ситуациям, в которых поведение потерпевших создает объективную возможность совершения преступления (терпение, потребление спиртных напитков, всепрощение и др.).

Заканчивая анализ механизма причин и условий истязаний на микроуровне, можно сделать следующие выводы. Особенности детерминации данного преступления обусловлены семейно-бытовой природой истязания (продолжительным характером социальных связей, протяженностью во времени негативных процессов, взаимным воздействием субъектов друг на друга). Как показывают исследования, подавляющее большинство истязаний стали следствием развития конфликта. Основные причины конфликтов: внутрисемейные проблемы истязателя, столкновение интересов, потребностей, ценностных ориентаций. В качестве внешних факторов, провоцирующих конфликт, выступают пьянство; супружеская неверность; материальные трудности; жилищные проблемы; неисполнение ребенком правил, устанавливаемых родителями; бытовые разногласия; борьба за лидерство.

Интенсивность конфликта зависит от того, связан ли он с объективными интересами или ложны-

ми, а также нравственно-психологическими особенностями участников конфликта. Насилие как способ разрешения конфликтов в малых социальных группах может быть предопределено: а) внутрисемейными проблемами инициатора конфликта; б) межличностными противоречиями между членами данной группы; в) сочетанием первого и второго условий.

Исследование показывает высокую степень детерминированности поведения преступника поведением жертвы. Чаще всего от данного вида преступления страдают женщины, состоящие в семейных или родственных отношениях с преступником, находящиеся в наиболее социально активном возрасте, как правило, зависимые в финансовом отношении. Подавляющее большинство пострадавших от истязания относятся к пассивному типу жертв, часть потерпевших — к неkritичному или агрессивному типу. Инертное поведение жертвы, отсутствие с ее стороны попыток защититься не приводят к нивелировке конфликта, не снимают проблему, а, как правило, провоцируют преступника на последующие агрессивные действия.

¹ См.: *Новая российская энциклопедия*. М., 2000. Т. 1. С. 101.

² См.: *Побегалло Э.Ф.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с бытовыми насильственными преступлениями: *Лекция*. М., 1983. С. 27.

³ См.: *Ревин В.П.* Криминальное насилие в сферах семьи, быта, досуга // *Социально-правовые проблемы борьбы с насилием*: Межвуз. сб. науч. тр. Омск, 1996. С. 14.

⁴ См.: *Анцупов А.Я., Шипилов А.И.* Конфликтология: Учебник для вузов. М., 1999. С. 81.

⁵ См.: *Громова О.Н.* Конфликтология: Курс лекций. М., 2000. С. 21.

⁶ См.: *Исаков А.А.* Особенности криминогенной детерминации насильственных преступлений, совершаемых в семье: *Лекция*. М., 2004. С. 6.

⁷ См.: *Комсомольская правда*. 2005. 14 апр.

⁸ См.: *Фенько А.* Не родись ребенком // *Власть*. 2005. 29 мая. С. 41.

⁹ См.: *Шестаков Д.А.* Семейная криминология. СПб., 2003. С. 152.

¹⁰ См.: *Соболева С.К.* Виктимологический аспект конфликтных ситуаций в семье // *Вопросы борьбы с преступностью*. М., Вып. 25. С. 42.

¹¹ Суммарное число превышает 100%, так как во многих конфликтных ситуациях наблюдалось совокупное действие нескольких негативных факторов.

¹² См.: *Ильдимиров Н.М.* Некоторые вопросы уголовно-правовой и криминологической характеристики истязания // *Сибирские юридические записки*. Омск, 1975. Вып. 5. С. 49.

¹³ См.: *Ривман Д., Устинов В.С.* Виктимология. СПб., 2000. С. 59.

¹⁴ Там же. С. 80.

Актуальные проблемы юридического и гуманитарного образования

О НЕОБХОДИМОСТИ МЕЖЪЯЗЫКОВЫХ СОПОСТАВЛЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПРЕПОДАВАНИЯ ЛАТИНСКОГО ЯЗЫКА

А. В. Карабыков

Старая истина гласит: все познается в сравнении. Чтобы усвоить новые знания, человеку требуется соотнести их с тем, что уже известно, и вписать таким образом в свою интеллектуальную систему. Этот тезис имеет особое значение в практике преподавания иностранных языков и, в частности, вышедшего из активного употребления латинского языка студентам не филологических специальностей. Естественно, что применительно к латинскому ближайшим объектом сравнения должен быть русский язык как родной для большей части аудитории. Более того, рассматриваемые языки в грамматическом устройстве имеют ряд фундаментальных и частных сходных черт. Поскольку у студентов юридического вуза владение родным языком часто имеет «стихийный», теоретически не осознанный характер, необходимость сопоставления возрастает. Практика показывает, что в большинстве случаев обучаемые не замечают даже основных точек пересечения грамматических систем этих языков.

Начиная разговор о каком-либо «участке» латинской грамматики, я предлагаю студентам вспомнить то, что им известно из соответствующего раздела грамматики русского языка. В случае затруднения помогаю им сделать это, бегло систематизируя относящиеся к теме занятия сведения. Убедившись, что знание восстановлено (как правило, оно ограничивается рамками школьного курса русского языка), перехожу к объяснению параллельного фрагмента латинской грамматики, заостря внимание аудитории как на точках пересечения, так и на местах расхождения двух грамматических систем. В тех случаях, когда объясняемому явлению в ла-

тины более близкими оказываются факты других иностранных языков, знакомых студентам, полезно проводить параллели и с ними. Подчеркнем, что предварять объяснение латинской грамматики следует с обращения к системе родного, т.е. русского языка. Это максимально естественно и доступно для русскоязычной аудитории*. С сугубо же грамматической точки зрения, оправдано сопоставление латинского с любым известным студентам индоевропейским языком. Проведение таких параллелей способствует не только (и не столько) усвоению основ самой латинской грамматики, но и современного (обычно, английского или немецкого) языка, который изучается в вузе. Кроме того, подобные операции стимулируют развитие навыков системного мышления у обучаемых.

Рассмотрим, как реализуются на практике сформулированные выше положения. Так, начиная анализировать склонение существительных, я прошу студентов вспомнить понятие склонения как такового и затем кратко восстановить систему русского склонения. Затем провожу параллель с латинской грамматикой, начиная со сходств и переходя к различиям.

Проведя сопоставление на системном уровне, я продолжаю обращаться к русскому языку и при изучении отдельных частных позиций, например, падежных и числовых форм. Начиная с анализа системы падежей, отмечая вначале, что названия большинства русских падежей являются переводом соответствующих латинских терминов (*nominativus* — именительный и т.д.). Затем объясняю специфические моменты латинской системы:

1) *ablativus* — соответствует русскому творительному, предложному и родительному падежам в значении удаления с предлогами *из, от, с* // лат. *ab* (*a*), *de*, *ex*. Аналогии с родительным падежом должен предшествовать краткий экскурс в падежную семантику. Студенты должны убедиться на понятных примерах, что падежные формы имеют, как правило, несколько значений;

2) *vocativus* — «звательный», использующийся в обращениях (ср. соответствующие архаические и подобные им формы в русском языке: *отче, старче; пап, Вася* и др.).

Говоря об особенностях отдельных падежных форм, указываю, в частности, на два момента, связанных с существительными среднего рода:

а) окончание «а» во мн. числе им. и вин. падежей всех типов склонения. Аналогичное окончание в этих позициях мы наблюдаем и в русском языке (*verbum* — *verba*; *animal* — *animalia*; *cornu* — *cornua* // слово — слова, поле — поля);

б) совпадение форм им. и вин. падежей в ед. и мн. числах. Аналогичное явление мы наблюдаем и в русском языке, но здесь оно охватывает также все неодушевленные существительные муж.р. 2-го склонения и 1-го склонения во мн. числе:

Animal pulchrum est — *Video animal pulchrum*.

Животное красиво — Вижу красивое животное.

Дом мал для нас — Строим большой дом.

Особенно уместными межъязыковые сопоставления оказываются при объяснении системы форм латинского глагола. Рассматривать эту систему я начинаю со сравнительного обзора грамматических категорий латинского и русского глаголов:

Грамматич. категории	Русский глагол	Латинский глагол
наклонение	+	+
время	+	+
лицо	+	+
вид	+	—

Далее следует объяснить, что отсутствие категории вида «компенсируется» в латинском языке категорией времени. То же самое явление можно наблюдать в английском или немецком языках. Этим объясняется широкая разветвленность в них временных форм.

Приведя образец словарной записи глагола (*orno, ornavi, ornatum, orpare*), говорю, что все личные формы этой части речи образуются от двух типов основ. От основы инфекта производятся формы, обычно переводимые на русский язык глаголами несовершенного вида; от основы перфекта производятся формы, переводимые на русский язык глаголами совершенного вида. В процессе объяснения необходимо остановиться на самой категории вида: преподаватель должен убедиться,

что аудитория умеет различать с помощью вопросов глагольные формы обоих видов.

Затем я представляю студентам схему системы форм, образуемых от основы инфекта, в ее соответствии английскому и немецкому языкам:

лат. яз.	<i>Praesens</i>	<i>Imperfectum</i>	<i>Futurum I</i>
англ. яз.	<i>Present</i>	<i>Past</i>	<i>Future</i>
	<i>Indefinite</i>	<i>Indefinite</i>	<i>Indefinite</i>
нем. яз.	<i>Präsens</i>	<i>Präteritum</i>	<i>Futur I</i>

Переходя к рассмотрению системы форм, образуемых от основы перфекта, также уместно установить параллели с изучаемыми иностранными языками:

лат. яз.	<i>Perfectum</i>	<i>Plusquamperfectum</i>	<i>Futurum II</i>
англ. яз.	<i>Perfect</i>	<i>Past Perfect</i>	<i>Future perfect</i>
нем. яз.	<i>Perfekt</i>	<i>Plusquamperfekt</i>	<i>Futur II</i>

Особо важную роль опора на межъязыковые сопоставления играет при объяснении латинской системы причастий. Дело в том, что студенты очень часто плохо ориентируются в этом грамматическом «участке» даже русского языка. Между тем причастные формы весьма активны в латинских текстах юридического характера. Начинать анализ рассматриваемой системы следует с определения причастия как такового. При этом нужно подчеркнуть специфическое для русского языка разделение причастных и деепричастных форм, выделить основные типы причастий в зависимости от залога и вида. Когда опорное знание восстановлено, имеет смысл закрепить его путем проведения релевантных аналогий с изучаемым иностранным языком.

После такой предварительной работы я перехожу к анализу латинского причастия. Во-первых, студентам демонстрируются случаи морфологического соответствия между языками. На этом этапе обучаемые овладевают навыками правильного перевода латинских причастий посредством подбора их русских аналогов:

accusans — обвиняющий (обвинявший) — *accusing* (англ.)

accusatus — обвиненный (обвиняемый) — *accused* (англ.)

Затем анализу подвергается случай несовпадения между языковыми системами. Студенты учатся описательному переводу специфической для латыни причастной формы будущего времени действительного залога (*participium futuri activi*):

accusaturus — собирающийся обвинять (обвинить) — *(be) going to accuse* (англ.)

Разумеется, возможности методически-эффективного применения межъязыковых аналогий вовсе не ограничиваются рассмотренными выше примерами. В той или иной степени и форме этот при-

ем должен предварять анализ любой области латинской грамматики. Являясь одним из основополагающих принципов методики преподавания иностранного языка, использование межъязыковых сопоставлений приобретает особую значимость в современных условиях. Вследствие снижения уровня теоретической подготовленности в области русского языка студенты, изучающие латынь, все чаще нуждаются в экспликации и объяснении, казалось

бы, очевидных явлений. Только с учетом этого факта процесс обучения латинскому языку может стать по-настоящему осмысленным и потому успешным.

* См.: *Соболевский С.И.* Грамматика латинского языка. Часть теоретическая. Морфология и синтаксис. М., 2003. С. 5.

НРАВСТВЕННАЯ РЕФЛЕКСИЯ КАК СВОЕОБРАЗИЕ РУССКОЙ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ

Н.И. Ривера

Человечество немислимо без нравственных исканий и сомнений, без духовной жизни и борьбы, оно постоянно находится, как говорил Р. Барт, в процессе неустанныго созидания смысла. Носителем этого предназначения является интеллигенция. Своеобразие русской интеллигенции как феномена национальной культуры, не имеющего буквальных аналогов среди «интеллектуалов» (понятие, в основном, профессиональное) Западной Европы, заключается в ее высокой духовно-нравственной позиции. Иными словами, «русская интеллигенция есть совсем особое, лишь в России существующее, духовно-социальное образование»¹. Так как интеллигенция выполняет социальную функцию прямого субъекта духовного производства, обязательным условием для ее представителей является не только обладание высокоразвитым интеллектом, но и высокой духовностью и нравственностью. Отсюда вполне закономерно рассмотрение ее как носителя высших духовных ценностей параллельно православному духовенству².

Несмотря на значительное меньшинство, интеллигенция всегда была авторитетным и влиятельным демократическим слоем, самой мыслящей частью общества, генерируя роль создателя, подвижника и проповедника культуры. Отсюда и повышенная моральная ответственность за происходящее. «Русский интеллигент — это прежде всего человек, с юных лет живущий вне себя, в буквальном смысле слова, т.е. признающий единственно достойным объектом своего интереса и участия нечто лежащее вне его личности — народ, общество, государство»³.

Доминирующей чертой русской интеллигенции является, по словам Н.А. Бердяева, «верховен-

ство совести»⁴. Совесть — этическая категория, характеризующая способность личности осуществлять моральный самоконтроль, самостоятельно формулировать для себя нравственные обязанности, требовать от себя их выполнения и производить самооценку совершаемых поступков. «Именно совесть показывает, что достигнут качественный скачок в нравственном развитии личности — моральная автономия, моральное право ориентироваться, оценивать, судить себя, достигнута глубокая моральная рефлексия»⁵. Во многих европейских языках «совесть» этимологически значит «совместное знание»; в русском языке оно происходит от слова «ведать» — знать. Концепт «совесть» в русской духовной культуре хорошо определен в словаре В. Даля: «Совесть — нравственное сознание, нравственное чутье или чувство в человеке; внутреннее сознание добра и зла; тайник души, в котором отзывается одобрение или осуждение каждого поступка; способность распознавать качество поступка; чувство, побуждающее к истине и добру, отвращающее от лжи и зла; невольная любовь к добру и к истине; прирожденная правда в различной степени развития»⁶. Таким образом, совесть выступает моральным саморегулятором, представляя собой своеобразный сплав рационального осознания нравственного значения совершаемых действий и эмоционального переживания. Она наиболее остро выражает ощущение моральной удовлетворенности или неудовлетворенности. Совесть — это субъективное осознание личностью своего долга и ответственности перед людьми, обществом. Но форма этого осознания такова, что они выступают как долг и ответственность челове-

ка перед самим собой. Долг аналогично совести является психологическим механизмом самоконтроля личности. Долг — это отношение личности к обществу, выступающей как активный носитель определенных нравственных обязанностей, осознавая и реализуя их в своей деятельности. Через долг утверждается нравственная ценность. «Интерпретация долга, превращение социально санкционированных обязанностей во внутренние побуждения человека знаменуют собой становление морального сознания в собственном смысле этого слова»⁷. Долг, не связанный с внешним принуждением, есть не что иное, как чистота нравственного мотива. Нравственность как совокупность духовных качеств человека, не входит в сферу знания, образуя совершенно особую сферу — сферу ценностей. Если знания черпаются из мира, то ценности создают мир. Мораль, таким образом, свидетельствует не о том, что человек знает, а о том, на каком уровне развития он находится⁸. Например, Дж. Вико (1668 — 1744) назвал состояние общественных отношений, в которых исчезло представление о высших ценностях, «варварством рефлексии», возвратом к первобытному варварству, но «на более высокой основе», соответствующей изощренному интеллектуалистическому эгоизму.

Мораль, наблюдаемая на практике, всегда является собой представленную в различных пропорциях смесь чистой нравственности с другими составляющими более или менее темного, по большей части — религиозного происхождения. Чем значительнее в этой смеси доля первоизданной морали, тем продолжительнее и благополучнее может быть существование общества, избравшего его своей опорой. В идеальном случае общество, организованное согласно универсальным законам нравственности, было бы способно просуществовать вплоть до конца света⁹.

Интеллекта от интеллектуала отличают два основных признака: превосходство духовных начал и интересов над материальными и превосходство альтруизма над эгоизмом¹⁰. Понятие альтруизма вытекает из понятия моральности. Сам термин «альтруизм» был введен О. Контом как противоположный по смыслу термину «эгоизм». Как отмечает Н.В. Гришина, «альтруизм — это самостоятельный мотив, который отличается от других мотивов, основанных на личной выгоде; в основе его лежат любовь и бескорыстная забота о других, способность отдавать и чувство ответственности»¹¹. А.И. Арнольдов считал, что русскую интеллигенцию отличала «...вера в социальное чудо, жертвенность, проникнутая человеческими муками, связанная с глубочайшей ответственностью за судьбу народа»¹².

С.Н. Булгаков выделял такие черты русской интеллигенции, как аскетизм, строгость личной

жизни, бессознательно-религиозное отвращение к духовному мещанству, сострадание нуждающимся, эсхатологическая мечта о Граде Божием, о грядущем царстве правды, народолюбие и «социальное покаяние»¹³.

С.Л. Франк утверждал, что «символ веры русского интеллигента есть благо народа, удовлетворение нужд «большинства». Служение этой цели есть для него высшая и вообще единственная обязанность человека...». Общий народнический дух выступает в истории русской интеллигенции в двух различных формах — «в форме непосредственного альтруистического служения нуждам народа и в форме религии абсолютного осуществления народного счастья»¹⁴.

«... когда европейские *les intellectuals* вошли в русский язык как интеллектуалы, то слово это сразу приобрело отрицательный оттенок: «рафинированный интеллектуал» (словосочетание из Малого академического словаря), «высоколобые интеллектуалы». Почему? Потому что в этом значении есть только ум и нет совести, западный «интеллектуал» — это специалист умственного труда и только, а русский «интеллигент» традиционного образца — нечто большее»¹⁵. Отличие интеллигенции от интеллектуалов заключается в высоком морально-этическом уровне, нравственном императиве, другими словами — интеллигентности. Таким образом, для интеллигенции более чем для интеллектуалов характерны рефлексия, альтруизм, «самокопание», неудовлетворенность состоянием общества, обостренное нравственное видение мира, сострадательность, чувство ответственности.

¹ Бердяев Н.А. Русская идея // О России и русской философской культуре. М., 1990. С. 64.

² См.: Арнольдов А.И. Человек и мир культуры. М., 1992. С. 156-157.

³ Гершензон М.О. Творческое самосознание // Вехи. Интеллигенция в России: Сб. ст. 1909-1910. М., 1991. С. 85.

⁴ См.: Бердяев Н.А. Указ. соч.

⁵ Милтс А.А. Совесть // Этическая мысль: Науч.-публицист. чтения. М., 1990. С. 275.

⁶ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. 4. С. 257.

⁷ Киссель М.А. Историческое сознание и нравственность. М., 1990. С. 19.

⁸ См.: Кант И. Лекции по этике. М., 2000.

⁹ См.: Уэльбек М. Элементарные частицы. М., 2003.

¹⁰ См.: Егоров Б.Ф. Интеллигенция и массовая культура // Русская интеллигенция. История и судьба. М., 2001. С. 208.

¹¹ Психология: Учебник. М., 2001. С. 194.

¹² Арнольдов А.И. Указ. соч. С. 157.

¹³ См.: Булгаков С.Н. Героизм и подвижничество // Вехи. Интеллигенция в России. С. 48.

¹⁴ Франк С.Л. Этика нигилизма // Вехи. Интеллигенция в России. С. 160, 165.

¹⁵ Гаспаров М.Л. Интеллектуалы, интеллигенты, интеллигентность // Русская интеллигенция. История и судьба. М., 2001. С. 10.

ОСОБЕННОСТИ ПРЕПОДАВАНИЯ КУРСА «ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ» В ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗАХ

О.А. Григорьева

В настоящее время все более активизируются процессы глобализации общества. Одним из важных факторов общественного развития и средством повышения результативности всех сфер деятельности, в том числе и правовой, выступают информационные технологии (ИТ), направленные на создание, сохранение, переработку, анализ и обеспечение эффективных способов представления информации потребителю.

К другим предпосылкам, актуализирующим вопрос подготовки юристов в области ИТ, относятся:

— вхождение России в мировое информационное пространство и, следовательно, повышение уровня технологий, увеличение объема постоянно изменяющейся информации, необходимой в практической деятельности;

— высокая степень информатизации профессиональной деятельности специалистов юридического профиля;

— развитие информационных и коммуникационных технологий, применяемых и в противоправных целях.

Квалифицированный специалист в области права должен умело использовать законодательство, действуя, как правило, в условиях неопределенности, ограниченности времени и постоянного изменения объема профессионально значимой информации. Информационные технологии на базе компьютерной техники используются работниками юриспруденции в качестве вспомогательного средства, освобождающего специалистов от рутинных операций, повышающего производительность и качество их труда.

Задачами курса «Информационные технологии» является подготовка современного специалиста, который должен знать а) специфику и виды профессионально значимой информации, источники ее получения, б) методы и средства поиска, сбора и обработки информации, критерии ее отбора, современные подходы к организации познавательной деятельности; уметь создавать массивы профессионально значимой информации, составлять алгоритмы решения юридических задач, документы правового характера и работать с ними, правильно выбирать методы и средства работы с информацией, использовать средства современных информационных и коммуникационных технологий, обучающих и моделирующих систем; владеть навыками обобщения и анализа информации, ин-

формационного моделирования, использования информационных технологий для конкретной профессиональной деятельности и самоподготовки.

Для обеспечения эффективности обучения студентов юридических вузов предмету ИТ отбор содержания дисциплин должен осуществляться на основе реализации принципов непрерывности, системности, практической направленности, личностно-ориентированного подхода и принципа межпредметной интеграции*.

Принцип личностно-ориентированного подхода к обучению заключается в учете личностных особенностей обучающихся, уровня их готовности к восприятию учебной информации, мотивации, самоорганизации.

Принцип системности и целостности означает формирование у будущего специалиста системы профессиональных знаний, умений и навыков в области правовой информатики, овладение интеллектуальными средствами познания.

Принцип последовательности, непрерывности и цикличности знаний предполагает организацию непрерывной информационной подготовки в процессе изучения образовательной области ИТ на основе использования профессионально значимых средств формирования профессиональных видов деятельности.

Принцип профессиональной направленности заключается в создании учебно-информационной среды, адекватной профессиональной среде юриста.

Принцип межпредметной интеграции предусматривает использование в процессе изучения системы базовых понятий, отражающих сущность современной юриспруденции, специфику и особенности объектов права, а также средств их обеспечения.

Анализ образовательной деятельности в области информационных технологий, ее состояния в теории и на практике, осуществляемой в НОУ «Омский юридический институт», позволил выявить некоторые особенности.

Содержание предметов кафедры правовой информатики ОмЮИ реализует принцип последовательности, непрерывности и цикличности знаний. Учебно-познавательная деятельность в области правовой информатики включает в себя три этапа.

Первый — овладение базовыми умениями и навыками работы с информационными технологиями, осознание значимости и возможностей применения последних в профессиональной деятельности.

Второй — формирование готовности к решению профессиональных задач с помощью средств современных информационных и коммуникационных технологий.

Третий — развитие системного видения сущности выполняемых задач, формирование профессиональной культуры специалиста.

На первом этапе изучения осуществляется базовая подготовка, ориентированная на формирование у студентов практических умений и навыков использования средств современных ИТ в познавательной и учебной деятельности. Здесь осуществляется знакомство студентов с программными продуктами общего назначения, такими, как текстовый и табличный процессоры, работа с базами данных. Это позволяет закрепить как базовые знания средств современных ИТ, так и специальные умения и навыки использования программных продуктов в профессиональной деятельности, способствует формированию мотивационного компонента готовности к будущей профессиональной деятельности.

Второй этап направлен на расширение у студентов знаний, умений и навыков, приобретенных в результате базовой подготовки, формирование умений и навыков использования средств ИТ для решения правовых и управленческих задач. Цель достигается за счет решения профессионально ориентированных задач с помощью специальных программных продуктов (правовые ИПС «Гарант» и «Консультант плюс»).

Задача третьего этапа заключается в формировании системного видения сущности выполняемых задач, творческих способностей будущих специалистов, культуры самостоятельного научного познания. Студенты выполняют комплексные работы по обработке и систематизации статистических данных с помощью текстовых и табличных процессоров (при этом осуществляется самостоятельный поиск информации в сети Internet или в других источниках и отбор значимых данных). Результат работы представляется в виде презентации, выполненной с помощью Microsoft Power Point.

Одной из проблем, связанных с современным состоянием подготовки специалистов юриспруденции, является недостаточное количество часов, отводимых Государственным образовательным стан-

дартом высшего профессионального образования для специальности 021100 «Юриспруденция» на изучение общих математических и естественно-научных дисциплин, в блок которых входит ИТ. Большая часть вопросов относится на самостоятельное изучение, однако недостаточная разработанность проблем организации самостоятельной работы студентов не позволяет им в полной мере овладеть навыками решения профессиональных задач средствами ИТ.

С практической точки зрения, подготовка юристов осложняется и наличием большого разброса в уровне знаний абитуриентов. В числе изучающих информатику наблюдаются студенты, имеющие и крайне низкий уровень начальной подготовки и достаточно высокий. Такая дифференциация знаний затрудняет выбор преподавателем методики ведения занятия. За время обучения степень дифференциация уменьшается, однако остается значимой. Решение этой проблемы возможно в правильной организации самостоятельной работы студентов и составлении задания для контроля. Задание для самостоятельной работы должно содержать части, выполняемые группой студентов (3-4 человека) и индивидуально. Решение групповой части задания позволяет произвести обмен знаниями внутри группы, дает навык работы в малой группе. Решение индивидуального задания закрепляет полученные знания, повышает самооценку студента, формирует готовность к решению профессиональных задач с помощью средств ИТ.

Введение самостоятельной работы даст возможность повысить уровень готовности студентов к восприятию учебной информации, степень самоорганизации студентов, умений и навыков в области правовой информатики, а составление содержательной части заданий совместно с профилирующими кафедрами позволит глубже понять специфику и особенность объектов права, а также средств их обеспечения, сформирует целостную систему профессиональных знаний, построенную на обучении в среде, адекватной профессиональной среде юриста.

* См.: Смирнов С.А. Педагогика: педагогические теории, системы, технологии. М., 1998. 156 с.

СПЕЦИФИКА ПРЕПОДАВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПО ВЕЧЕРНЕЙ И ЗАОЧНОЙ ФОРМАМ ОБУЧЕНИЯ

В. Е. Огрызков

Основная цель вечерней и заочной форм обучения — дать возможность работающей молодежи получить высшее образование без отрыва от производства. Специфика работы вечернего отделения — работа с лицами, имеющими навыки производственной деятельности по специальности, но недостаточную теоретическую подготовку.

На вечернем отделении обучение проводится только по непрерывной системе подготовки (подготовка дипломированных специалистов) по группе юридических специальностей.

В отличие от очного (дневного) обучения уменьшен объем еженедельной учебной нагрузки, но увеличена общая продолжительность обучения до 6 лет. При этом практику студенты-вечерники проходят на предприятиях, на которых они работают.

Занятия проводятся пять раз в неделю с 18.30 до 21.20.

Совокупность знаний, которые получают студенты заочной и вечерней форм образования, можно условно разделить на теоретические знания, умения и навыки, составляющие единую, органично связанную систему знаний специалиста. Теория и практика неотделимы. Практика — это воплощение теории. Теория — обобщение практики.

Особенности восприятия человеком информации делают практическое занятие наиболее эффективной формой получения знаний. Известно, то, что мы слышим, запоминается на 10%, видим — на 50, а делаем — на 90%. Именно в процессе практического занятия студенты наиболее глубоко осмысливают новый материал, применяя его в своей практической работе. При этой форме обучения недостаточно заучить материал, необходимо его понять, осмыслить и правильно применить.

Практические занятия по информатике отличаются своей спецификой, которая обуславливается ее прикладным характером. Информатика, как и любая другая наука, имеет теоретическую основу, но для специалистов различных сфер деятельности информатика важна, прежде всего, как прикладной инструмент решения профессиональных задач. Последнее предопределяет следующую общую концепцию преподавания информатики: обеспечив обучаемых необходимым минимумом теоретических знаний, научить их эффективному решению профессиональных задач с использованием современных средств вычислительной техники.

При проведении семинарского занятия на первый план выступает педагогическое мастерство и творческая зрелость преподавателя, его умение вовлечь аудиторию в обсуждение вопроса. При этом два семинара по одной теме, но в разных группах могут быть не похожи один на другой. В отличие от этого, практическое занятие по информатике, как правило, проходит по определенному сценарию, закладываемому в методике проведения занятия. Причем степень достижения занятием своей цели в большой мере зависит от качества предварительной методической работы.

Грамотно составленная методика должна учитывать: уровень навыков обучаемых, их возраст, профессиональные интересы и ряд других факторов. Если возраст обучаемых и их профессиональные интересы в большинстве случаев известны на момент составления методики, то уровень начальных знаний, умений и навыков, будущих студентов можно лишь прогнозировать на основе тенденции прошлых лет. В условиях все большей информатизации современного общества средний уровень начальной подготовки учащихся по информатике год от года повышается. В то же время наблюдается все большая дифференциация: наряду с теми, кто имеет крайне смутное представление об информатике и современной вычислительной технике, встречается небольшой процент студентов, чей уровень знаний по некоторым областям информатики превышает знания преподавателя.

В этих условиях на разработчика методики ложится непростая задача. В рамках одной методической разработки необходимо предусмотреть возможность обучения всех категорий студентов, независимо от уровня их начальной подготовки. При этом если «среднему» студенту необходимы задания обычного уровня сложности с более детальным описанием технологии их выполнения, то для опытного пользователя предпочтительны усложненные задания с минимумом описаний.

Проникновение вычислительной техники и информационных технологий во все сферы человеческой деятельности служит своего рода движущим импульсом развития информационных технологий. Информатика все больше специализируется. Ушло то время, когда специалист мог сказать: «Имею навыки работы на компьютере...». В настоящее время существуют тысячи технологий компьютерной обработки информации, предоставляя-

ющих пользователям широкий арсенал средств выполнения своих профессиональных задач. Сегодня уже нельзя просто «иметь навыки работы», важно специализироваться, знать определенные информационные технологии, уметь работать в конкретных программных средах и даже с конкретным набором инструментальных средств.

Установление перечня этих средств, необходимых для работы будущему специалисту и подлежащих изучению на занятиях по информатике, представляет определенную сложность, которую можно сформулировать одной фразой: «Чему конкретно обучать в рамках изучаемого программного продукта?».

В условиях бурного развития существующих и появления многих новых информационных технологий формирование методических материалов,

обеспечивающих проведение практических занятий, является еще и трудоемкой задачей.

Преподаватель информатики должен, что называется, постоянно держать руку на пульсе, идти в ногу со временем, обновляя теоретическую и практическую части курса. При этом актуальной задачей является обучение именно современным технологиям со всеми их возможностями и мощностью. С использованием, например, сетевых технологий можно на некоторых занятиях попытаться отойти от практики индивидуальной работы над заданиями и организовать коллективную работу студентов.

Следует отметить, что разработка методических материалов для проведения практических занятий по информатике требует от преподавателя взвешенного подхода, непрерывного творческого поиска, совершенствования профессионального и педагогического мастерства, стремления к новому.

ПРИМЕНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ АКТИВНЫХ МЕТОДОВ ОБУЧЕНИЯ В ПРАКТИЧЕСКИХ И ЛАБОРАТОРНЫХ ЗАНЯТИЯХ ПО КУРСУ КРИМИНАЛИСТИКИ

С. Е. Тимошенко

Цель вузовского образования — формирование целостной структуры профессиональной деятельности, развитие компетентности будущего специалиста. Для ее достижения в процессе изучения студентами курса криминалистики большое внимание уделяется проведению практических и лабораторных занятий. Как правило, по большинству предметов такие занятия сводятся к заурядному разбору различных фабул и решению задач. Однако в настоящее время существуют прогрессивные методики проведения занятий, среди которых такие, как технологии активных методов обучения, одним из которых является *ситуационный метод (или кейс-метод)*. Ситуация — это совокупность взаимосвязанных факторов, явлений и проблем, характеризующих конкретный период или событие.

Ситуационный метод широко применяется при изучении курса криминалистики, в частности, раздела криминалистической тактики проведения следственных действий. Для достижения целей обучения на базе кафедры криминалистики созданы криминалистические полигоны — «жилые комнаты», обставленные необходимой мебелью. В зависимости от темы практического занятия в распоряже-

ние студентов могут предоставляться манекены человека (мужчины и женщины). Для повышения качества обучения большое внимание уделяется лабораторным занятиям, где в условиях, максимально приближенных к реальной ситуации, студенты практически могут продемонстрировать и проверить свои теоретические знания по раскрытию и расследованию преступлений.

Цель лабораторных занятий, проводимых на криминалистическом полигоне, — закрепление теоретических знаний, полученных на лекциях и семинарских занятиях, формирование умений и навыков производства следственных действий в жилом помещении, применение научно-технических средств и методов для получения и использования информации о преступлении и его участниках, использование тактических приемов при проведении отдельных следственных действий и тактических операций. Задачей таких занятий является возможность студентов научиться обоснованию и принятию процессуальных и тактических решений, организации работы следственно-оперативной группы на месте происшествия. Студентам предлагается фабула, которая требует осмысления и

принятия ряда решений о подготовке и проведении следственных действий. При этом учитываются не только действия и решения по подготовке и проведению следственных действий, но и правильное оформление документов в практикуме. Таким образом, здесь наличествует такой вид ситуационного метода, как *анализ конкретных ситуаций*, состоящий в изучении, осмыслении и принятии решений по условиям, которые возникли или могут возникнуть. Налицо постоянное взаимодействие обучаемых и преподавателя, так как по ходу проведения занятия, в случае допущения грубых ошибок, он может поправить обучающегося, указать правильное направление мышления. Происходит самостоятельная творческая выработка решений, так как студенты, советуясь, принимают решение о дальнейших действиях. Также имеют место повышенная степень мотивации и эмоциональности обучающихся, оказывающихся в ситуации, с которой они, возможно, столкнутся в практической деятельности, и чувство ответственности за принятые решения.

При изучении курса криминалистики проводится и такой вид занятий, как *разбор ситуаций (инцидентов)*. Основное назначение данного метода обучения состоит в развитии умений у обучающихся принимать правильные решения в усло-

виях ограниченной информации или конфликтной ситуации. Материалом для разбора служит реальная профессиональная ситуация. Слушатели получают краткие сведения об инциденте, которых недостаточно для принятия решения. Обучаемые ставят перед собой необходимость поиска дополнительной информации. Они задают вопросы преподавателю, который оценивает эффективность их поиска. Такой метод чаще всего применяется при проведении лабораторных занятий по криминалистической методике расследования различных видов и групп преступлений, в частности, по теме «Методика расследования грабежей и разбойных нападений».

Существует несколько видов проведения занятий по технологии активного обучения, мы же остановились на двух наиболее интересных, с нашей точки зрения, широко применяемых при изучении курса криминалистики и помогающих решить ряд задач: развитие профессиональной компетентности специалиста; формирование целостного представления о профессии; развитие рефлексивных способностей; обучение коллективной мыслительности и приобретение опыта социального взаимодействия; воспитание ответственного отношения к делу; приобретение опыта инновационной деятельности в контексте будущей профессии.

РАЗВИТИЕ ЛОГИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ СТУДЕНТОВ ПОСРЕДСТВОМ ОБУЧЕНИЯ РЕШЕНИЮ КОМБИНАТОРНЫХ ЗАДАЧ

М. А. Екимова

Одна из целей преподавания математики в юридическом институте — развитие у студентов логического мышления, которое необходимо в работе каждого юриста. Любой правовед, как и математик, должен уметь рассуждать логически, применять на практике индуктивный и дедуктивный методы. Рассмотрим, какими путями и средствами в процессе обучения возможно осуществлять развитие логического мышления студентов.

Результаты психолого-педагогических исследований (В.А. Крутецкий, В.В. Давыдов, А.М. Матюшкин, Л.М. Фридман и др.) показали, что одним из главных условий, обеспечивающих развитие мышления, является предварительная постановка заданий, вызывающих интеллектуальное затруднение, проблемные ситуации, активизирующие мыс-

лительную деятельность. Но в то же время затруднение должно находиться в пределах возможностей познавательной деятельности. Отсюда условия возникновения проблемной ситуации: познавательная потребность, затруднение субъекта в выполнении действия, а также познавательные возможности субъекта. Генезис математической задачи можно рассматривать как моделирование проблемной ситуации, в которую попадает субъект в процессе своей деятельности. Результаты теоретических исследований и практической работы дают основания полагать, что математическую задачу можно использовать не только для изучения процессов мышления, но и для его развития и формирования.

Рассматривая последовательность проблемных ситуаций как необходимое условие развития мыш-

ления, отметим, что для успешного развития логического мышления важна система задач, при которых студенты сталкивались бы с проблемными ситуациями и решали их.

Одной из первых в разделе «Математика» по дисциплине «Информатика и математика» является тема «Элементы комбинаторики». Изучение комбинаторики необходимо студентам для успешного усвоения основ теории вероятностей, но этим не исчерпываются цели ее изучения. Умение анализировать, оценивать обстановку — важное качество юриста. В некоторых случаях практика приводит к комбинаторным задачам. С помощью указанных задач можно успешно развивать логическое мышление студентов.

Для развития логического мышления при изучении комбинаторики мы предлагаем ставить перед студентами систему задач, с последовательно нарастающей трудностью. Решая частные задачи, обобщая их, студенты самостоятельно приходят к выводу комбинаторных формул. Содержание задач и методика их постановки должны быть такими, чтобы логика поисковой деятельности студентов, способы нахождения ответа на поставленный вопрос были связаны с мыслительными усилиями, разрешением какой-либо проблемной ситуации. Необходимо учесть, что в каждой проблемной ситуации в качестве неизвестного должно выступать только одно усваиваемое отношение, принцип действия или существенное условие его выполнения, иначе студенты не справятся с ее решением.

В качестве примера покажем систему задач, которые студенты решают на занятии по теме «Соединения с повторениями и без повторений».

Задача 1. В первенстве ОмЮИ по футболу участвуют 16 команд. Разыгрываются золотые, серебряные и бронзовые медали. Сколькими способами могут распределиться комплекты медалей? Тот же вопрос, если команд не 16, а 20.

Порядок расположения команд учитывается, применяем правило произведения. При ответе на второй вопрос возникает проблемная ситуация (что же поменяется в предыдущих рассуждениях, если изменилось число команд?).

Ответ. $16 \cdot 15 \cdot 14 = 3360$, $20 \cdot 19 \cdot 18 = 6840$.

Задача 2. Предположим, что в соревновании участвуют не 20, а k команд, а мест не 3, а m . Сколькими способами могут распределиться комплекты медалей?

При решении этой задачи студенты применяют индуктивный метод рассуждения. Предыдущие задачи обобщаются, студенты делают вывод о том, как решать все задачи такого типа. И теперь самое время преподавателю (возможно, даже с помощью студентов) дать определение таких соединений — размещений без повторений из k элементов по m . Формулу для вычисления числа размещений без

повторений из k элементов по m можно также вывести вместе со студентами.

$$A_k^m = k \cdot (k-1) \cdot (k-2) \cdot \dots \cdot (k-m+1) = \frac{k!}{(k-m)!}$$

Задача 3. Сколькими способами можно разместить четырех покупателей в очереди в кассу? А пятерых покупателей?

Ответ. $4 \cdot 3 \cdot 2 \cdot 1 = 4!$, $5 \cdot 4 \cdot 3 \cdot 2 \cdot 1 = 5!$

Задача 4. На полке стоят 6 различных видеокассет. Сколькими способами их можно переставить? Тот же вопрос, если кассет не 6, а k штук.

Далее дается определение перестановок без повторений и формула для подсчета их числа, которая и была ответом предыдущей задачи. Акцентируется внимание на том, что перестановка без повторений — это частный случай размещения без повторений.

Задача 5. Из группы, в которой учатся 30 человек, нужно выбрать двоих студентов для участия в конференции. Сколькими способами это можно сделать?

При решении задачи возникает проблемная ситуация, как ее решать, если порядок выбора участников не важен? Если бы подмножество из двоих студентов было упорядоченное, то мы бы использовали формулу для подсчета размещений без повторений из k по m , но так как порядок не учитывается, то при таком подсчете одну и ту же пару мы посчитали 2 раза. Значит, нужно число всех размещений без повторений из 30 по 2 поделить на 2.

$$\text{Ответ. } \frac{30 \cdot 29}{2} = 435$$

Задача 6. Сколькими способами можно выбрать команду из трех студентов в группе, в которой учатся 30 человек?

Задача отличается от предыдущей тем, что участников не 2, а 3. Студент догадывается, что нужно посчитать число размещений без повторений из 30 по 3, но возникает вопрос: на какое число его делить? Сколько раз при подсчете, учитывая порядок, была посчитана одна и та же тройка участников? (При решении этой задачи многие студенты допускают типичную ошибку, считая, что нужно делить на 3, а не на 3!).

$$\text{Ответ. } \frac{30 \cdot 29 \cdot 28}{3!} = 4060$$

Задача 7. Из k человек выбирается m ($m < k$), причем порядок их выбора не важен. Сколькими способами можно осуществить этот выбор?

Ответом задачи и будет формула для подсчета числа сочетаний из k элементов по m . Преподавателю остается только дать название таким соединениям и сформулировать определение.

$$C_k^m = \frac{A_k^m}{P_m} = \frac{k!}{m! \cdot (k-m)!}$$

Задача 8. Номер кода включает три цифры. Сколько различных цифровых комбинаций можно составить? Тот же вопрос, если номер кода включает четыре цифры?

Ответ. $10^3 = 1000$, $10^4 = 10000$.

Задача 9. Игральный кубик бросается три раза. Сколько различных цифровых последовательностей можно получить?

При решении таких задач следует обращать внимание на типичное затруднение студентов, состоящее в определении того, какое число ставить в основание степени, а какое — в показатель.

Задача 10. Сколько различных «слов» можно получить, переставляя буквы слова «ИНСТИТУТ».

Если бы все буквы слова были различны, то, основываясь на пройденном материале, студент посчитает, что всего можно получить $8!$ слов. Однако проблема заключается в том, что слова, отличающиеся лишь перестановкой букв «Т» и букв «И» на самом деле одинаковы. Поскольку буквы «Т» можно переставлять $3!$, а буквы «И» $2!$ способами, то значит все $8!$ слов разбиваются на группы по $3! \cdot 2!$ одинаковых. Поэтому разных слов

$8!$

$3! \cdot 2!$

Задача 11. В магазине имеются в продаже 5 различных видов роз. Сколькими способами влюбленный юноша может составить букет для своей девушки, состоящий из 17 роз?

Таким образом, решая задачи, студенты самостоятельно или с помощью преподавателя получили новые для них теоретические факты: определения размещений без повторений, перестановок без повторений, сочетаний без повторений, размещений с повторениями, перестановок с повторениями, сочетаний с повторениями и формулы для подсчета их числа.

При проведении таких занятий главная задача преподавателя — нацелить учащихся на самостоятельную, творческую работу. Если студент не может решить задачу, то преподаватель должен уметь помочь ему постановкой наводящих вопросов, не решая задачу за него. Студент должен сам преодолевать проблемные ситуации (некоторые ученые называют это озарением), иначе не будет в должной степени происходить развитие мышления, а только лишь репродуктивная работа, решение задач по образцу.

О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (ИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА)

Г. Г. Бабалова

Участие в семинаре на Мальте в марте 2005 г. дало мне возможность лучше понять принципы гражданского и международного образования в отношении совершенствования учебного плана в образовательных учреждениях. Основной докладчик профессор Одри Ослер (Великобритания) прочитала курс лекций по проблемам преподавания международного образования с использованием новых информационных технологий. Наиболее интересную информацию содержала лекция «Гражданское образование в учебном плане». Эта лекция изобиловала примерами из жизни студентов различных национальностей. Мальтийский профессор Филипп Саид в лекции, посвященной проблемам прав и обязанностей учащихся, предложил оригинальную трактовку проблем между-

народного образования. На семинаре рассматривались и обсуждались такие темы, как «Гражданское образование на разных уровнях», «Активное гражданство в школьном контексте», «Политика образования и администрация школы» и др.

Занятия на семинаре проводились по группам. Восемь групп были объединены в четыре. Руководитель семинара Франк Гатт предлагал проблему, которая обсуждалась «за круглым столом». Группы-партнеры чередовались. Например, группа 8 и группа 7 обсуждали проблему «Межкультурное взаимодействие в образовании». Представители одиннадцати государств обменивались опытом по проблемам гражданского и международного образования. В частности, дискутировался вопрос: «Дети — полноправные граждане, а не граждане в

перспективе. Что под этим подразумевается?» В результате обсуждения данного вопроса был сделан вывод о том, что учащийся любого возраста — гражданин, полноправный член общества.

Общеизвестно, что образовательные учреждения несут особую историческую ответственность в отношении развития гражданской компетенции. Необходимо выделить три проблемы, касающиеся учебного плана в гражданском и международном образовании:

- учебный план: подготовка к жизни;
- учебный план: международное образование;
- учебный план: бизнес в образовании.

Остановимся подробнее на каждой из этих проблем.

Учебный план: подготовка к жизни

«Гражданское образование — это подготовка к жизни», подчеркнул Филипп Саид, мальтийский педагог. Его статья «Гражданское образование, Мальтийский опыт» (1999) может служить инструкцией для внесения коррективов в учебный план по иностранным языкам.

Обучение иностранным языкам ведется по аспектам: практика устной и письменной речи, фонетика, грамматика, страноведение и т.д. Учебники содержат информацию по проблемам международных и семейных отношений, СМИ, однако очень мало учебного материала по проблемам молодежи, религии. Преподаватели иностранных языков предпринимают попытки обсуждать эти проблемы на занятиях, однако необходимые материалы заимствуют из периодических изданий (газет и журналов). С сожалением следует констатировать дефицит учебников, содержащих необходимую информацию. А ведь где как не на занятиях по иностранным языкам обсуждать проблемы гражданского и международного образования?

Учебный план: международное образование

Интернационализация образования — это глобальная и в то же время индивидуальная проблемы. Они неразрывно связаны между собой. Глобальный характер состоит в объединении университетов всего мира с целью достижения прогресса в различных областях знания совместными усилиями. Индивидуальный характер зависит от индивидуальных особенностей студентов, например, от намерений студентов обучаться за рубежом. Для таких намерений существуют разные причины. Одна из них состоит в том, что в разных странах успешно развиваются различные области науки, различные сферы человеческой деятельности.

Например, в США высоко развиты компьютерные технологии так же, как и в Японии, в России — лингвистика, в Израиле, Германии — медицина, на Мальте, Кипре — туризм и т.д. Препятствием обу-

чатся за рубежом для русских является отсутствие многоуровневого образования. «Образовательные стандарты высшего и профессионального образования» в России содержат *учебный план*, рассчитанный на 5 лет обучения; предполагается подготовка «специалиста». По этой причине российские университетские дипломы практически не признаются за рубежом, за исключением немногих государств (Кипр и др.).

Нельзя не отметить тот факт, что некоторые положительные изменения имеют место в российских университетах. Например, в Омском педагогическом университете на некоторых факультетах по завершении четырехлетнего срока обучения студенты получают диплом бакалавра, а по завершении шестилетнего срока обучения — степень магистра наук. Это первые шаги в направлении интернационализации образования, что дает возможность получить образование в соответствии с наклонностями и желанием.

Существует еще один способ получить образование — это Интернет. Доступность Интернета способствует сотрудничеству между университетами разных стран. Одним из примеров такого международного сотрудничества является *образовательный проект* (Pilot Teaching Project), проведенный российскими и американскими профессорами весной 2000 г. (Казанский государственный университет в России).

Учебный план: бизнес в образовании

Программа департамента США «Связи с общественностью» и прослушанный курс «Введение в бизнес» (г. Тусон, штат Аризона, США, октябрь 1999 г.) помогли мне осознать необходимость привлечения бизнеса в образование. Результаты подобного взаимодействия могут превзойти все ожидания. В отношении иностранных языков имеется огромное поле деятельности. В частности, лицензирование дополнительной специальности «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» на любом факультете (юридическом, физическом, экономическом и т.д.) дает возможность студентам получить второе высшее образование, а преподавателям — получить дополнительный заработок. Более того, здесь открываются перспективы для научной работы в области перевода, межпредметных связей: лингвистика — специальная дисциплина (юриспруденция, физика, информатика и т.д.)

В отношении международного опыта хотелось бы отметить, что в некоторых странах в настоящее время широко развиваются *проекты* по привлечению бизнеса в образование. Например, на Мальте в школе для детей-инвалидов имеется *проект* с Англией, связанный с продовольствием. На Мальте также получила большое развитие сеть школь-

Задача 8. Номер кода включает три цифры. Сколько различных цифровых комбинаций можно составить? Тот же вопрос, если номер кода включает четыре цифры?

Ответ. $10^3 = 1000$, $10^4 = 10000$.

Задача 9. Игральный кубик бросается три раза. Сколько различных цифровых последовательностей можно получить?

При решении таких задач следует обращать внимание на типичное затруднение студентов, состоящее в определении того, какое число ставить в основание степени, а какое — в показатель.

Задача 10. Сколько различных «слов» можно получить, переставляя буквы слова «ИНСТИТУТ».

Если бы все буквы слова были различны, то, основываясь на пройденном материале, студент посчитает, что всего можно получить $8!$ слов. Однако проблема заключается в том, что слова, отличающиеся лишь перестановкой букв «Т» и букв «И» на самом деле одинаковы. Поскольку буквы «Т» можно переставлять $3!$, а буквы «И» $2!$ способами, то значит все $8!$ слов разбиваются на группы по $3! \cdot 2!$ одинаковых. Поэтому разных слов

$8!$

$3! \cdot 2!$

Задача 11. В магазине имеются в продаже 5 различных видов роз. Сколькими способами влюбленный юноша может составить букет для своей девушки, состоящий из 17 роз?

Таким образом, решая задачи, студенты самостоятельно или с помощью преподавателя получили новые для них теоретические факты: определения размещений без повторений, перестановок без повторений, сочетаний без повторений, размещений с повторениями, перестановок с повторениями, сочетаний с повторениями и формулы для подсчета их числа.

При проведении таких занятий главная задача преподавателя — нацелить учащихся на самостоятельную, творческую работу. Если студент не может решить задачу, то преподаватель должен уметь помочь ему постановкой наводящих вопросов, не решая задачу за него. Студент должен сам преодолевать проблемные ситуации (некоторые ученые называют это озарением), иначе не будет в должной степени происходить развитие мышления, а только лишь репродуктивная работа, решение задач по образцу.

О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (ИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА)

Г. Г. Бабалова

Участие в семинаре на Мальте в марте 2005 г. дало мне возможность лучше понять принципы гражданского и международного образования в отношении совершенствования учебного плана в образовательных учреждениях. Основной докладчик профессор Одри Ослер (Великобритания) прочитала курс лекций по проблемам преподавания международного образования с использованием новых информационных технологий. Наиболее интересную информацию содержала лекция «Гражданское образование в учебном плане». Эта лекция изобилвала примерами из жизни студентов различных национальностей. Мальтийский профессор Филипп Саид в лекции, посвященной проблемам прав и обязанностей учащихся, предложил оригинальную трактовку проблем между-

народного образования. На семинаре рассматривались и обсуждались такие темы, как «Гражданское образование на разных уровнях», «Активное гражданство в школьном контексте», «Политика образования и администрация школы» и др.

Занятия на семинаре проводились по группам. Восемь групп были объединены в четыре. Руководитель семинара Франк Гатт предлагал проблему, которая обсуждалась «за круглым столом». Группы-партнеры чередовались. Например, группа 8 и группа 7 обсуждали проблему «Межкультурное взаимодействие в образовании». Представители одиннадцати государств обменивались опытом по проблемам гражданского и международного образования. В частности, дискутировался вопрос: «Дети — полноправные граждане, а не граждане в

перспективе. Что под этим подразумевается?» В результате обсуждения данного вопроса был сделан вывод о том, что учащийся любого возраста — гражданин, полноправный член общества.

Общеизвестно, что образовательные учреждения несут особую историческую ответственность в отношении развития гражданской компетенции. Необходимо выделить три проблемы, касающиеся учебного плана в гражданском и международном образовании:

- учебный план: подготовка к жизни;
- учебный план: международное образование;
- учебный план: бизнес в образовании.

Остановимся подробнее на каждой из этих проблем.

Учебный план: подготовка к жизни

«Гражданское образование — это подготовка к жизни», подчеркнул Филипп Саид, мальтийский педагог. Его статья «Гражданское образование, Мальтийский опыт» (1999) может служить инструкцией для внесения коррективов в учебный план по иностранным языкам.

Обучение иностранным языкам ведется по аспектам: практика устной и письменной речи, фонетика, грамматика, страноведение и т.д. Учебники содержат информацию по проблемам международных и семейных отношений, СМИ, однако очень мало учебного материала по проблемам молодежи, религии. Преподаватели иностранных языков предпринимают попытки обсуждать эти проблемы на занятиях, однако необходимые материалы заимствуют из периодических изданий (газет и журналов). С сожалением следует констатировать дефицит учебников, содержащих необходимую информацию. А ведь где как не на занятиях по иностранным языкам обсуждать проблемы гражданского и международного образования?

Учебный план: международное образование

Интернационализация образования — это глобальная и в то же время индивидуальная проблемы. Они неразрывно связаны между собой. Глобальный характер состоит в объединении университетов всего мира с целью достижения прогресса в различных областях знания совместными усилиями. Индивидуальный характер зависит от индивидуальных особенностей студентов, например, от намерений студентов обучаться за рубежом. Для таких намерений существуют разные причины. Одна из них состоит в том, что в разных странах успешно развиваются различные области науки, различные сферы человеческой деятельности.

Например, в США высоко развиты компьютерные технологии так же, как и в Японии, в России — лингвистика, в Израиле, Германии — медицина, на Мальте, Кипре — туризм и т.д. Препятствием обу-

читься за рубежом для русских является отсутствие многоуровневого образования. «Образовательные стандарты высшего и профессионального образования» в России содержат *учебный план*, рассчитанный на 5 лет обучения; предполагается подготовка «специалиста». По этой причине российские университетские дипломы практически не признаются за рубежом, за исключением немногих государств (Кипр и др.).

Нельзя не отметить тот факт, что некоторые положительные изменения имеют место в российских университетах. Например, в Омском педагогическом университете на некоторых факультетах по завершении четырехлетнего срока обучения студенты получают диплом бакалавра, а по завершении шестилетнего срока обучения — степень магистра наук. Это первые шаги в направлении интернационализации образования, что дает возможность получить образование в соответствии с наклонностями и желанием.

Существует еще один способ получить образование — это Интернет. Доступность Интернета способствует сотрудничеству между университетами разных стран. Одним из примеров такого международного сотрудничества является *образовательный проект* (Pilot Teaching Project), проведенный российскими и американскими профессорами весной 2000 г. (Казанский государственный университет в России).

Учебный план: бизнес в образовании

Программа департамента США «Связи с общественностью» и прослушанный курс «Введение в бизнес» (г. Тусон, штат Аризона, США, октябрь 1999 г.) помогли мне осознать необходимость привлечения бизнеса в образование. Результаты подобного взаимодействия могут превзойти все ожидания. В отношении иностранных языков имеется огромное поле деятельности. В частности, лицензирование дополнительной специальности «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» на любом факультете (юридическом, физическом, экономическом и т.д.) дает возможность студентам получить второе высшее образование, а преподавателям — получить дополнительный заработок. Более того, здесь открываются перспективы для научной работы в области перевода, межпредметных связей: лингвистика — специальная дисциплина (юриспруденция, физика, информатика и т.д.)

В отношении международного опыта хотелось бы отметить, что в некоторых странах в настоящее время широко развиваются *проекты* по привлечению бизнеса в образование. Например, на Мальте в школе для детей-инвалидов имеется *проект* с Англией, связанный с продовольствием. На Мальте также получила большое развитие сеть школь-

ных кооперативов (Scoops). Эти кооперативы дают возможность привлекать учащихся к бизнесу, основанному на кооперативной модели. Учащиеся работают в коллективе на кооперативных началах, что дает возможность выбрать карьеру заранее, будучи еще школьником.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что международный опыт в отноше-

нии *учебного плана* может способствовать развитию международного образования. Совершенствование *учебного плана* — важный фактор, стимулирующий приспособление к изменениям в культурной, политической и экономической сферах жизни в XXI веке. Это эффективный инструментарий для подготовки молодого поколения к жизни.